

La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ?

Auteurs :

Thierry Chopin, directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur au Collège d'Europe (Bruges). Enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'Ecole des Mines de Paris. Dernier ouvrage paru : *France-Europe : le bal des hypocrites* (Editions Saint-Simon, 2008).

Jean-François Jamet : Ancien élève de l'Ecole Normale Supérieure (Ulm) et de l'Université Harvard, consultant auprès de la Banque mondiale.

Résumé :

Quelques semaines après le « non » irlandais au traité de Lisbonne, nous vous proposons une analyse des voies possibles permettant de surmonter les blocages inévitables liés à la diversité et, potentiellement, à l'hétérogénéité des préférences collectives des Etats membres de l'Union européenne, notamment la voie de la différenciation. La première partie de l'étude expose les fondements théoriques de la différenciation, les précautions qu'elle requiert et le rôle qu'elle a joué dans l'intégration communautaire ; la deuxième partie s'intéresse aux formes de différenciation et au dispositif institutionnel encadrant les « coopérations renforcées ». La dernière partie examine les domaines où la différenciation pourrait être opportunément appliquée et utilisée, notamment en matière économique et sociale et aussi dans les domaines « régaliens » (défense et « liberté, sécurité et justice »).

Introduction :

Comme l'a rappelé une nouvelle fois le « non » irlandais au traité de Lisbonne, l'Union européenne est menacée de blocage sur les sujets soumis à une décision à l'unanimité. La réforme des institutions en est l'exemple le plus frappant, notamment parce qu'elle permettrait d'étendre le champ de la décision à la majorité qualifiée. Mais l'observation s'applique aussi à des domaines comme la défense, l'immigration, l'énergie, la fiscalité, la protection de la propriété intellectuelle, la politique étrangère ou les coopérations policière et judiciaire. Dans ces domaines, l'hétérogénéité des préférences des 27 Etats membres rend difficile l'obtention d'un consensus et freine l'intégration¹. Les politiques concernées restent ainsi, pour l'essentiel, une prérogative nationale.

Dans ce contexte, la différenciation a été mentionnée à plusieurs reprises ces dernières années comme un moyen d'échapper au *statu quo* et de ménager des perspectives d'actions communes tout en tenant compte de l'hétérogénéité des préférences. Il s'agirait ainsi de permettre aux Etats qui le souhaitent d'aller plus avant dans l'intégration lorsque l'unanimité est source de paralysie au niveau communautaire, et réciproquement, de permettre aux pays les plus réticents face à l'intégration de ne pas s'y engager (« opt-out »). *In fine*, la différenciation constitue une réponse au dilemme efficacité/légitimité qui empoisonne la réforme des institutions communautaires depuis plus de 10 ans. La

¹ La comparaison des referendums français et irlandais met en évidence cette hétérogénéité des préférences collectives, notamment autour de l'opposition entre les demandes hexagonales en faveur de l'harmonisation fiscale et la volonté irlandaise de maintenir intacte la souveraineté fiscale du pays.

différenciation a néanmoins fait l'objet de critiques qui soulignent le risque de multiplier les arrangements institutionnels au détriment de la lisibilité des politiques communautaires, ou encore de diviser l'Union en créant une « Europe à plusieurs vitesses ».

L'histoire montre pourtant que l'Union européenne a déjà connu de nombreuses formes d'intégration différenciée, à la fois dans et hors des traités. La politique spatiale, la coopération intergouvernementale en matière industrielle, l'euro, l'espace Schengen en sont des exemples. Ils figurent parmi les symboles de l'intégration européenne et ont souvent permis des processus de convergence, d'autres Etats rejoignant progressivement les premiers participants et certaines politiques étant tout simplement communautarisées. La différenciation contribuerait ainsi à résoudre les dilemmes efficacité/légitimité et approfondissement/élargissement, en faisant la preuve de l'intérêt de l'intégration par l'exemple. Il est notable néanmoins que la possibilité pour des Etats membres de créer des « coopérations renforcées », introduite par le traité d'Amsterdam en 1997, n'a jusqu'à présent pas été utilisée. Les formes de différenciation sont jusqu'ici apparues dans le cadre du traité lui-même (par exemple la création de l'euro et les clauses d'exemption adoptées dans le cadre du traité de Maastricht) ou hors traité.

Les développements qui suivent présentent d'abord les fondements théoriques de la différenciation, les précautions qu'elle requiert et le rôle qu'elle a joué dans l'intégration communautaire. Ils exposent ensuite les formes de différenciation ainsi que le dispositif institutionnel encadrant les « coopérations renforcées ». Enfin, ils examinent les domaines où la différenciation pourrait être opportunément utilisée.

1. Différenciation et intégration, une dialectique nécessaire ?

1.1. Les fondements théoriques de la différenciation

Différenciation et intégration entretiennent par définition un lien complexe dans la mesure où la différenciation implique que certains pays vont plus loin dans l'intégration tandis que d'autres s'en abstiennent. La différenciation permet donc l'expérimentation au risque de la fragmentation. Nous présentons les fondements théoriques du recours à la différenciation et les précautions qu'il suppose.

1.1.1. Tenir compte de l'hétérogénéité des préférences sans bloquer l'intégration : une application du principe de subsidiarité

Le débat théorique sur la différenciation s'inscrit dans celui, plus général, concernant la répartition des prérogatives aux différents niveaux de gouvernements (local, régional, national, européen). Plus précisément, la question de l'intégration différenciée se pose dans le cadre du débat sur le transfert de compétences du niveau national au niveau européen et sur ses modalités. La réflexion académique² a jusqu'ici approché cette question en cherchant à définir un critère d'optimalité de la répartition des compétences entre niveaux centralisé et décentralisé. La discussion est posée en termes de coûts et de bénéfices associés à la centralisation. Le coût de la centralisation d'une politique (de son transfert au niveau européen dans le cas qui nous intéresse) est d'imposer une même décision à des entités dont les préférences politiques et les caractéristiques objectives sont susceptibles de diverger. La décentralisation permet au contraire d'appliquer des choix politiques différents à des situations et/ou des préférences différentes. Symétriquement, le défaut de la décentralisation est qu'elle ne permet pas de prendre en compte les effets externes des politiques locales : par exemple, les dévaluations pratiquées par certains Etats membres au début des années 1980 se faisaient au détriment de la compétitivité de leurs voisins et de la stabilité économique de l'ensemble du continent. De même, les résultats des investissements en R&D d'un pays peuvent bénéficier à d'autres en y facilitant de nouvelles innovations scientifiques et commerciales. La centralisation permet, au contraire, de prendre en compte ces externalités, ainsi que de bénéficier d'économies d'échelle et d'éviter des doublons inutiles, par exemple dans le domaine de la politique spatiale. Elle

² Voir notamment Alesina, A. et R. Wacziarg (1999), "Is Europe Going too Far?", Carnegie-Rochester Conference Volume, supplement of the *Journal of Monetary Economics* ; et Alesina, A., I. Angeloni, et L. Schuknecht. (2005), "What Does the European Union Do?", *Public Choice*, Juin 2005.

permet enfin de simplifier l'environnement économique et réglementaire des entreprises opérant sur l'ensemble du continent. Le choix de centraliser ou non une politique dépend donc de la comparaison des bénéfices et des coûts qui y sont associés. Il y a un arbitrage à opérer entre hétérogénéité des préférences et des situations d'un côté, prise en compte des externalités et des économies d'échelles de l'autre.

Au niveau communautaire, cette logique est intégrée de deux façons dans les traités. Tout d'abord, le principe de subsidiarité (article 5 du traité instituant la Communauté européenne) pose que l'Union ne doit agir pour atteindre un objectif que si cet objectif ne peut pas être atteint par des politiques nationales ou sera mieux rempli par la Communauté en raison de l'échelle et des effets de l'action à mener. Depuis le traité d'Amsterdam, la Commission doit accompagner chacune de ses initiatives d'une justification montrant qu'elle respecte le principe de subsidiarité. L'autre application de l'arbitrage entre hétérogénéité des préférences/situations et gains attendus de la centralisation tient dans le choix de la procédure de vote retenue pour les différents domaines politiques. En effet, le recours à l'unanimité garantit qu'aucune décision commune ne sera prise si l'hétérogénéité des préférences des Etats est trop forte. L'unanimité permet ainsi de donner une compétence à l'Union dans un domaine où, dans certains cas, l'hétérogénéité des préférences/situations sera suffisamment forte pour qu'il ne soit pas optimal d'adopter une politique commune. Ceci permet d'avancer dans les seuls cas où les avantages de la centralisation sont reconnus par l'ensemble des Etats membres. Par ailleurs, les domaines de compétence exclusive de l'Union ont été décidés dans le cadre des traités qui requièrent l'unanimité des signataires. Ce faisant, les Etats membres ont implicitement estimé que les bénéfices de la centralisation l'emportent systématiquement sur ses coûts dans ces domaines, par exemple en matière de politique commerciale extérieure.

Cette approche a été le cadre dans lequel beaucoup d'avancées de l'intégration communautaire ont été obtenues. Elle souffre néanmoins de deux défauts majeurs. Tout d'abord, l'accroissement du nombre des Etats membres rend de plus en plus faible la probabilité qu'une décision soit prise à l'unanimité car il accroît l'hétérogénéité des préférences et des situations. La sortie du *statu quo* est ainsi plus difficile et la réactivité des politiques communautaires plus faible en cas de nécessité d'un vote à l'unanimité. Le deuxième défaut de l'approche décrite tient au fait qu'elle applique l'arbitrage coût/bénéfice de la centralisation au seul niveau de l'Union. Or, il est possible que la centralisation soit optimale pour un sous-groupe d'Etats membres pour lesquels la mise en commun d'une décision permettrait d'atteindre une efficacité plus grande que dans le cas décentralisé (où la prérogative revient au niveau national). La situation optimale serait alors que les Etats membres concernés puissent mettre en commun cette décision sans que celle-ci s'impose aux Etats pour lesquels une décision décentralisée reste préférable en raison de leurs situations/préférences différentes. Autrement dit, d'un point de vue théorique, la différenciation est, dans certaines situations, la seule façon d'assurer l'optimalité de la répartition des prérogatives à différents niveaux de gouvernement et de dépasser le *statu quo* lié au vote à l'unanimité.

1.1.2. La différenciation comme forme d'expérimentation et facteur de convergence

La différenciation peut aussi constituer une forme d'expérimentation. Dans la pratique, il peut exister un certain degré d'incertitude sur les coûts et bénéfices associés à l'adoption d'une politique commune. C'est le cas, par exemple, dans le domaine industriel où la réussite économique d'un projet est toujours incertaine avant sa mise en œuvre, ou dans le cadre de la politique monétaire, du fait de la possibilité de chocs asymétriques (qui ne touchent pas les Etats membres de la même façon). Dans ce contexte, certains pays ne souhaitent pas prendre de risque tandis que d'autres sont prêts à le faire, le risque leur apparaissant moindre pour des raisons objectives ou politiques. La différenciation permet alors aux Etats ayant l'aversion pour le risque le plus faible de développer une politique commune. Pour les autres Etats, cette initiative a alors valeur d'expérimentation. Ils peuvent en observer les résultats, ce qui réduit l'incertitude associée à la participation à cette politique commune et s'ils sont positifs, ils peuvent alors décider de rejoindre les autres Etats membres. Cela a été le cas de nombreux projets industriels européens

développés dans un cadre intergouvernemental. Arianespace est, par exemple, le résultat d'un partenariat initial entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, progressivement étendu à de nombreux autres Etats membres : l'Agence spatiale européenne, née en 1975 pour coordonner le programme Ariane, regroupe désormais 17 Etats européens.

Cette caractérisation de la différenciation comme « processus de découverte » est que les préférences des Etats membres quant à la centralisation d'une politique ne sont pas figées. Des pays qui ont d'abord été opposés à l'adoption d'une politique commune peuvent être amenés à changer de position et à souhaiter rejoindre les Etats qui s'y sont engagés (« opt-in »). Cela peut venir de la démonstration par l'exemple de l'utilité d'une politique, mais aussi du débat interne. C'est le cas du chapitre social du traité de Maastricht, qui a fait l'objet d'un « opt-out » du Royaume-Uni en 1992 avant que le gouvernement de Tony Blair ne choisisse finalement de le signer en 1997.

Il est donc important de ne pas avoir une vision statique de l'arbitrage entre hétérogénéité des préférences/situations et gains de la centralisation. Il est du reste possible de concevoir des processus de convergence qui rapprochent les situations et les préférences, et renforcent ainsi la légitimité de la mise en commun d'une politique. Le débat politique européen (au sein du Conseil européen et du Parlement européen, mais aussi dans le cadre de l'association des parlements nationaux et de l'information des citoyens européens), le développement des échanges ou le rapprochement des réglementations en sont des exemples. Cependant, la différenciation peut là encore apporter une contribution importante, non seulement parce qu'elle alimente le débat politique mais parce qu'elle peut en elle-même résulter de la mise en place de critères de convergence. C'est le cas des critères de convergence fixés par le traité de Maastricht pour l'entrée dans la zone euro. Ces critères permettent d'assurer que la politique monétaire de la BCE s'appliquera à des situations objectives (d'inflation et de finances publiques notamment) relativement proches entre les différents participants. La différenciation est dans ce cas la résultante de la nécessité de rapprocher les situations avant d'adopter une politique commune.

1.2.Éviter la fragmentation et la constitution de « clubs » : des précautions nécessaires

Si la différenciation apparaît comme un moyen efficace de poursuivre l'intégration dans certaines configurations, elle présente aussi un certain nombre de risques si elle est mal utilisée. Le premier est celui d'une fragmentation excessive du processus d'intégration lui-même : la multiplication des mécanismes de différenciation limiterait la lisibilité de l'Union européenne pour ses citoyens et pour ses partenaires étrangers. La différenciation crée en effet une complexité institutionnelle supplémentaire dans la construction européenne, déjà souvent objet de critiques en raison de la difficulté qu'éprouvent les citoyens à comprendre les rouages de l'Union. Il convient donc de s'assurer que les mécanismes de différenciation restent de fonctionnement aisé et qu'ils sont expliqués aux citoyens.

Un autre risque est celui de diviser les Etats membres en crispant les positions des Etats membres qui restent en dehors. Ceci peut arriver pour deux raisons : dans le premier cas, les Etats estiment que le mécanisme de différenciation nuit à leurs intérêts même s'ils n'y participent pas. Lorsque la France a envisagé la constitution d'une défense européenne autonome de l'OTAN au travers des coopérations renforcées, les pays d'Europe centrale et orientale s'y sont opposés parce qu'ils considéraient que cette autonomie affaiblirait l'OTAN et, par là, leur propre protection. C'est pourquoi des coopérations renforcées en vue de la constitution d'une défense européenne ne sont envisageables que si des assurances sont données sur le fait que l'OTAN reste le cadre de référence des pays européens en matière de décisions militaires. La deuxième raison tient dans la possibilité que des Etats se sentent exclus d'un processus d'intégration auxquels ils souhaiteraient participer. C'est la raison pour laquelle la proposition française de constituer une coopération renforcée des pays méditerranéens de l'Union pour proposer la constitution d'une Union méditerranéenne n'a pas abouti : les autres Etats membres, qui participent au Processus euro-méditerranéen de Barcelone souhaitaient être associés et conserver un droit de regard sur l'utilisation des fonds communautaires. La différenciation ne doit donc pas être conçue comme la constitution de clubs dont les membres auraient le choix d'accepter ou de refuser de nouveaux participants, car ce choix risquerait de dépendre plus de l'intérêt particulier de chacun des membres du club que de l'intérêt commun du nouvel ensemble. Or, comme l'a

souligné Frédéric Allemand, « la véritable interrogation est celle de la capacité des mécanismes d'intégration différenciée à susciter la participation progressive du plus grand nombre possibles d'Etats membres et par conséquent, à éviter que ne se forme l'image d'une Europe fragmentée »³. Il est donc indispensable de s'assurer que l'intégration différenciée est un processus ouvert et que si elle fait l'objet d'une conditionnalité (comme dans le cas de la participation à la zone euro), celle-ci est légitime et transparente. En outre, les initiatives destinées à favoriser la convergence des situations et des préférences doivent être encouragées.

Ces précautions nécessaires expliquent que des conditions aient été fixées à l'utilisation des coopérations renforcées dans le cadre du traité. Cependant, il faut également veiller à ce que ces conditions ne soient pas dissuasives par leur complexité car sinon les mécanismes de différenciation se développeront hors traité, sans les mêmes garanties. Il est donc important que la Commission facilite la différenciation dans les domaines où elle peut s'avérer opportune tout en encourageant la participation du plus grand nombre d'Etats.

1.3.La contribution de la différenciation à l'intégration communautaire : une mise en perspective historique

La différenciation, sous ses différentes formes, a d'ores et déjà joué un rôle important dans le processus d'intégration communautaire. La Communauté européenne elle-même a résulté du choix d'un petit nombre de pays de mettre certaines politiques en commun dans le cadre du traité établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis dans le cadre du traité de Rome. Son succès dans la mise en place d'un marché commun (caractérisé par la suppression des droits de douane, la libre circulation des produits et la libre concurrence) a souligné les gains à retirer de la participation à la construction communautaire et a incité d'autres Etats à demander l'adhésion. Par la suite, de nombreuses politiques communes ont été la résultante d'un processus d'intégration différenciée. La politique industrielle, la politique de la recherche, la coopération en matière de contrôle aux frontières (Schengen) ont d'abord été des exemples de différenciation hors traité avant de devenir des prérogatives communautaires. Ces exemples montrent que la différenciation, y compris hors traité, peut avoir un effet d'entraînement ou du moins préparer le terrain à l'adoption d'une politique commune réunissant l'ensemble des Etats membres. L'Union économique et monétaire (UEM) montre aussi que la différenciation peut être le moyen de s'assurer de l'efficacité de la mise en œuvre d'une politique commune en garantissant que les Etats qui y participent sont suffisamment homogènes et en facilitant la convergence des situations économiques objectives.

Par ailleurs, il est notable que la différenciation ait été un passage obligé pour la plupart des avancées institutionnelles récentes : des mécanismes d'« opt-out » ont été nécessaires à l'adoption de chacun des traités signés depuis Maastricht. Du reste, la situation dans laquelle l'Union se trouve après le « non » irlandais au traité de Lisbonne n'est pas nouvelle. Le traité de Maastricht fut rejeté par référendum par le Danemark en juin 1992 avant qu'un nouvel accord soit conclu en décembre de la même année et qu'un second référendum soit organisé avec succès en mai 1993. Le traité de Nice fut rejeté lui aussi en juin 2001 par les Irlandais avant qu'ils ne revotent et l'acceptent cette fois-ci en octobre 2002. Le traité de Lisbonne se trouve à son tour dans cette situation. Ces rejets successifs ont souligné l'importance des dispositifs « d'opt-out » pour l'adoption des traités et, plus généralement, des processus de différenciation lorsqu'un consensus ne peut pas être trouvé au sein de l'Union. Il est néanmoins notable qu'il y a eu peu d'« opt-in » (même si le Royaume-Uni y a eu recours au sujet de la Charte sociale en 1997) : les clauses d'exemption ont été le plus souvent reconduites d'un traité à l'autre. De plus, le passage d'un système d'intégration différenciée hors traité à une politique communautaire est parfois difficile. C'est le cas en ce moment sur le terrain du brevet communautaire. Le système de brevet européen actuel ne concerne que 13 des Etats membres de l'Union et consiste en un assemblage de brevets nationaux : le brevet doit être traduit dans chacune des langues des pays où l'on souhaite qu'il soit valable et, en cas de litige, il faut déposer

³ Frédéric Allemand, « Les coopérations renforcées : « solution miracle » pour relancer la construction communautaire ? », in F. Allemand, M. Wohlgemuth, C. Brandi, *Faire l'Union à 27 : tenter de nouvelles méthodes ?*, Fondation pour l'innovation politique, septembre 2007.

une plainte dans chaque Etat. D'après les évaluations de la Commission, un brevet européen valable dans les 13 Etats membres concernés est 11 fois plus cher qu'un brevet américain et 13 fois plus cher qu'un brevet japonais, ce qui est prohibitif, notamment pour les PME. Pourtant, la Commission a de grandes difficultés à faire adopter par l'ensemble des Etats membres un véritable brevet communautaire, valable sur l'ensemble du territoire de l'Union et accompagné d'une unique juridiction spécialisée compétente pour traiter l'ensemble des litiges.

Enfin, la différenciation ne doit pas dispenser d'apporter une réponse à la question de la légitimité des politiques communes aux yeux des citoyens et de faire les efforts nécessaires pour convaincre de leur utilité, y compris dans les Etats *a priori* réticents. Ceci suppose d'informer les opinions publiques des projets de différenciation et de s'assurer que les sociétés civiles sont suffisamment associées à ces initiatives. Cela suppose aussi de ne pas utiliser la différenciation comme un moyen de chantage sur des opinions publiques qui se montreraient réticentes à l'intégration. La différenciation peut montrer l'utilité de l'intégration par l'exemple et faire ainsi converger les préférences. Mais elle peut aussi correspondre à une situation où il est effectivement optimal que certains pays ne participent pas parce que ce n'est pas dans leur intérêt bien compris. Autrement dit, la différenciation bien utilisée facilite l'intégration, elle est même une étape nécessaire dans certains cas, mais dans certaines situations elle peut aussi être satisfaisante par elle-même sans devoir être considérée comme une phase transitionnelle.

2. Les formes de différenciation

La différenciation désigne une situation où les Etats membres n'ont pas les mêmes droits (notamment le pouvoir de participer à la décision) et obligations (particulièrement celle de se soumettre aux décisions communes) selon les domaines politiques, en raison de la volonté (ou capacité) des uns d'aller plus loin dans l'intégration et des autres de s'en tenir à l'écart, au moins de façon provisoire. Cette définition peut néanmoins recouvrir différentes formes de différenciation selon qu'elle s'opère au sein des traités définissant les institutions et les prérogatives de l'Union ou en dehors, et selon la procédure utilisée. Ces différentes formes ne doivent pas être confondues avec les nombreuses expressions utilisées dans le débat politique européen pour désigner les résultats envisageables des processus de différenciation : « Europe à géométrie variable », « Europe à plusieurs vitesses », « Europe à la carte » (John Major), « Noyau dur » (Wolfgang Schäuble- Karl Lammer), « Cercles concentriques » (Edouard Balladur), « traité dans le traité » (Jacques Delors), « Avant-garde », « Groupe pionnier » (Jacques Chirac), « Centre de gravité » (Joschka Fischer)⁴. Ces différentes expressions sont le reflet de trois visions politiques de la différenciation. La première, d'origine anglo-saxonne, conçoit la différenciation comme un moyen de rester en dehors de tout projet de nature fédérale, et plus généralement de permettre à tout pays qui le souhaite de ne pas participer à l'intégration sur un sujet donné. La seconde, franco-allemande, voit la différenciation comme le moyen de créer un sous-ensemble constitué autour du couple franco-allemand et désireux d'aller plus loin dans l'intégration, autrement dit une forme d'Union dans l'Union. La troisième s'inquiète des résultats que pourrait avoir l'une ou l'autre de ces conceptions parce qu'elle fragmenterait l'Europe à l'excès dans le premier cas et qu'elle créerait un « club » dont seraient exclus les autres pays dans le second.

2.1. La différenciation hors traité

La différenciation hors traité est celle qui offre le plus de flexibilité sur le plan du droit. En effet, rien n'interdit aux Etats membres de conclure des accords ou conventions entre eux dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union⁵. Ils peuvent ainsi choisir de mettre en commun certaines politiques dans le cadre de traités distincts du

⁴ Pour une présentation détaillée de l'histoire des débats politiques sur la différenciation dans le contexte européen, Giovanni Grevi, « Flexible Means to Further Integration », *Political Europe*, European Policy Centre, avril 2004.

⁵ Les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union sont la politique commerciale commune, la conservation des ressources de la pêche, la politique monétaire, la libre circulation des personnes, les règles de la concurrence, la politique agricole et les éléments essentiels de la politique des transports.

traité instituant la Communauté européenne (TCE). Les seules obligations des Etats dans ce cadre sont de continuer à respecter le droit communautaire, qui prime sur les traités internationaux, et de remplir l'obligation de coopération sincère dans le cadre du traité⁶ : les Etats ne peuvent signer des accords qui comprendraient des dispositions contraires au droit communautaire ou qui empêcheraient d'atteindre les objectifs fixés par le TCE. Au-delà de ces obligations, la différenciation hors traité offre beaucoup de liberté, en permettant par exemple de signer un accord incluant un Etat non membre de l'Union. Il ne nécessite pas en outre l'accord des autres pays européens et de la Commission.

Parmi les nombreux exemples de différenciation au travers d'accords internationaux conclus hors traité, citons l'Union de l'Europe occidentale en matière de défense, les accords de Schengen en matière de contrôle d'identité aux frontières et de visas, le traité de Prüm en matière de coopération policière, les projets industriels dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace (cf. Airbus-EADS, l'Agence spatiale européenne et Arianespace), le programme Eureka dans le domaine de la recherche, la Convention sur la délivrance de brevets européens ou encore la Charte sociale européenne.

2.2. Les clauses d'exemption (opt-out) et la différenciation prévue par les traités

Les traités communautaires peuvent eux-mêmes prévoir que certaines de leurs dispositions ne s'appliquent pas à tous les membres ou font l'objet d'une conditionnalité. Ceci suppose que les signataires, à la fois ceux qui se voient appliquer ces dispositions et ceux qui en sont exemptés, acceptent ce traitement différencié.

On parle d'« opt-out » lorsque certains Etats obtiennent, à leur demande, une exemption. Ce fut par exemple le cas dans le cadre du traité de Maastricht pour ce qui est de l'union monétaire (opt-out du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède) et du chapitre social (opt-out du Royaume-Uni), ou encore dans le cadre du traité d'Amsterdam pour le titre IV TCE sur les visas, l'asile et l'immigration (opt-out du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark). Le traité de Lisbonne prévoit des clauses d'exemption, par exemple dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile (pour le Royaume-Uni et l'Irlande). Il est possible que ces clauses soient étendues à la suite du rejet du traité par référendum en Irlande.

Par ailleurs, la différenciation peut procéder de l'imposition par les Traités d'une conditionnalité à la participation à une politique commune. La participation à la zone euro requiert ainsi que les Etats remplissent un certain nombre de critères de convergence : la stabilité des prix (le taux d'inflation de l'Etat candidat ne doit pas dépasser de plus de 1,5 point de pourcentage celui des 3 Etats membres disposant de l'inflation la plus basse au cours de l'année précédant l'examen de la candidature), la santé des finances publiques (déficit public inférieur à 3%, dette publique inférieure à 60%, ou rapprochement significatif de ces objectifs en tendance), la stabilité du taux de change vis-à-vis de l'euro (participation au système monétaire européen dans les deux années précédentes), et le niveau modéré des taux d'intérêt à long terme (qui ne doivent pas dépasser de plus de 2 points de pourcentage ceux des 3 Etats membres qui servent de référence pour la stabilité des prix). La Grèce a par exemple dû attendre 2001 pour entrer dans la zone euro en raison d'une inflation excessive et de taux d'intérêts trop élevés.

2.3. L'abstention constructive

L'abstention constructive est une autre forme de différenciation, qui permet à certains pays de choisir de s'abstenir de participer à une action ou à une décision, sans pour autant s'opposer à ce que les autres Etats membres puissent s'y engager. Cette possibilité ne s'applique que dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Politique européenne de sécurité et de défense.

⁶ Article 10 TCE.

2.4.Les coopérations renforcées

2.4.1. Le cadre actuel

Le traité d'Amsterdam a introduit en 1997 la possibilité pour les Etats membres de nouer des « coopérations renforcées » au sein de l'Union⁷. D'abord applicables au 1^{er} et 3^e piliers (politiques communautaires et coopération en matière de justice et d'affaires intérieures), le traité de Nice en a étendu en 2000 le champ d'application au 2^e pilier (politique étrangère et de sécurité commune), à l'exclusion des questions ayant des implications militaires et des questions de défense. L'intérêt des coopérations renforcées, par comparaison à des accords hors traité, est de permettre le recours aux institutions de l'Union (vote dans le cadre du Conseil, contrôle de l'application directe des actes par la Cour de Justice (CJCE), etc.) pour faciliter une coopération plus étroite entre les Etats qui souhaitent poursuivre l'approfondissement des politiques communes. Par ailleurs, le traité interdit aux Etats qui n'y participent pas d'en entraver la mise en œuvre. En revanche, pour rassurer les Etats ne souhaitant pas y participer et limiter le risque d'une fragmentation de l'Union, les coopérations renforcées sont très encadrées :

- elles ne peuvent être engagées qu'en dernier ressort : le Conseil doit juger que l'objectif qui leur est assigné ne peut pas être atteint dans le cadre des autres dispositions du traité dans un délai raisonnable ;
- elles doivent être conformes aux objectifs et aux intérêts de l'Union (notamment la cohésion économique et sociale, la concurrence, la liberté des échanges et le marché intérieur), respecter les traités et l'acquis communautaire (y compris l'acquis de Schengen), et renforcer le processus d'intégration ;
- elles doivent rester dans les domaines de compétence de l'Union et ne pas porter sur ses domaines de compétence exclusive ;
- elles sont soumises à la consultation du Parlement (et à son avis conforme dans les domaines relevant de la procédure de codécision⁸), à l'avis de la Commission, à l'accord du Conseil statuant à la majorité qualifiée et à l'éventuelle saisine du Conseil européen sur demande d'un Etat membre opposé à son adoption ;
- elles doivent réunir au moins 8 membres, être ouvertes à tous ceux qui souhaitent y participer et le rester après qu'elles ont été initiées ;
- la Commission et le Conseil doivent veiller à la cohérence des actions entreprises dans ce cadre ;
- les dépenses et les coûts administratifs résultant de la mise en œuvre des coopérations renforcées sont à la charge des Etats qui y participent (sauf décision à l'unanimité du Conseil après consultation du Parlement).

Les dispositions applicables aux coopérations renforcées sont donc relativement contraignantes, ce qui rend leur initiation plus difficile que dans le cas des accords hors traité. Cependant, elles rendent le fonctionnement de la coopération plus simple par la suite et facilite son extension à d'autres Etats membres. La complexité des règles régissant les coopérations renforcées et le désir de n'y recourir qu'en dernier ressort expliquent sans doute qu'elles n'aient pas encore été utilisées. Leur possibilité peut néanmoins avoir un rôle d'incitation : la proposition d'y recourir a ainsi facilité l'adoption du règlement créant le statut de société européenne en 2001⁹.

⁷ Les coopérations renforcées font l'objet du Titre VII du traité sur l'Union européenne.

⁸ La procédure de codécision permet au Parlement européen d'adopter la législation communautaire en partenariat avec le Conseil, les deux institutions devant s'accorder sur le texte proposé. Elle concerne la plupart des politiques communautaires relevant du premier pilier.

⁹ L'établissement d'une société européenne autorise les sociétés constituées dans des Etats membres différents à fusionner ou à former une holding ou une filiale commune, tout en évitant les contraintes juridiques et pratiques qui résultent d'ordres juridiques différents.

2.4.2. Les dispositions prévues par le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne prévoit de modifier certaines dispositions applicables aux coopérations renforcées¹⁰ :

- le nombre minimal de participants est fixé à 9 Etats membres (au lieu de 8 précédemment) ;
- l'approbation du Parlement européen est désormais nécessaire dans tous les domaines à l'exception de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures ;
- la possibilité d'une conditionnalité de la participation (définie par la Commission) est explicitement mentionnée ;
- le recours aux coopérations renforcées est facilité dans le domaine de la justice et des affaires intérieures : en cas de désaccord d'un Etat membre sur une décision devant être prise à l'unanimité, et en cas de persistance du désaccord après saisine du Conseil européen, les autres Etats membres (au moins 9) peuvent informer le Parlement, le Conseil et la Commission de leur souhait de nouer une coopération renforcée, laquelle est alors immédiatement réputée adoptée sans qu'un nouveau vote au Conseil soit nécessaire ;
- dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune, l'avis du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et l'unanimité du Conseil sont requis pour autoriser une coopération renforcée ;
- les coopérations renforcées sont désormais possibles dans le domaine de la défense et des questions ayant des implications militaires sous la forme d'une « coopération structurée permanente ». Celle-ci concerne « les Etats membres 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 ». Elle n'est pas soumise à l'exigence d'un nombre minimum d'Etats participants. Elle est autorisée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant. Au sein de la coopération structurée permanente, les décisions sont prises à l'unanimité.

Les principales nouveautés introduites par le traité de Lisbonne concernent donc la facilitation de l'utilisation des coopérations renforcées dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et de la défense. Le régime général reste néanmoins très encadré.

¹⁰ Dans les traités consolidés d'après les modifications apportées par le traité de Lisbonne, les coopérations renforcées font l'objet du Titre IV du traité sur l'Union européenne et du Titre III du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Quels domaines d'application pour la différenciation ?

Les domaines qui se prêtent à une intégration différenciée sont ceux pour lesquels il est optimal pour un sous-groupe d'Etat membres d'adopter une politique commune. Ce sont donc ceux où les 27 Etats membres ne parviennent pas à s'entendre dans le cadre d'une décision à l'unanimité mais où les gains de la centralisation dépassent ses coûts pour certains d'entre eux¹¹.

3.1 En matière économique et sociale

3.1.1 La politique énergétique

Au cours de ces dernières années, l'énergie est devenue progressivement un sujet central du débat européen. Dans un contexte de forte dépendance énergétique, de flambée des prix du pétrole et du gaz, de croissance du pouvoir de négociation des pays producteurs, de préoccupation accrue en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique, la nécessité d'élaborer une stratégie énergétique commune est apparue de plus en plus clairement. L'action communautaire s'est, pour l'instant, concentrée sur l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et du gaz¹², dans le but de créer un marché européen dans ce domaine. Cependant, cette étape ne peut résoudre à elle seule les questions du prix de l'énergie pour les consommateurs et de l'efficacité environnementale dans la mesure où elles dépendent largement de la composition technologique du parc des infrastructures énergétiques. Or, le parc des centrales électriques européen est vieillissant (il faudra en renouveler d'ici 2030 plus de la moitié pour maintenir les capacités de production, sans compter les besoins nouveaux liés à l'augmentation de la demande) et les capacités d'interconnexion des réseaux de distribution sont insuffisantes (ce qui fragmente le marché et renforce le besoin de nouvelles centrales). De la même façon, de nombreux efforts restent à réaliser en matière d'économies d'énergie et de développement des technologies destinées à améliorer les rendements énergétiques et à réduire les émissions polluantes. La mise en commun des capacités et la coordination des efforts dans ce domaine paraissent donc particulièrement pertinentes¹³.

Jusqu'ici la politique énergétique est restée une compétence essentiellement nationale, sauf pour les questions de concurrence sur les marchés de distribution de l'énergie et pour les questions ayant trait aux réseaux transeuropéens. Cependant, la nécessité de définir une approche commune a été soulignée par les Etats membres lors du Conseil européen de Hampton Court en 2005, puis par la Commission dans son livre vert « Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable ». Cette priorité accordée à l'énergie a conduit la Commission à lui consacrer une attention particulière dans le 7^{ème} Programme-cadre de recherche et développement (PCRD) : 2,3 milliards et 1,9 milliard € sont consacrés à la R&D dans les domaines, respectivement, de l'énergie et de l'environnement. L'énergie figure aussi parmi les priorités de la présidence française. Enfin, le traité de Lisbonne prévoit que les décisions en matière de politique énergétique soient prises à la majorité qualifiée. Néanmoins, tant que le traité de Lisbonne n'est pas ratifié, l'unanimité prévaut. Malgré quelques avancées, l'unanimité reste source de blocage en

¹¹ Pour une comparaison coûts/bénéfices de la centralisation dans le cadre de l'Union (avec notamment une évaluation de l'hétérogénéité des préférences), voir Benoît Coeuré et Jean Pisani-Ferry, « The governance of the European Union's international economic relations: how many voices? », in André Sapir (dir.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, 2007. Cette analyse examine le cas de la mise en place de politiques communes à l'ensemble des Etats membres et ne traite donc pas de la question de la différenciation. Une analyse détaillée des applications possible de la différenciation est présentée dans Franklin Dehousse et Wouter Coussens, « Flexible Integration: What could be the potential applications? », in F. Dehousse, W. Coussens, G. Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds – One direction?*, Political Europe, European Policy Centre Working Paper.

¹² Voir Antoine Pellion, « L'ouverture à la concurrence des marchés européens de l'électricité : genèse et perspectives d'un projet ambitieux », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, n°66, juillet 2007.

¹³ Pour une présentation plus systématique du défi énergétique auquel est confronté l'Union, voir Antoine Pellion, « Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n°43, janvier 2008.

raison de l'incompatibilité des stratégies nationales en matière de choix technologiques (retrait ou développement du nucléaire et du charbon par exemple), d'une approche encore trop bilatérale et non coordonnée des négociations avec les pays producteurs de pétrole et de gaz, et de l'existence d'un patriotisme économique qui favorise les fusions entre entreprises d'un même pays au détriment de logiques de consolidation au niveau européen. Or, la situation actuelle requiert de prendre des décisions rapidement.

La différenciation pourrait donc permettre de lancer des projets dans le domaine de l'énergie sans attendre la ratification du traité de Lisbonne. Voici quelques pistes :

- mutualiser les réserves stratégiques (les stocks de pétrole et de gaz) pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement des Etats membres ;
- confier à la Commission le rôle de négociateur des termes égaux pour l'ensemble des Etats participant à la coopération mise en place dans le cadre de la négociation des contrats d'approvisionnement. Ceci permettrait d'accroître le poids des Etats européens dans les négociations avec les pays producteurs ;
- mettre en place un plan commun de renouvellement des centrales, en veillant à ce que celui-ci permette d'atteindre de meilleurs rendements et des émissions plus faibles. Ce plan pourrait prévoir la mutualisation de certains investissements et de la R&D lorsque cela permet de réaliser des économies d'échelle ;
- investir dans le développement des capacités d'interconnexion, en renforçant les infrastructures de l'Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE), en aidant si nécessaire les Etats les plus en retard en matière de capacités d'interconnexion (par exemple, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas), et en encourageant les pays scandinaves, le Royaume-Uni et l'Irlande à participer à l'UCTE ;
- discuter, clarifier et homogénéiser les systèmes de subventions publiques à l'énergie mis en place par les Etats membres.

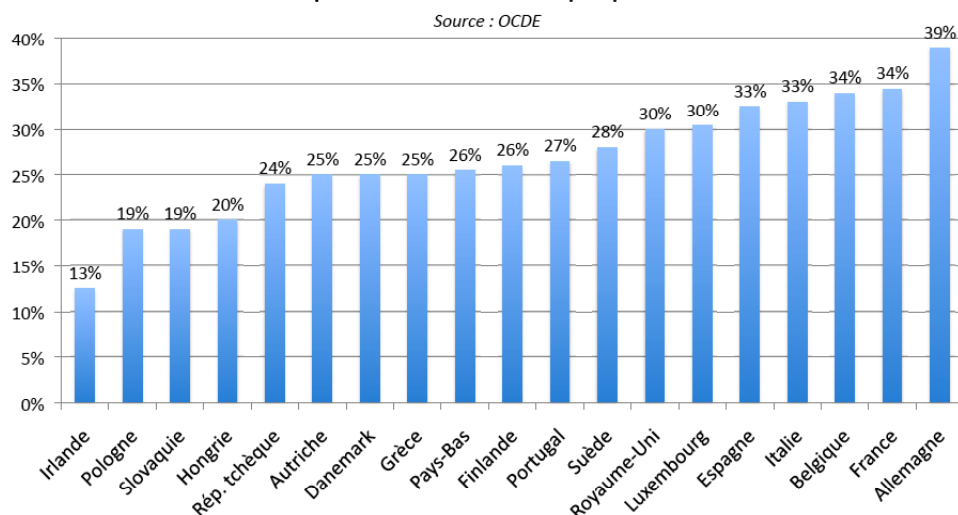
3.1.2 La convergence fiscale

Dans le domaine fiscal, la différenciation pourrait également s'avérer utile. Les décisions qui concernent ce domaine sont prises à l'unanimité et certains Etats sont très réticents à une plus grande convergence de la fiscalité des Etats membres (l'Irlande et le Royaume-Uni notamment, mais aussi les pays Baltes). La forte hétérogénéité des politiques fiscales a donc conduit au statu quo à quelques exceptions près : l'harmonisation est bien avancée en matière de fiscalité indirecte (niveau et assiette de la TVA) et une directive assurant un niveau minimum d'imposition des revenus de l'épargne a été adoptée en 2003. Mais il n'existe aucun consensus politique sur des sujets comme l'impôt sur les sociétés ou sur les revenus du travail. Cette situation est dommageable : la complexité et la diversité des fiscalités des Etats membres est un obstacle majeur à la circulation du capital, des travailleurs et des services. Elle a un coût objectif pour le développement du marché intérieur, le niveau des prix et la croissance de l'Union. Au contraire, une harmonisation au moins partielle permettrait une meilleure allocation des ressources, un système plus simple pour les travailleurs mobiles, une plus grande attractivité pour les investisseurs et des économies de coûts administratifs non négligeables pour les entreprises opérant dans plusieurs Etats membres.

Parmi les progrès possibles dans le cadre de l'intégration différenciée :

- une harmonisation des assiettes de l'impôt sur les sociétés, dans un premier temps, de leur taux dans un second (cf. graphique 1) ;

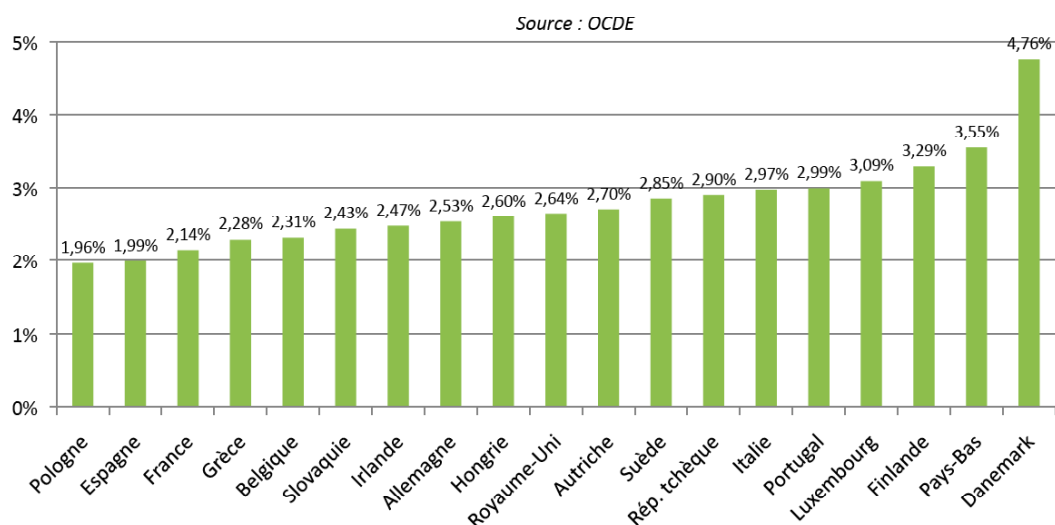
1. Taux de l'impôt sur les sociétés dans quelques Etats membres



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

- une harmonisation des droits d'accise, notamment les taxes sur les produits pétroliers, le tabac et les alcools ;
- la création d'une fiscalité environnementale européenne pouvant prendre la forme d'une harmonisation des assiettes actuelles de la fiscalité environnementale et des niveaux de taxes appliquées (graphique 2).

2. Revenus de la fiscalité environnementale en pourcentage du PIB dans quelques Etats membres (2005)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

3.1.3 Dans le domaine social

Alors que la construction européenne est régulièrement critiquée pour son manque de résultats et d'attention portée à la dimension sociale, il faut d'emblée souligner qu'elle constitue un authentique espace de solidarité. La cohésion sociale et un niveau de protection sociale élevé figurent parmi les objectifs de l'Union européenne. Ceci a conduit à la mise en œuvre d'une politique de cohésion visant à faire converger les niveaux de développements des régions européennes, à la fixation de règles communautaires minimales en matière de conditions et de durée de travail, et à la signature de la Charte des droits fondamentaux en décembre 2000.

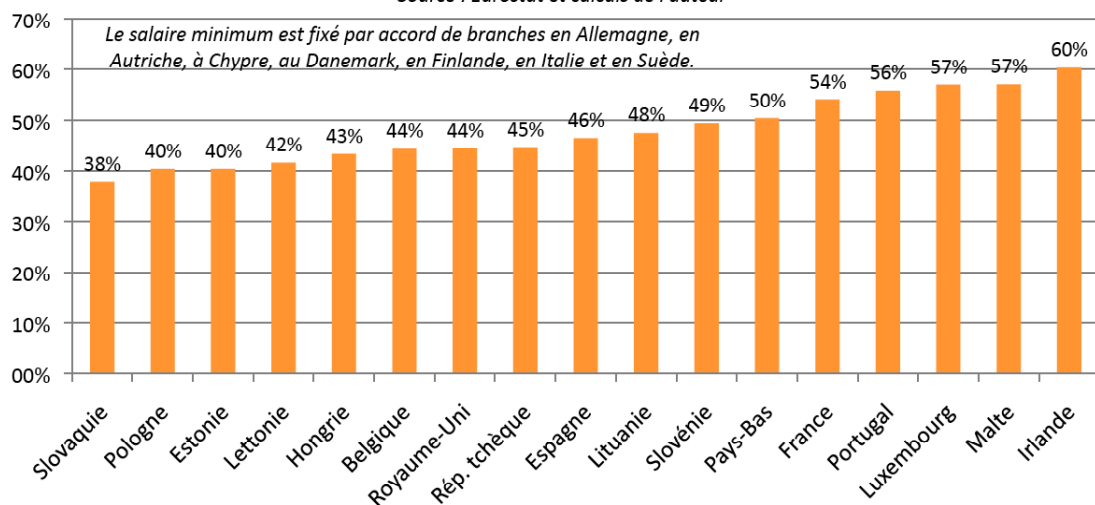
Dans le même temps, il faut bien mesurer la difficulté à parvenir à un consensus européen significatif en matière sociale, dès lors que la plupart des compétences sur ce registre restent nationales, et surtout que les 27 Etats membres ont des traditions et des histoires bien différentes. Cela ne doit pourtant pas conduire à s'interdire toute réflexion sur les

questions d'ordre social, mais identifier clairement quels sont les niveaux d'action et de responsabilité. Cela ne doit pas non plus empêcher d'adopter des mesures, même à l'échelle européenne, qui peuvent avoir une certaine utilité, même d'ordre essentiellement symbolique.

Là aussi, l'hétérogénéité des préférences nationales est forte en matière sociale et la différenciation pourrait permettre d'aller plus loin sur quelques points précis. La création d'un salaire minimum européen pourrait ainsi être envisagée, même s'il convient de souligner qu'il ne réduira pas comme par enchantement les différentiels de salaire entre la France et les pays d'Europe centrale et orientale où le salaire minimum est naturellement très bas (moins de 100€ par mois en Bulgarie et en Roumanie). Ce salaire minimum serait ainsi fixé en pourcentage du salaire médian de chaque Etat membre (le pourcentage serait identique pour l'ensemble des Etats participants et le niveau absolu du salaire minimum varierait donc en fonction du salaire médian de l'Etat considéré). Les Etats membres conserveraient la possibilité de fixer un salaire minimum supérieur à ce seuil. Cette solution permettrait de respecter la diversité des niveaux de vie et de productivité en Europe, tout en assurant une protection sociale certaine à l'ensemble des travailleurs européens¹⁴.

3. Salaire minimum en proportion du salaire médian dans l'industrie et les services de quelques Etats membres de l'UE (%)

Source : Eurostat et calculs de l'auteur



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

3.2 Dans les domaines « régaliens »

3.2.1 La défense

La politique étrangère et la politique de défense sont traditionnellement placées au cœur des prérogatives « régaliennes ». La politique de défense s'est développée et transformée au niveau européen, depuis plusieurs années. La politique étrangère et de sécurité commune a été institutionnalisée avec le traité de Maastricht sous la forme du « 2^e pilier » intergouvernemental. Les innovations depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 sont substantielles : création de forces européennes, headline goal, opérations militaires de l'UE, création de battle groups, Agence européenne de défense, etc. En dépit de cette « européanisation », le cadre national reste le plus structurant, pour l'élaboration des politiques de défense. Dans le droit fil de cette dynamique, et sous l'influence de facteurs externes (impact de la crise du Kosovo en 1999 notamment), la problématique européenne a évolué avec le lancement en 1999 d'une politique européenne de sécurité et de défense, qui a posé les bases d'une autonomie de décision politico-militaire dans le cadre de l'Union¹⁵.

¹⁴ Sur ce point, voir Philippe Garabiol-Furet, « Le salaire minimum européen : un projet réalisable ? », *Questions d'Europe – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, n° 43, octobre 2006.

¹⁵ Sur ces aspects, voir J. Howorth, *Security and Defense Policy in the European Union*, (New York, Palgrave Macmillan, 2007). Sur un plan concret, les forces armées européennes sont déjà engagées dans 33 opérations extérieures, dont 12 au titre de la PESD.

Toute construction d'une Union d'Etats implique un accord sur la question de la guerre et de la paix : la sûreté extérieure – ou la défense commune – est inhérente à la fondation d'une Union d'Etats comme l'Union européenne¹⁶. Il est vrai que l'Union n'est pas parvenue à un tel degré de consensus sur ces questions épineuses dans un domaine où l'hétérogénéité des préférences nationales est forte. Depuis le traité de Maastricht, elle cherche à faire émerger une puissance européenne capable de peser au niveau international sur le plan diplomatique et militaire. Mais pour nombre des Etats membres, la construction européenne a, avant tout, vocation à établir un espace de paix et de prospérité sur le continent, pas nécessairement à faire naître une nouvelle puissance. Le fait que nombre de nouveaux Etats membres se soient prononcés en faveur des positions américaines, au moment de la crise irakienne en 2003, aura douloureusement illustré le télescopage entre projet de réconciliation continentale et projet d'« Europe puissance », traditionnellement porté par la France. Repartir de l'avant suppose dès lors de dissocier clairement ces deux projets et de défendre le second en tant que tel, et sur la base d'une stratégie spécifique qui doit consister à rompre avec l'illusion que la promotion d'une Europe comme « acteur global » pourrait mobiliser l'ensemble des Etats membres.

Il est clair que l'ensemble des politiques à venir de l'Union dans les domaines diplomatique et militaire ne peut pas concerner de la même manière tous les Etats membres, ce qui doit conduire à négocier la mise en place de coopérations entre Etats pour progresser. La seule référence à ces domaines régaliens montre que la construction européenne s'est désormais engagée dans des perspectives politiques nouvelles qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus sociopolitiques nationaux, et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens, notamment ceux qui ont recouvré, ou découvert, leur souveraineté en même temps que la démocratie en Europe centrale et orientale, de se dessaisir de leur « droit de veto ». Il faut donc reconnaître l'hétérogénéité des intérêts au sein de l'Union, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'actions communes¹⁷. Il convient de souligner que cette logique de différenciation a un corollaire : les mécanismes de coopérations différenciés mis en place doivent nécessairement rester ouverts aux pays qui souhaiteraient rejoindre les Etats qui auraient constitué originellement ces « coopérations ». Dans ces domaines, la différenciation pourrait s'avérer utile. Parmi les pistes à envisager :

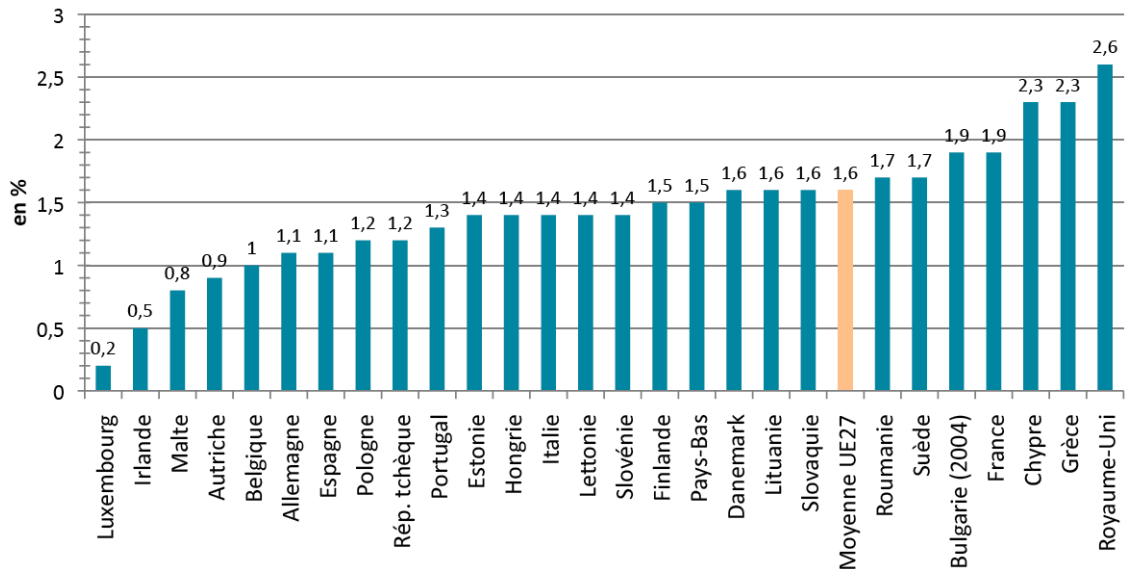
- Une « coopération structurée permanente » dans le domaine de la défense pourrait être mise en œuvre dans le cadre du traité de Lisbonne, sous réserve qu'il soit ratifié. Elle serait ouverte aux États qui s'engageraient à participer aux principaux programmes européens d'équipement militaire et à fournir des unités de combat immédiatement disponibles pour l'Union européenne.
- Le rôle de l'Agence européenne de défense, créée en 2004 et consacrée par le traité de Lisbonne, pourrait être renforcé afin de développer une réelle politique européenne de l'armement et coordonner l'effort d'équipement des différentes armées nationales.
- L'accroissement de l'effort budgétaire en matière de défense pourrait être favorisé. Deux options pourraient être distinguées :
 - 1) Un scénario « au menu » à partir des contributions des Etats membres qui satisferaient à des critères stricts comme le ratio des dépenses militaires par rapport au PIB, les investissements en R&D militaire, etc. en définissant des objectifs ambitieux et contraignants (cf. les critères de Maastricht lors de la création de l'€) selon une formule de « coopération renforcée », impliquant par exemple une part d'au moins 1,6% du PIB (moyenne de l'UE) consacrée à la défense (cf. graphique 4)

¹⁶ Cf. Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération* (Presses Universitaires de France, 2007), p. 286-295.

¹⁷ Pour des éléments plus précis sur ce point, cf. T. Chopin, « Traité modificatif. La relance institutionnelle de l'Union européenne », in T. de Montbrial et P. Moreau Defarges (dir.), *Ramses 2008*, (Dunod – IFRI, 2007).

4. Part du budget de défense dans le PIB des Etats membres (2006)

Source : Eurostat



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

2) un scénario « à la carte », à partir des contributions de tous les Etats prêts à s'engager, même si le rôle de la France et du Royaume-Uni devrait être au cœur du noyau d'Etats en question : les budgets de défense britannique et français représentent en effet les 2/3 du total de ceux des 25 autres Etats membres. Par ailleurs, le budget de recherche de défense de ces deux pays représente le double de tous les autres ;

- Comme dans le cas de l'OTAN, la défense européenne pourrait se doter d'une « clause de défense collective »¹⁸, ce qui permettrait de renforcer les liens et la solidarité entre les Etats de l'Union en matière de sécurité et de défense communes.
- Enfin, des échanges militaires pourraient être envisagés en matière de formation et de gestion des ressources humaines.

3.2.2 L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Depuis 1992, des changements de compétence sont intervenus dans l'eupéanisation des politiques touchant à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice ». En particulier, les politiques liées à la libre circulation des personnes (le contrôle aux frontières extérieures, l'asile, l'immigration et la protection des droits des ressortissants de pays tiers, la coopération judiciaire en matière civile) ont été institutionnalisées avec le traité de Maastricht sous la forme d'un « pilier » intergouvernemental, distinct du pilier communautaire. Le traité d'Amsterdam a intégré ces politiques dans le cadre juridique du 1^{er} pilier de l'Union (titre IV du traité instituant la Communauté européenne) qui définit la politique de l'Union en matière de « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ». L'objectif est la mise en œuvre progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁹.

Le traité de Lisbonne renforce l'efficacité de la prise de décision pour ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, domaine dans lequel le Conseil des ministres voterait à la majorité qualifiée et où le Parlement européen disposerait d'un pouvoir de

¹⁸ Voir Franklin Dehousse, Wouter Coussens, Giovanni Grevi, op. cit.

http://www.epc.eu/TEWN/pdf/992512761_EPC%20Working%20Paper%209%20Integrating%20Europe%20-%20Multiple%20Speeds%20One%20Direction.pdf

¹⁹ Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, consacre la compétence de la Communauté européenne – devenue Union européenne – en matière d'immigration et d'asile et incorpore, par protocole, les dispositions de l'accord de Schengen et de sa convention d'application dans le cadre légal de l'Union. Au Conseil européen de Tampere (1999), les chefs d'Etat et de gouvernement déclarent qu'il faut « dans les domaines, distincts mais étroitement liés, de l'asile et des migrations, élaborer une politique européenne commune ».

codécision. Il est notable que ce domaine soit sans doute celui où le traité de Lisbonne marque les innovations les plus nettes²⁰ en raison du passage au vote à la majorité qualifiée sur l'asile et le contrôle des frontières extérieures. L'Union pourra donc harmoniser ses règles concernant l'octroi de l'asile, ce qui permettra de mettre un terme au système complexe de juxtaposition des règles diverses qui sont applicables dans les différents Etats membres et de développer une politique commune en matière d'asile. Le traité renforce les moyens de lutte de l'Union contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Là aussi, les décisions seront désormais prises à la majorité qualifiée en « codécision » avec le Parlement européen. Il s'agit d'une politique exercée en commun par l'Union et les Etats membres qui vise à définir les règles et les conditions d'immigration. Une politique commune de gestion des flux migratoires d'origine externe devient essentielle dès lors que l'Union est devenue l'une des premières régions d'immigration du monde.

Toutefois, si le nouveau traité marque à cet égard une nouvelle avancée de l'intégration politique européenne, il faut souligner que diverses dérogations et « opt-out » sont prévues par le traité dans certains domaines (par exemple la coopération policière et judiciaire). Sur le registre des dérogations, il est notable que l'Union soit d'ores et déjà une sorte d'« Europe à la carte » en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent aux politiques d'immigration et d'asile que lorsqu'ils le souhaitent (système du « opt-in ») ; cette possibilité leur est de nouveau octroyée par le traité de Lisbonne, mais aussi pour le contrôle des frontières extérieures et la coopération judiciaire en matière civile. Par ailleurs, le Danemark, partie prenante du dispositif Schengen, ne participe pas au titre IV sur l'immigration et l'asile. L'Islande et la Norvège n'appartiennent pas à l'Union, mais ont signé un accord qui les engage à incorporer dans leur législation l'intégralité de l'acquis Schengen et des mesures déjà prises dans le domaine de compétences de la DG « Justice et affaires intérieures ». Il paraît donc probable que si de nouvelles avancées peuvent être envisagées, ce sera sans doute dans le cadre de processus d'intégration différenciée. A titre d'exemples²¹ :

- La coopération aux frontières : les contrôles seraient effectués par un corps de gardes frontières constitué sur la base d'une coopération interétatique. La Commission a proposé aux Etats membres la création d'un Corps européen de gardes frontières et une agence européenne est actuellement mise en place. Un nombre limité d'Etats membres peuvent d'ores et déjà procéder à une coopération renforcée en créant des unités de « police des frontières » remplissant des tâches précises, spécialisées dans les situations d'urgence. Certaines coopérations renforcées des gardes côtes des pays méditerranéens peuvent servir d'exemple.
- Les forces de police : Europol est un centre de renseignements possédant des capacités d'investigations, mais manquant de forces opérationnelles. La coopération renforcée permettrait à certains Etats membres de créer un corps de police spécialisé, qui aurait les mêmes pouvoirs d'investigation dans tous les Etats membres participants à cette coopération, et pouvant circuler librement d'un Etat à l'autre. Une initiative de ce type a été menée entre la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.
- En matière d'approfondissement de l'espace judiciaire européen, les coopérations renforcées pourraient permettre certains progrès : rapprochement dans la définition des délits et des sanctions dans les différents Etats membres, ainsi que de leurs procédures ; les Etats qui le souhaitent pourraient mettre en place un système d'échange d'informations permanent. Cette coopération pourrait également servir d'exemple et rassurer les Etats récalcitrants.
- Des réseaux de renseignements communs pourraient être créés sur la base de telles coopérations entre Etats : on tirerait de nombreux bénéfices d'une meilleure coopération entre les services de renseignement des Etats membres (des renseignements de meilleure qualité, des économies d'échelles, etc.). Il serait

²⁰ 10 articles du traité de Lisbonne sur les 33 passant au vote à la majorité qualifiée et 10 articles sur les 40 ayant été ajoutés à la liste de ceux relevant de la codécision concernant ce domaine.

²¹ Voir F. Dehousse, W. Coussens, G. Grevi, op. cit.

également opportun de faire coopérer ces services de renseignements avec les forces de polices communes ainsi qu'avec Europol.

Conclusion :

La construction européenne est le produit de compromis entre intérêts nationaux et visions politiques distinctes de l'Europe. Dans cette perspective, il est normal que des sujets de désaccords existent, et ce d'autant plus quand il s'agit de se prononcer sur des enjeux éminemment politiques et structurants pour l'avenir de la construction européenne comme c'est le cas pour les questions énergétiques, la politique de défense ou la fiscalité. De ce point de vue, il ne s'agit pas tant de déplorer ces divergences, par définition inhérentes à une entreprise qui vise la construction d'une Union d'Etats, que de les reconnaître et de les accepter comme des réalités incontournables et de trouver les modalités permettant de gérer l'hétérogénéité des préférences collectives des Européens dans tel ou tel domaine.

Sans doute, la différenciation est l'une des modalités privilégiées à cet égard. Une telle démarche présente, selon nous, un double avantage : tout d'abord, ouvrir des espaces d'action commune en dépit de la diversité des visions et des intérêts nationaux tout en répondant aux exigences d'efficacité et de légitimité ; par ailleurs, permettre de rompre avec le fantasme de l'unité et de l'homogénéité tout en reconnaissant que l'Union est le niveau d'action publique pertinent pour relever un certain nombre de défis globaux (la pénurie d'énergie et le réchauffement climatique, le passage de l'abondance à la rareté des denrées alimentaires, les migrations, la dégradation de la sécurité internationale) lancés par la mondialisation.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.