

Colloque sur « L'identité européenne : ses institutions et sa géopolitique »

Samedi 25 octobre 2008

« L'Europe à géométrie variable : une voie pour l'intégration ? »

Jean-François Jamet

Mesdames et Messieurs, je souhaite tout d'abord remercier la Société de Géographie de m'avoir invité à ce second colloque consacré à l'identité de l'Europe au travers de ses institutions et de sa géopolitique.

Une des questions qui se pose dans ce cadre est celle de l'articulation entre le projet d'intégration européenne, l'hétérogénéité des préférences des Etats membres, et le degré divers de participation aux politiques communautaires qui en résulte. En observant des représentations cartographiées des institutions et politiques européennes, il ne vous aura ainsi pas échappé que l'Europe est d'ores et déjà à géométrie variable : il suffit de penser à la zone euro, à l'espace Schengen, à l'Europe spatiale, ou encore aux différentes formes d'exemption prévues par les Traités. Autrement dit, l'identité européenne, si elle existe, connaît plusieurs dimensions et les frontières politiques de l'Europe varient en fait selon chacune de ces dimensions.

Ce constat est perturbant pour qui souhaiterait voir dans la construction européenne un mouvement continu d'intégration et d'élargissements successifs où chaque Etat s'engagerait de façon égale dans un ensemble ressemblant de plus en plus à un système fédéral parfaitement cohérent. On est alors amené à se demander si la géométrie variable est un obstacle à l'intégration européenne ou si elle est au contraire une de ces « ruses de l'histoire », c'est-à-dire un vecteur paradoxal de cette intégration.

Par souci de clarté, je précise que j'utiliserai indifféremment dans la suite de cette présentation les termes de géométrie variable et de différenciation. Ils désignent une situation où les Etats membres d'une Union 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.

Je vais essayer de vous montrer que la géométrie variable a été et reste nécessaire à l'intégration en Europe, même si elle requiert certaines précautions. Pour cela, je commencerai en montrant l'actualité de ce débat dans le contexte actuel, puis je présenterai un bref historique de la différenciation ainsi que les différentes formes qu'elle peut prendre. J'examinerai ensuite le lien entre intégration et différenciation et le

1. La géométrie variable, une question très actuelle

Le « non » irlandais au traité de Lisbonne est venu nous rappeler que 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 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 la coopération policière et judiciaire. Dans ces domaines, l'hétérogénéité des préférences des vingt-sept Etats membres rend difficile l'obtention d'un consensus et freine l'intégration. En effet, 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 ». Pour prendre un autre exemple, la comparaison des referenda français et irlandais met en évidence cette hétérogénéité des préférences collectives, notamment autour de l'opposition entre d'un côté les demandes hexagonales en faveur de l'harmonisation fiscale et d'une défense commune et, de l'autre, la volonté irlandaise de maintenir intacte la souveraineté fiscale et la neutralité du pays.

Dans ce contexte, la différenciation a été présentée 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 cette hétérogénéité des préférences. Il s'agirait ainsi de permettre aux pays 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 constituerait donc un moyen de ne pas frustrer les attentes ou les réticences des citoyens européens. La 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 ».

2. Un rôle important dans la construction européenne

La différenciation, sous ses différentes formes, a d'ores et déjà joué un rôle important dans le processus d'intégration communautaire. Jacques Delors disait du reste peu après le non irlandais, je le cite :

« Pour que l'Union avance à nouveau (...) il faut surtout (...) qu'on en revienne à ce qui a permis d'avancer dans le passé. Quelle que soit sa taille, est-ce qu'un seul pays, grand ou

fallu l'accord de tous ? Onze pays sur quinze seulement étaient favorables à la monnaie unique et remplissaient les conditions. Dire cela, ce n'est pas menacer les Irlandais, c'est rappeler les conditions de l'efficacité. Ce qui était vrai à neuf ou à quinze l'est plus encore à vingt-sept »¹.

En revenant un peu en arrière, on peut tout d'abord remarquer que 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 puis dans le cadre du traité de Rome. Son succès dans la mise en place d'un marché commun a souligné les gains à retirer de la participation à la construction communautaire et a incité d'autres Etats à demander l'adhésion. Dans la suite de la construction communautaire, 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 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 a 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, on peut noter que la situation dans laquelle l'Europe se trouve après le « non » irlandais au traité de Lisbonne n'est pas nouvelle. Le traité de Maastricht fut lui-même 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 lui-aussi rejeté en juin 2001 par les Irlandais avant qu'ils ne revotent et acceptent cette fois-ci le traité 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. Par contre, 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 communautaire².

¹

²

3. Les formes de différenciation

Comme vous avez pu le noter en m'écoutant, la différenciation est elle-même un concept à géométrie variable. Il existe en effet 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. On distingue ainsi :

- la différenciation hors traité. Parmi les nombreux exemples de différenciation au travers d'accords internationaux conclus hors traité, on peut citer 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, le programme Eureka dans le domaine de la recherche, la Convention sur la délivrance de brevets européens ou encore la Charte sociale européenne ;
- les clauses d'exemption prévues par les traités : par exemple, l'opt-out du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède dans le cadre du traité de Maastricht pour ce qui est de l'union monétaire ou encore du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark dans le cadre du traité d'Amsterdam pour les visas, l'asile et l'immigration ;
- l'abstention constructive 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 – possibilité ne s'appliquant que dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la Politique européenne de sécurité et de défense ;
- enfin, les coopérations renforcées introduites par le traité d'Amsterdam mais jamais mises en œuvre depuis en raison de modalités complexes et contraignantes, mais que le traité de Lisbonne prévoit d'assouplir afin de faciliter le recours à ce type de différenciation.

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), « Cercles concentriques » (Edouard Balladur), « traité dans le traité » (Jacques Delors), « Avant-garde » (J. Delors également), « Groupe pionnier » (Jacques Chirac), « Centre de gravité » (Joschka Fischer). 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 au contraire 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 enfin 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

4. Le lien entre différenciation et intégration

La différenciation est d'abord une réponse au défi posé par l'élargissement et le maintien du vote à l'unanimité dans certains domaines : 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. La différenciation permet à un sous-groupe d'Etats membres dont c'est l'intérêt de s'engager dans une politique commune sans que celle-ci s'impose aux Etats pour lesquels une décision décentralisée reste préférable en raison de leurs situations/préférences différentes. La différenciation peut aussi constituer une forme d'expérimentation. Dans la pratique en effet, il peut exister un certain degré d'incertitude quant aux coûts et aux bénéfices associés à l'adoption d'une politique commune. Dans ce contexte, certains pays ne souhaiteront 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 et, s'ils sont positifs, ils peuvent alors décider de rejoindre les autres Etats membres. Cela a été le cas de l'Union elle-même mais aussi de nombreuses politiques européennes qui furent d'abord développées dans un cadre intergouvernemental, comme Ariane ou Schengen. La différenciation peut ainsi favoriser des processus de convergence favorables à l'intégration.

Néanmoins, il est important de noter que la différenciation peut présenter un certain nombre de risques si elle est mal utilisée. Le premier d'entre eux est celui d'une fragmentation excessive du processus d'intégration lui-même. 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'UE. Un autre risque est celui de diviser les Etats membres en crispant les positions des Etats membres qui restent en dehors : la différenciation ne doit 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. 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.

5. Exemples d'applications

D'un point de vue théorique en économie politique, les domaines qui se prêtent à une intégration différenciée sont ceux pour lesquels il est optimal pour un sous-groupe

a. La convergence fiscale

Dans le domaine fiscal, la complexité et la diversité des fiscalités des Etats membres sont un obstacle majeur à la circulation du capital, des travailleurs et des services. Elle a donc 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.

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), ce qui empêche toute avancée significative. Dans ce contexte, la différenciation pourrait s'avérer utile. Elle pourrait concerner :

- une harmonisation des assiettes de l'impôt sur les sociétés, dans un premier temps, de leur taux dans un second;
- 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 des taxes appliquées.

b. L'énergie

Au cours de ces dernières années, l'énergie est devenue progressivement un sujet central du débat européen. Dans un contexte de forte dépendance énergétique des pays de l'Union, 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. Tant que le traité de Lisbonne n'est pas ratifié, l'unanimité prévaut et reste source de blocage en 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.

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

émissions plus faibles; investir dans le développement des capacités d'interconnexion; discuter, clarifier et homogénéiser les systèmes de subventions publiques à l'énergie mis en place par les Etats membres.

c. La défense

Parmi les autres applications possibles figurent notamment la défense dont il sera question demain. La différenciation pourrait permettre d'envisager les pistes suivantes :

- comme dans le cas de l'OTAN, la défense européenne pourrait se doter d'une « clause de défense collective », ce qui permettrait de renforcer les liens et la solidarité entre les Etats de l'Union en matière de sécurité et de défense communes
- 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, suivant deux options possibles : un scénario « au menu » à partir des contributions des Etats membres qui satisferaient à des critères stricts tels que le ratio des dépenses militaires par rapport au PIB, les investissements en R&D militaire, etc., en définissant des objectifs ambitieux et contraignants (comme cela a été le cas avec les critères de Maastricht lors de la création de l'euro) selon une formule de « coopération renforcée » ; un scénario « à la carte », à partir des contributions de tous les Etats prêts à s'engager.

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 et la politique de défense ou encore 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

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 rareté de l'énergie, le réchauffement climatique, la sécurité internationale, mais aussi les migrations) lancés par la mondialisation.