

Crise et réforme de l'Union européenne. L'intégration différenciée est-elle la réponse ?



**Groupe
d'études
géopolitiques**

Groupe d'études géopolitiques

Crise et réforme de l'Union européenne. L'intégration différenciée est- elle la réponse ?

Auteur

Frank Schimmelfennig

45, Rue d'Ulm 75005 Paris
legrandcontinent.eu
geg@ens.fr

Pour citer l'étude

Crise et réforme de l'Union européenne. L'intégration différenciée est-elle la réponse ?, Groupe d'études géopolitiques, Note de travail 4, Juin 2020.

Des versions antérieures de ce document ont été présentées à la Hertie School of Governance de Berlin, et à l'Institut universitaire européen de Florence. Je remercie les participants à ces réunions pour leurs commentaires. Les travaux relatifs à ce document ont été financés par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'UE dans le cadre de la convention de subvention n° 822304 Integrating Diversity in the European Union, InDivEU. Le soutien de la Commission européenne à la production de cette publication ne constitue pas une approbation du contenu qui reflète uniquement les opinions de l'auteur. La Commission ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans cette publication.

Résumé

La pandémie de Covid-19 renforce les crises d'intégration que l'Union européenne a connues au cours de la dernière décennie. Le choc asymétrique de la pandémie exacerbe les écarts existants en matière de performance économique et de santé budgétaire entre les États membres du Nord et du Sud de l'Europe et exerce de nouvelles pressions sur la cohésion de la zone euro.

Les fermetures unilatérales des frontières en réaction à la propagation du virus ont perturbé l'espace Schengen, dont la cohérence avait déjà été mise à mal en 2015, par un accroissement des flux migratoires. Enfin, la pandémie a frappé pendant la phase cruciale des négociations sur les relations économiques post-Brexit entre l'Union et le Royaume-Uni. Le principe de « conditions de concurrence équitables » au cœur du marché intérieur n'est pas seulement mis à l'épreuve, mais il est également menacé par la suspension des règles de l'Union en matière d'aides d'État. Dans tous ces domaines touchés par la crise, les réformes étaient dans l'impasse avant la pandémie - la question est de savoir si le choc du Covid-19 débloquera les négociations ou réduira davantage la marge de manœuvre pour les accords à venir.

Dans une Union de plus en plus hétérogène et contestée, l'intégration différenciée a considérablement facilité l'approfondissement et l'élargissement de l'intégration européenne.

Elle a été particulièrement efficace pour lancer l'intégration de nouvelles politiques et l'admission de nouveaux États membres. La différenciation est toutefois moins adaptée pour relever les principaux défis actuels de l'Union européenne : la révision et la réforme des politiques hautement intégrées qui sont en crise. Pour illustrer les difficultés liées à l'intégration différenciée, cette note applique les principales connaissances théoriques et empiriques tirées d'expériences passées d'intégration différenciée, aux domaines de la politique de l'Union les plus touchés par la crise et faisant l'objet d'un besoin de réforme : la zone euro, Schengen et le Brexit.



Frank Schimmelfennig • Professeur de politiques européennes et membre du centre d'études internationales et comparées de ETH Zurich, Senior analyste • Groupe d'études géopolitiques

Crise et réforme de l'Union européenne. L'intégration différenciée est-elle la réponse ?

4

La pandémie de Covid-19 est la plus grave menace pour la santé publique et l'économie européennes depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle renforce également les crises d'intégration que l'Union européenne (UE) a connues au cours de la dernière décennie. Le choc du coronavirus exacerbe les écarts existants en matière de performance économique et de santé budgétaire entre les États membres du Nord et du Sud de l'Europe et exerce de nouvelles pressions sur la cohésion de la zone euro. Les fermetures unilatérales des frontières en réaction à la propagation du virus ont perturbé l'espace Schengen, dont la cohérence avait déjà été mise à mal en 2015, par un accroissement des flux migratoires. Enfin, la pandémie a frappé le monde pendant la phase cruciale des négociations sur les relations économiques post-Brexit entre l'UE et le Royaume-Uni. Le principe de « conditions de concurrence équitables¹ » au cœur du marché intérieur de l'UE n'est pas seulement mis à l'épreuve dans ces négociations, mais il est également menacé par la suspension des règles de l'UE en matière d'aides d'État. Dans tous ces domaines de crise, les réformes étaient dans l'impasse avant la pandémie - la question est de savoir si le choc du Covid-19 déblocquera les négociations ou réduira davantage la marge de manœuvre pour ces accords.

Les crises récentes ont renforcé le dilemme plus général de l'intégration européenne. D'une part, l'UE a été confrontée à d'importantes incitations à la réforme, soit pour mieux articuler l'intégration, soit pour réparer les dysfonctionnements des politiques déjà intégrées. D'autre part, les changements institutionnels et politiques majeurs dans l'UE continuent de nécessiter l'unanimité intergouvernementale, l'approbation du Parlement européen et la ratification nationale dans chaque État membre, créant ainsi de nombreux points de veto. Dans le même

1. Level-playing field

temps, l'hétérogénéité des préférences et des capacités des États membres ainsi que la contestation interne des politiques de l'UE se sont accrues - augmentant la probabilité que ces points de veto soient activés. Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile de parvenir à un consensus sur la réforme des politiques de l'UE.

Carte 1. Une intégration européenne différenciée



Cartographie : Le Grand Continent, 2020

Dans ces circonstances, l'intégration différenciée (ID) est devenue un instrument essentiel pour surmonter les impasses de réforme de l'UE depuis les années 1990. L'ID permet à l'UE d'aller de l'avant en matière d'intégration sans exiger la participation de tous les États membres. Elle permet ainsi de tenir compte de l'hétérogénéité internationale et de contourner les points de veto. L'ID fonctionne par le biais d'exemptions ou d'exclusions. L'exemption offre aux États membres la possibilité de ne pas participer aux politiques européennes qu'ils rejettent. L'exclusion interdit aux États membres de participer aux politiques de l'UE tant qu'ils ne remplissent pas certaines conditions. L'union monétaire en est un exemple. Les États membres qui ne font pas partie de la zone euro comprennent à la fois les pays qui pourraient rejoindre la zone euro mais qui ne le souhaitent pas (comme le Danemark et la Suède) et ceux qui le souhaiteraient mais qui sont considérés comme inaptes pour le moment (comme la Bulgarie et la Roumanie). La même logique s'applique aux États européens non membres. Certains, comme la Norvège et la Suisse, seraient les bienvenus dans l'Union européenne, mais ne souhaitent participer qu'à certaines politiques européennes. D'autres sont empêchés de devenir membres à part entière mais sont admis à participer à des politiques spécifiques, comme dans le cas de la participation de la Turquie à l'union douanière.

En conséquence, l'UE est passée d'un système d'intégration (largement) uniforme, dans lequel les politiques intégrées s'appliquaient à tous les membres (et aux membres seulement), à un système d'intégration diffé-

renciée, dans lequel la validité territoriale des régimes de politiques intégrées n'est pas congruente avec l'adhésion formelle². La figure 1 présente une carte de l'adhésion graduelle à l'UE - allant des États membres pleinement intégrés aux États non-membres ayant de simples accords de coopération.

Au cours de la dernière décennie, les défis de l'intégration européenne ont cependant fondamentalement changé. Plutôt que de se battre pour obtenir un soutien à l'élargissement, l'UE a dû faire face à des États membres qui menaçaient de quitter l'Union (Brexit) ou de sortir de la zone euro (Grexit). Et plutôt que de trouver des moyens flexibles pour stimuler l'intégration de nouveaux domaines politiques, l'UE a dû faire face à des crises profondes touchant des politiques déjà fortement intégrées (union monétaire et politique d'asile). L'expérience passée a montré que l'intégration différenciée facilite l'intégration de nouveaux membres et de nouvelles politiques. Mais est-elle aussi un instrument approprié pour faire face aux menaces de désintégration des politiques et membres historiques de l'Union ?

Le débat politique en cours sur la réforme de l'UE envisage l'ID comme une alternative viable à l'uniformité. En mars 2017, les chefs d'État et de gouvernement de France, d'Allemagne, d'Italie et d'Espagne se sont mis d'accord sur une Europe à plusieurs vitesses au cours d'une réunion préparatoire au 60e anniversaire du traité de Rome ; le « Livre blanc sur l'avenir de l'Europe » de la Commission européenne envisageait un scénario différencié (« Ceux qui veulent plus font plus ») ; en septembre de la même année, le président Macron approuvait le principe de différenciation dans son discours programmatique de la Sorbonne.

La présente note explore, en deux étapes, la viabilité de l'ID pour la réforme de l'UE. Premièrement, elle s'appuie sur les connaissances théoriques et empiriques existantes pour préciser les conditions dans lesquelles une intégration différenciée est susceptible de faciliter un accord d'intégration³. Elle applique ensuite ces considérations à trois brèves études de cas qui examinent les conditions actuelles et les perspectives de différenciation sur la réforme de la zone euro et de Schengen ainsi que sur les négociations du Brexit.

Je soutiens que l'intégration différenciée est généralement moins utile pour faciliter la réforme dans des domaines politiques déjà fortement intégrés et menacés de désintégration qu'elle ne l'a été pour l'intégration de nouvelles politiques et de nouveaux États membres. Alors que l'hétérogénéité internationale génère une demande de différenciation dans les deux contextes, les conditions de l'offre pour la différenciation sont moins favorables à

la résolution de crise et pour convenir de réformes dans des domaines politiques hautement et uniformément intégrés. Dans ce contexte, l'intégration différenciée générerait des groupements d'États membres d'une taille inférieure à l'échelle critique. Le fractionnement de domaines politiques hautement intégrés entraînerait également des externalités positives et négatives préjudiciables entre les groupes. En outre, les règles de prise de décision, la puissance des organisations supranationales, les normes d'intégration informelles et les importants effets de dépendance historique réduisent l'efficacité, la légitimité et la faisabilité de la différenciation dans les domaines hautement intégrés. La combinaison de ces facteurs a fait échouer de nombreuses tentatives de recours à la différenciation pour surmonter les désaccords causés par des préférences et des capacités d'intégration incompatibles. En résumé, malgré tous ses avantages pour stimuler l'élargissement et l'intégration initiale de nouveaux domaines politiques, l'intégration différenciée n'est pas la solution miracle pour faire face aux crises d'intégration avancée de l'UE.

Moteurs et conditions d'une intégration différenciée

Afin d'expliquer les modalités d'une intégration différenciée, je distingue les facteurs de demande qui créent un intérêt pour la différenciation entre les États, des facteurs d'offre qui facilitent ou inhibent la réalisation de la demande d'intégration différenciée. Je m'appuie sur le cadre théorique et les résultats empiriques de Schimmelfennig et Winzen⁴ pour préciser davantage les facteurs de demande et d'offre pertinents. Je compare ensuite les contextes de pré-intégration et d'intégration existante en ce qui concerne ces facteurs. J'affirme que, si nous supposons que la demande est constante, les facteurs d'offre pour une intégration différenciée sont moins favorables dans les conditions d'une intégration (substantielle) pré-existante. Cela est principalement dû à des interdépendances ou des externalités accrues et à des changements dans la constellation du pouvoir de négociation.

La demande : prendre en compte l'hétérogénéité

La recherche a étudié l'hypothèse que l'intégration différenciée aide à surmonter l'impasse des négociations causée par l'hétérogénéité croissante entre les États membres⁵. Schimmelfennig et Winzen⁶ distinguent deux grandes logiques de différenciation dans l'intégration européenne : la différenciation « constitutionnelle » et la différenciation « instrumentale ». La différenciation constitutionnelle trouve généralement son origine dans le contexte de réforme des traités, dans lequel les États membres négocient l'intégration de nouvelles politiques ou la centralisation accrue des politiques déjà intégrées.

2. Schimmelfennig et al. 2015

3. Schimmelfennig et Winzen 2020

4. Schimmelfennig et Winzen 2020

5. Holzinger et Schimmelfennig 2012

6. Schimmelfennig et Winzen 2020

Ces négociations soulèvent des préoccupations quant à l'autonomie nationale, notamment dans les domaines politiques qui touchent aux compétences fondamentales de l'État et à l'identité nationale (comme la politique de sécurité intérieure et extérieure, la politique fiscale et la politique de migration et d'asile). En outre, les préoccupations en matière d'autonomie sont particulièrement fortes dans les États riches et bénéficiaires d'organes de gouvernance stables, où l'autonomie nationale semble bien fonctionner, et dans les États où les identités nationales sont fortes, où les partis eurosceptiques prospèrent et où les référendums nationaux permettent aux citoyens d'exercer une influence sans intermédiaire sur la ratification des traités.

La différenciation instrumentale trouve généralement son origine dans le contexte d'élargissement qui suscite des préoccupations en matière de redistribution et efficacité. Les États membres historiques, ou des groupes d'intérêt puissants dans ces États, craignent des pertes économiques et financières découlant de l'intégration des nouveaux États membres au marché intérieur, de la redistribution des fonds européens et de la faible capacité de mise en œuvre de ces États membres. Les nouveaux États membres peuvent à leur tour s'inquiéter des pressions exercées sur les producteurs nationaux lorsqu'ils rejoignent le marché intérieur et sont obligés de mettre en œuvre des normes réglementaires exigeantes. Les préoccupations en matière de politique publique dans le contexte de l'élargissement se manifestent à la fois dans les domaines de la politique économique de l'UE - le marché intérieur et les politiques de régulation et de redistribution qui l'accompagnent - et dans le domaine des compétences fondamentales de l'État, qui ne sont pas seulement des instruments de construction de la nation et des symboles de la souveraineté nationale, mais fournissent également aux citoyens des biens publics tels que des frontières sûres, un système judiciaire efficace et une monnaie stable. Dans la perspective instrumentale, les gouvernements s'inquiètent des effets de l'intégration sur la qualité de ces biens et services publics. Ces préoccupations surgissent le plus souvent lorsque de nouveaux États membres relativement pauvres rejoignent l'UE, ce qui crée une concurrence à bas salaires et faible réglementation, et conduit à une situation dans laquelle ces pays bénéficient des fonds structurels et agricoles de l'UE tout en ayant une capacité de gouvernance généralement plus faible.

En résumé, l'hétérogénéité internationale crée une demande d'intégration différenciée aux deux extrémités de la répartition internationale des richesses et de la gouvernance. Les États riches et bénéficiaires de capacités de gouvernance fortes refusent une intégration plus poussée (dans le domaine des compétences fondamentales de l'État et en particulier si leurs citoyens ont une identité nationale prononcée), tandis que les États plus pauvres et aux organes de gouvernance moins stables se

refusent une intégration plus poussée. Afin de réaliser ces demandes, cependant, l'intégration différenciée exige des conditions d'offre favorables.

Offre : taille, externalités et contexte institutionnel

La constellation de préférences typique créant une demande d'intégration différenciée est constituée d'un groupe de pays « intégrationnistes » ayant une première préférence pour plus d'intégration, tandis qu'un autre groupe, les pays « favorables au statu quo » rejettent plus d'intégration. La différenciation n'est possible que si les deux groupes préfèrent également la différenciation au statu quo ou sont au moins indifférents entre le statu quo et l'intégration différenciée. L'obtention de cette condition et la demande qui en découlera réellement dépendent de la taille relative des deux groupes et des externalités que la différenciation produit entre eux. Leur pouvoir de négociation relatif est également important.

Tout d'abord, la taille du groupe intégrationniste doit être suffisamment importante pour traiter efficacement le problème politique en question. En outre, les avantages d'une intégration plus poussée doivent dépasser les coûts de transaction, qui consistent, entre autres, à négocier un accord et à créer et maintenir des institutions communes. Les économies d'échelle augmentent davantage l'attrait d'une intégration plus poussée. Enfin, un grand groupe intégrationniste qui comprend différents groupes (régionaux ou économiques) d'États membres accroît la légitimité de la différenciation. La taille est une considération plus importante pour la différenciation constitutionnelle que pour la différenciation instrumentale. Dans le cas de l'élargissement, le groupe le plus intégré (les anciens États membres) est toujours important, alors que les partisans de l'approfondissement doivent d'abord obtenir un soutien suffisamment important.

Deuxièmement, la réalisation et le développement d'une intégration différenciée dépendent du type et de l'ampleur des externalités intergroupes qu'elle produit⁷. En général, plus l'ID crée d'externalités, plus les conditions de l'offre deviennent défavorables à l'ID et moins il est probable que l'ID se réalise. La demande d'ID fondée sur l'hétérogénéité est plus facile à satisfaire s'il n'y a pas d'interdépendance entre les groupes intégrationnistes et les groupes favorables au statu quo, c'est-à-dire si leurs niveaux inégaux d'intégration ne créent pas d'externalités mutuelles substantielles menaçant d'anéantir les avantages que les États tirent de l'ID.

Si l'intégration crée des externalités positives pour les pays partisans du statu quo, ceux-ci peuvent profiter⁸ des efforts d'intégration des intégrationnistes. Plus l'intégra-

7. Kölliker 2001 ; 2006

8. Ou faire du cherry picking.

tion produit d'externalités positives, plus elle réduit les incitations pour les pays du statu quo à y mettre fin et à rechercher l'uniformité. Les pays extérieurs à faible capacité ne voient aucune raison d'investir dans le renforcement des capacités ; les pays extérieurs à forte autonomie ne sont pas incités à reconsidérer les coûts de la préservation de l'autonomie. En outre, des externalités positives substantielles produisent des effets centrifuges au sein du groupe intégrationniste. Pourquoi contribuer à une intégration plus poussée si vous pouvez profiter des avantages extérieurs ? Ainsi, les externalités positives substantielles réduisent la probabilité que la différenciation soit établie au départ et qu'elle conduise à une intégration uniforme importante en temps utile.

En revanche, si l'ID impose des externalités négatives aux pays du statu quo, elle transforme des spectateurs heureux en perdants insatisfaits de l'intégration⁹. En conséquence, les non-participants préfèrent adhérer - à moins qu'ils ne soient suffisamment puissants pour empêcher la différenciation de l'intégration en premier lieu. Les externalités négatives incitent également fortement les pays à faible capacité à renforcer rapidement leurs capacités afin de pouvoir bénéficier de l'intégration. Dans tous les cas, la différenciation ne se produira pas ou sera de courte durée. Le résultat est une intégration uniforme - au niveau du statu quo souhaité par les outsiders (s'ils sont plus puissants) ou au niveau d'intégration souhaité par l'avant-garde intégrationniste.

Tableau 1 : Les contraintes institutionnelles de l'intégration différenciée

	No prior integration	Low-level integration	Uniform high-level integration	Differentiated high-level integration	Disintegration
Decision making rules	Facilitating	Inhibiting	Inhibiting	Facilitating	Inhibiting
Norms	Absent	Weakly inhibiting	Strongly inhibiting	Facilitating	Strongly inhibiting
Supra-national actors	Absent	Weak	Strong	Mixed	strong
Path dependencies	Absent	Weak	High	Mixed	High
Effect on DI	Very positive	Positive	Negative	Positive	Negative

En définitive, le contexte institutionnel des négociations sur l'intégration différenciée est important. Je distingue ici cinq contextes typiques : aucune intégration, intégration faible, intégration (élevée) uniforme et différenciée et, enfin, désintégration. Ces contextes diffèrent selon le pouvoir de négociation des pays de statu quo, la

légitimité de la différenciation, le rôle des acteurs supranationaux et les effets de dépendance historique.

Dans une situation d'absence d'intégration préalable, les normes, règles et dépendances de trajectoire institutionnelles n'existent pas. L'hétérogénéité des préférences et du pouvoir de négociation matériel est la seule chose qui compte. Les États intégrationnistes peuvent aller de l'avant sans l'accord formel des États qui refusent d'adhérer ou à qui l'adhésion est refusée. Un contexte de « non-intégration » facilite donc grandement la différenciation, toutes choses étant égales par ailleurs.

Une fois que l'intégration est établie, elle génère des règles de décision formelles et des normes informelles. Des acteurs supranationaux entrent en scène, et des dépendances historiques sont susceptibles de se développer. Plus précisément, la règle de prise de décision à l'unanimité affaiblit le pouvoir de négociation institutionnel des États intéressés par une modification du statu quo. Si les pays intégrationnistes recherchent une plus grande intégration, les États du statu quo peuvent menacer d'utiliser leur veto. En outre, l'UE a un parti pris normatif initial en faveur d'une « union toujours plus étroite » et d'une intégration uniforme. Contrairement à d'autres principes constitutionnels tels que la proportionnalité, la subsidiarité et l'attribution (article 5 du TUE), les traités ne mentionnent ni n'approuvent la différenciation de manière explicite. Les acteurs supranationaux tels que la Commission européenne, le Parlement et la Cour de Justice sont en principe également favorables à une intégration uniforme. Enfin, les dépendances résultant de l'intégration s'accumulent au fil du temps, car celle-ci crée des coûts irrécupérables, déclenche des interdépendances endogènes et augmente les coûts de sortie¹⁰. La mesure dans laquelle ces facteurs limitent la différenciation dépend du niveau et du type d'intégration préalable.

Tant que l'intégration reste à un niveau faible ou superficiel, les acteurs supranationaux et les dépendances historiques sont absents ou faibles. Les pays en situation de statu quo sont moins susceptibles de s'opposer à ce que les États intégrationnistes avancent dans des domaines politiques dans lesquels ils ne sont pas ou peu investis. Quand bien même une intégration uniforme serait préférable sur le plan normatif, une intégration différenciée est légitime si la notion d'une « union toujours plus étroite » serait autrement obstruée par les États membres individuels, surtout si la différenciation est limitée dans le temps et si l'intégration reste ouverte aux retardataires. Pour ces raisons, les contraintes institutionnelles qui pèsent sur l'intégration différenciée de politiques ou d'États précédemment faiblement intégrés sont mineures.

En revanche, dans une situation de forte intégration (uniforme), des contraintes institutionnelles majeures

9. Gruber 2000

10. Pierson 1996

pèsent sur les hypothèses de différenciation. Les acteurs supranationaux sceptiques à l'égard de l'ID sont ainsi puissants. La dépendance historique verrouille l'uniformité et crée des incitations favorables à une intégration uniforme plus poussée. Le biais normatif va dans le même sens. En général, les États favorables au statu quo sont davantage incités à bloquer la différenciation s'ils font partie d'un groupe fortement intégré et s'ils sont fortement investis dans le niveau d'intégration existant.

Les contraintes institutionnelles sont particulièrement élevées lorsqu'un État exige une « désintégration différenciée¹¹ », c'est-à-dire lorsqu'il cherche à passer à un niveau d'intégration inférieur aux autres. Dans cette situation, les États intégrationnistes deviennent les défenseurs du statu quo et bénéficient de l'exigence d'unanimité. Chaque gouvernement intégrationniste peut faire valoir un droit de veto, et l'État membre le plus opposé à la désintégration définit les limites du changement. Les menaces de veto n'empêchent pas la désintégration car les États ont toujours la possibilité de sortir de l'UE (en vertu de l'article 50). Cela étant dit, une sortie totale peut imposer des coûts prohibitifs aux gouvernements qui ne veulent que renégocier les conditions de leur adhésion et réduire légèrement leur niveau d'intégration. En outre, les demandes de désintégration (différenciée) à partir d'un niveau élevé d'intégration entraînent des coûts de sortie élevés, se heurtent à l'opposition des acteurs supranationaux et sont moins légitimes dans la perspective d'une « union toujours plus étroite ».

Enfin, un contexte d'intégration différenciée préexistant atténue à nouveau les contraintes institutionnelles qui s'opposent à une différenciation plus poussée. Premièrement, la différenciation jouit d'une plus grande légitimité dans les domaines où elle constitue déjà une pratique établie. Deuxièmement, si le groupe intégrationniste décide de poursuivre l'intégration, il peut le faire plus facilement, car les États membres les plus sceptiques ne sont pas inclus à la prise de décision¹². Troisièmement, les acteurs supranationaux peuvent également être « différenciés », comme dans le cas de la Banque centrale européenne. Quatrièmement, la dépendance historique verrouille autant l'intégration uniforme que différenciée. Si l'intégration antérieure a mis les États sur des chemins intégrationnistes hétérogènes, les coûts irrécupérables et l'interdépendance endogène peuvent propulser les États sur des trajectoires d'intégration divergentes et augmenter les coûts d'un changement de trajectoire.

Implications pour la crise et la réforme de l'UE

Je définis la « crise de l'UE » comme une situation qui présente une menace manifeste ou une probabilité importante de désintégration, c'est-à-dire une réduction du niveau (centralisation) ou d'adhésion à une politique in-

tégrée de l'UE. Par exemple, l'union monétaire a été manifestement menacée au moins par la sortie de la Grèce (sinon la fin de l'euro) lors de la crise de l'euro. Lors de la crise de Schengen, l'effondrement du régime d'asile dit de Dublin et, potentiellement, du régime de libre circulation transfrontalière de Schengen, étaient en jeu. Le référendum sur le Brexit a menacé l'UE par la perte d'un État membre.

Comme je l'ai illustré au travers du cadre théorique de ce document, les situations de crise dans l'UE se caractérisent à la fois par une demande accrue et par de formidables contraintes du côté de l'offre en matière d'ID. D'une part, la crise de l'UE est susceptible de mettre en évidence ou d'accroître l'hétérogénéité internationale entre les États membres. Les crises renforcent les conflits de répartition entre les États membres, par exemple au sujet des coûts d'ajustement dans la crise de l'euro, d'allocation des demandeurs d'asile dans la crise de Schengen, ou de la contribution budgétaire du Royaume-Uni après le Brexit. Elles aggravent les conflits idéologiques et de valeurs sur des questions telles que la souveraineté et la migration et elles mettent en évidence les écarts de capacité économique et administrative entre les États membres - surtout lors des crises de la zone euro et de Schengen. Ainsi, les crises de l'UE et les propositions de réforme qu'elles engendrent accroissent généralement la demande d'intégration différenciée.

D'autre part, les propositions de différenciation sont susceptibles de se heurter à des obstacles majeurs du côté de l'offre. Premièrement, la réforme et la désintégration différenciées réduisent le nombre de membres de la politique intégrée et peuvent donc compromettre la viabilité de la différenciation. Deuxièmement, la réforme et la désintégration différenciées sont susceptibles d'être affectées par des externalités positives et négatives majeures. Troisièmement, les politiques supranationales et uniformément intégrées génèrent d'importantes contraintes institutionnelles pour les réformes fondées sur la différenciation et la désintégration. Les règles de prise de décision, les normes d'intégration, les acteurs supranationaux et les dépendances historiques œuvrent en faveur du maintien d'une intégration uniforme.

Pour illustrer les problèmes et les limites de la différenciation dans les crises de l'UE, je présente trois brèves études de cas sur les questions les plus urgentes en matière de crise et de réforme : la crise de l'euro et la réforme de la zone euro, la crise de Schengen et la réforme de la politique d'asile commune, la crise de Brexit et la réforme de la libre circulation des personnes. Dans aucun de ces cas, nous n'avons constaté d'intégration différenciée en dépit de l'hétérogénéité internationale prononcée et des incursions universitaires et politiques en faveur de la différenciation. Ces résultats négatifs suggèrent des obstacles importants à une solution différenciée.

11. Schimmelfennig 2018

12. Jensen et Slapin 2012

Crise et réforme de la zone euro

L'Union économique et monétaire (UEM) est un domaine d'action intégré de manière différenciée depuis l'origine. Les dérogations britannique et danoise à l'union monétaire ont été codifiées dans le traité de Maastricht, des années avant l'introduction de l'euro. Ces dérogations s'expliquent mieux par le fait qu'elles sont « constitutionnelles », basées sur des préoccupations d'autodétermination. En outre, la zone euro peut exclure les États membres de l'UE (qui ont l'obligation légale d'adopter l'euro) s'ils ne remplissent pas les critères de convergence économique et fiscale. Sur cette base, l'UEM a d'abord exclu la Grèce (jusqu'en 2000) et les nouveaux États membres à partir de 2004. Il s'agit d'une différenciation instrumentale, basée sur la capacité.

Lors de la crise de la zone euro, la différenciation entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie est restée stable. Pourtant, la crise a remis en question l'intégration uniforme entre les membres de la zone euro. Les économistes ont affirmé très tôt que la zone euro était loin d'être une « zone monétaire optimale » - manquant à la fois de mobilité de la main-d'œuvre et d'intégration fiscale¹³. Les économistes politiques ont également souligné que l'union monétaire rassemble des pays poursuivant des stratégies de croissance opposées : une stratégie de croissance axée sur l'offre ou les exportations, basée sur la modération salariale, la productivité et la compétitivité en Allemagne et dans le « Nord » de la zone euro, et une stratégie de croissance axée sur la demande, basée sur l'expansion fiscale et l'inflation salariale dans le « Sud »¹⁴. L'union monétaire a conduit à de nouvelles divergences, obligeant l'Allemagne à renforcer les réformes de l'offre au début des années 2000 et permettant aux pays du Sud d'emprunter à faible coût¹⁵.

La crise financière a transformé les pays de la zone euro axés sur l'exportation en États excédentaires et créanciers, et les pays axés sur la demande en États déficitaires et débiteurs, avec des préférences divergentes en matière de gestion de crise. Chacun a cherché à minimiser les coûts d'ajustement et à transférer le fardeau du sauvetage de la zone euro à l'autre. Alors que les pays du Nord cherchaient à minimiser leur responsabilité et leur apport d'aide financière en appelant à l'austérité dans le Sud, les pays du Sud étaient favorables à l'europanisation ou à l'annulation de la dette et aux transferts financiers du Nord. Cette constellation de préférences et d'acteurs a perduré tout au long de la crise de la zone euro et a façonné le débat sur la réforme de la zone euro jusqu'à ce jour¹⁶. Au plus fort de la crise, les États membres de la zone euro sont parvenus à s'entendre sur la création d'un fonds de sauvetage (le Mécanisme de stabilité européen)

et de mécanismes supranationaux de surveillance et de relance dans le cadre de la mise en oeuvre d'une union bancaire. Pourtant, l'hétérogénéité Nord-Sud des préférences et des capacités d'intégration a bloqué ou réduit à néant le déploiement de nouvelles réformes de grande envergure, dont la plus importante a été proposée par le président français Emmanuel Macron, dans la perspective de transformer la zone euro en une Union budgétaire dotée des capacités décisionnelles et financières nécessaires pour mener une politique macroéconomique efficace.

L'hétérogénéité des préférences et des capacités des États dans la zone monétaire non optimale de la zone euro a inspiré de nombreuses recommandations pour une désintégration différenciée, c'est-à-dire pour réformer la zone euro par la sortie ou l'exclusion d'un groupe de ses États membres. Par exemple, Roger Bootle a remporté le prix Wolfson Economics en proposant une union monétaire du Nord dirigée par l'Allemagne¹⁷. Fritz Scharpf¹⁸ est favorable à une « Communauté monétaire européenne » à deux niveaux, composée de membres de l'UEM (principalement du Nord) et d'autres États membres (principalement du Sud) dont les monnaies nationales sont ancrées à l'euro conformément au mécanisme de change européen (MCE II). Enfin, Joseph Stiglitz¹⁹ considère qu'une réforme uniforme de la zone euro est la meilleure façon d'en parachever l'architecture, mais il préconise un « divorce à l'amiable » en l'absence d'une telle réforme, de préférence mené par l'Allemagne et les autres membres du Nord qui quitteraient la zone euro²⁰.

Toutefois, comme je l'ai indiqué plus haut, la désintégration différenciée d'un domaine politique hautement intégré tel que l'UEM est confrontée aux conditions les plus défavorables du côté de l'offre et il est donc très peu probable qu'elle aboutisse à un accord international. Premièrement, l'union monétaire qui en résulterait serait beaucoup plus petite que l'UEM actuelle. L'UEM pourrait bien cesser d'être le noyau politique de l'UE et produire trop peu de rendements d'échelle. Deuxièmement, les externalités négatives de la scission seraient massives. Lors de la crise de l'euro, malgré leurs intérêts budgétaires contradictoires, le Nord et le Sud ont convenu qu'il fallait éviter un éclatement de la zone euro en raison des risques économiques et politiques prohibitifs que cela entraînerait²¹. Même une « solution à l'amiable » d'après-crise aurait nécessité des transferts massifs et une annulation de dette pour stabiliser les anciens pays de la zone euro²². Elle entraînerait également une appréciation massive des monnaies des pays du Nord, avec l'effet probable d'un effondrement des exportations. Elle saperait également la confiance dans la durabilité de l'Union monétaire, incitant

13. Krugman 2012

14. Hall 2012 : 358-359

15. Scharpf 2011 : 13-16

16. Schimmelfennig 2015

17. Bootle 2011

18. Scharpf 2016

19. Stiglitz 2016

20. 2016 : 292

21. Schimmelfennig 2015

22. Stiglitz 2016 : 290-2

les marchés financiers à lancer des attaques spéculatives pour tester l'engagement des États membres envers la monnaie unique.

Enfin, le contexte institutionnel rend difficile une désintégration différenciée. La zone euro est conçue pour être permanente et n'a pas de procédures pour la sortie des États membres. Elle comprend la BCE, une agence supranationale très indépendante et puissante qui a un intérêt vital à préserver la zone euro et qui a joué un rôle décisif pour éviter une rupture pendant la crise de la zone euro. Une scission de la zone euro irait également à l'encontre des normes d'intégration en vigueur et soulèverait des problèmes de légitimité majeurs, en particulier en cas de rupture non consensuelle ou de sortie forcée - voir les réactions politiques négatives à la proposition du ministre allemand des finances Schäuble d'un « temps mort » grec de la zone euro en juillet 2015. En accord avec ces considérations, la crise de la zone euro n'a pas entraîné la désintégration différenciée de la zone euro - en dépit de la forte demande.

Au lieu d'une désintégration différenciée, la zone euro pourrait envisager une intégration différenciée, c'est-à-dire une réforme, dans laquelle un groupe d'États membres poursuivrait l'intégration budgétaire sans modifier l'intégration monétaire des autres. Une telle « zone euro plus », comprenant, par exemple, une assurance de dépôt bancaire commune, une assurance chômage de secours ou des euro-obligations, pourrait être parrainée par le groupe nordique ou sudiste des pays de la zone euro qui ont des préférences et des capacités suffisamment homogènes pour trouver un accord.

Une « zone euro » plus serait certainement plus acceptable qu'une « zone euro moins » telle que proposée par Bootle, Scharpf ou Stiglitz. Elle ne réduirait pas la taille, ne perturberait pas les institutions et les interdépendances de l'UEM, et ne créerait pas d'externalités importantes. Les instruments de partage des risques pourraient être conçus de manière à ce que les non-membres soient exclus des bénéfices de la « zone euro plus ». Un mécanisme visant à faire progresser l'intégration de manière différenciée serait également plus légitime qu'un système qui réduit l'intégration et expulse les États membres.

Pourtant, une intégration différenciée selon le clivage entre le Nord et le Sud irait à l'encontre de l'objectif fondamental de l'Union budgétaire ou du partage des risques. Alors qu'une « zone euro plus » limitée aux pays du Sud ne suffirait pas à stabiliser ses membres lors d'une future crise économique, une zone euro plus des pays du Nord en bonne santé financière ne serait ni nécessaire pour stabiliser ses membres ni utile pour stabiliser le Sud. Il est évident qu'une Union budgétaire ou une communauté de partage des risques nécessite des pays à forte et à faible capacité dans un régime uniforme pour développer son

potentiel. Si le manque de solidarité est le principal problème, l'intégration différenciée ne peut être la solution. Il n'est donc pas étonnant que les propositions d'intégration budgétaire différenciée soient restées largement absentes du débat politique.

La crise de Schengen et la réforme de la politique d'asile

La situation dans l'espace Schengen présente de nombreuses similitudes avec la zone euro. Comme l'UEM, le régime frontalier de l'UE a été différencié dès ses débuts au milieu des années 1980. Comme dans l'UEM, certains États membres ont refusé d'y adhérer (pour conserver le contrôle national total de leurs propres frontières), tandis que d'autres ont été exclus jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions permettant de garantir un contrôle efficace des frontières extérieures de l'espace Schengen.

Tout comme pour la crise de la zone euro, la crise migratoire de 2015/16 a mis en évidence de graves problèmes et hétérogénéités au sein de l'espace Schengen. Les « règles de Dublin » de l'espace Schengen attribuent normalement la responsabilité au pays où le demandeur d'asile a déposé sa première demande, c'est-à-dire, dans la plupart des cas, au pays d'arrivée dans l'espace Schengen. Par conséquent, les flux migratoires en provenance d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient ont touché presque exclusivement les États membres méditerranéens. Lors de la vague d'immigration de 2015, la Grèce en particulier a été submergée. Les États de première ligne n'étaient pas capables de bloquer la migration clandestine à la frontière extérieure de Schengen et ne possédaient pas non plus l'infrastructure nécessaire pour traiter un nombre aussi élevé de demandeurs d'asile. Pourtant, l'espace Schengen ne dispose pas d'un système de partage des charges entre les États membres ni d'une organisation supranationale qui pourrait soutenir efficacement les pays frontaliers. En conséquence, les États de première ligne ont cessé d'enregistrer de nombreux migrants, n'ont pas mené leurs procédures d'asile et ont fermé les yeux sur les migrants qui disparaissaient dans l'illégalité ou vers les autres pays de l'espace Schengen²³.

L'échec politique du régime de Schengen lors de la crise migratoire a incité la Commission européenne à proposer une réforme majeure du régime d'asile européen commun, comprenant la création d'une agence européenne pour l'asile, d'une procédure d'asile commune, d'une harmonisation plus poussée des normes de qualification, de protection et des conditions d'accueil, ainsi qu'un cadre de relocalisation permanente. La pièce maîtresse la plus contestée de la réforme était toutefois une modification des règles de Dublin qui permettrait d'instaurer un système de quotas permanent pour l'attribution des demandeurs d'asile aux États membres et d'assurer ainsi un partage plus équitable des charges liées à l'asile. Les États membres n'ont ainsi pas été en mesure de par-

23. Trauner 2016 : 315

venir à un accord sur le paquet de réformes depuis 2015.

L'hétérogénéité des préférences intergouvernementales reflète la variation du degré auquel les différents pays ont été affectés. En raison de leur géographie, les États de première ligne comme la Grèce et l'Italie sont les plus immédiatement touchés par les flux migratoires. En outre, les États de destination comme l'Allemagne et la Suède, des pays prospères dotés d'un régime d'asile relativement libéral, sont fortement touchés par les mouvements secondaires de migrants. Ces deux groupes d'États membres soutiennent le déploiement d'un système d'allocation corrective pour alléger leur charge. En revanche, les pays de transit qui se trouvent sur les routes migratoires vers les États de destination et les pays qui se trouvent en marge de ces routes et qui ne sont donc pas directement touchés s'opposent au système de quotas²⁴. L'opposition la plus vive et la plus intransigeante est venue des États membres d'Europe centrale et orientale, non seulement parce qu'ils étaient soit des pays spectateurs, soit des pays de transit, mais aussi parce qu'ils étaient les plus opposés, idéologiquement et culturellement, à la migration extra-européenne. L'hétérogénéité internationale des préférences idéologiques en matière d'intégration, fondée sur des attitudes divergentes à l'égard de la migration, est donc une source supplémentaire de non-accord.

Une intégration différenciée permettrait-elle de contourner l'absence d'accord et la confrontation sur la réforme de la politique d'asile de l'espace Schengen ? Tant les pays de Visegrad que le président Macron ont fait, à ce titre, des suggestions qui équivalraient à une différenciation dans l'espace Schengen.

Les opposants d'Europe centrale et orientale à une réallocation corrective ont proposé une « solidarité flexible » comme alternative en 2016. Comme le concept de « conditionnalité effective » qui lui a succédé, elle n'implique toutefois pas une différenciation formelle de l'espace Schengen avec deux groupes régis par des règles d'asile différentes. Cela signifie plutôt que chaque État membre doit décider individuellement « des formes spécifiques de contribution en tenant compte de leur expérience et de leur potentiel ». En outre, tout mécanisme de répartition devrait être volontaire²⁵. En pratique, la « solidarité flexible » permettrait aux États membres qui le souhaitent de s'engager dans un partage des charges tandis que les pays Schengen qui ne le souhaitent pas se retirent.

En mars 2019, dans son discours aux « citoyens européens » à l'approche des élections européennes, le président Macron a proposé de « repenser l'espace Schengen : tous ceux qui veulent en faire partie devraient respecter des obligations de responsabilité (contrôles stricts aux

frontières) et de solidarité (une politique d'asile unique avec les mêmes règles d'acceptation et de refus). Nous aurons besoin d'une force frontalière commune et d'un bureau d'asile européen, d'obligations de contrôle strictes et d'une solidarité européenne à laquelle chaque pays contribuera sous l'autorité d'un Conseil européen pour la sécurité intérieure »²⁶. La proposition laisse ouverte la manière dont la différenciation serait mise en œuvre. Conduirait-elle à un Schengen Plus, dans lequel ceux qui souhaitent participer accepteraient un approfondissement de l'intégration de l'asile et des contrôles aux frontières, ou à un Schengen Moins, dont seraient exclus ceux qui refusent les « obligations de responsabilité ... et de solidarité » ?

En général, une différenciation de l'espace Schengen est confrontée aux mêmes conditions défavorables du point de vue de l'offre que la différenciation de l'UEM. Les deux sont des domaines politiques hautement intégrés. Toutefois, comme l'espace Schengen n'est pas aussi centralisé et interdépendant que l'UEM, certaines conditions sont plus favorables à la différenciation. Tout d'abord, étant donné que l'espace Schengen compte beaucoup plus de membres que l'UEM, l'effet de la différenciation sur la taille serait moins sévère. Deuxièmement, l'espace Schengen manque d'acteurs supranationaux puissants comme la BCE pour l'UEM. Les agences européennes liées au régime de Schengen (Frontex et EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile) manquent de compétences supranationales. Troisièmement, une scission de l'espace Schengen serait moins perturbatrice qu'une scission de la zone euro. Même selon le scénario le plus pessimiste, le « coût annuel du non-Schengen » n'aurait pas représenté plus de 0,2 % du PIB annuel²⁷, soit cent fois moins que les modèles les plus optimistes dans le cas d'une rupture de la zone euro²⁸.

Enfin, l'intégration différenciée est une pratique courante de Schengen. Non seulement l'accord de Schengen initial était un traité intergouvernemental en dehors du cadre des traités européens, mais un groupe de sept États membres de Schengen a également signé le traité de Prüm « relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration clandestine » en 2005. En raison de ces précédents, un système Schengen Plus pourrait jouir d'une légitimité suffisante.

Pourtant, comme dans le cas de la zone euro, la différenciation irait à l'encontre de l'objectif d'intégration : un système de partage des charges et d'harmonisation qui stabiliserait le régime d'asile de l'UE. Schengen Plus ne rassemblerait très probablement que les pays de pre-

24. Biermann et al. 2018

25. Déclaration commune des chefs de gouvernement des pays du V4.

26. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en>.

27. Parlement européen 2017

28. Schimmelfennig 2018a : 983

mière ligne et de destination qui bénéficieraient d'une redistribution. Si un Schengen Plus pourrait permettre une répartition plus équitable et plus ordonnée des migrants entre les pays les plus touchés, cela ne réduirait toutefois pas leur charge collective si les pays de transit et les « pays spectateurs » restent en dehors.

Qui plus est, un Schengen Plus générerait probablement des externalités positives. Un régime d'asile amélioré pourrait rendre encore plus attrayant pour les migrants le fait de demander l'asile dans l'un des pays Schengen Plus plutôt que dans les pays Schengen régulier. À moins que l'origine des principaux flux migratoires ne se déplace du Sud vers l'Est, les États membres de l'Est s'en sortiraient mieux en restant en dehors de Schengen Plus tout en bénéficiant du régime actuel pour leurs propres citoyens. Un arrangement différencié ne se donc pas qu'une institutionnalisation du comportement de passager clandestin des pays non concernés, mais inciterait également les pays participants à faire défection.

12

Afin d'inciter les opposants à la réforme de Schengen au changement, les intégrationnistes devraient donc être en mesure de les menacer de manière crédible d'expulsion de l'espace Schengen - dans l'espoir qu'ils accordent plus d'importance à la libre circulation qu'au contrôle des migrations. Si Schengen était toujours régi par un accord intergouvernemental, comme c'était le cas jusqu'au milieu des années 2000, une telle menace pourrait fonctionner. Cependant, comme il fait partie intégrante des traités de l'UE, une refonte du régime de Schengen nécessiterait une renégociation des traités. La menace d'exclusion de l'espace Schengen les pays hostiles à la réforme manque donc de crédibilité.

Le référendum de Brexit et les négociations sur un nouveau règlement pour le Royaume-Uni au sein de l'UE

Dans un discours en janvier 2013 sur Bloomberg, le Premier ministre britannique David Cameron a promis de négocier un nouvel accord pour le Royaume-Uni dans l'UE, qui sera suivi d'un référendum avant la fin 2017, afin d'apaiser les opposants à l'Union européenne du Parti conservateur et de détourner l'attention du défi posé par le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP). Au départ, la perspective du référendum a permis à M. Cameron de gagner du temps, mais il a dû tenir sa promesse après avoir mené les conservateurs à la victoire lors des élections générales de 2015. Dans sa lettre de novembre 2015 à Donald Tusk, président du Conseil européen, M. Cameron a demandé une dérogation juridiquement contraignante à l'obligation du traité de « créer une Union sans cesse plus étroite » et des limites à la libre circulation des citoyens au sein du marché intérieur²⁹.

Pendant de nombreuses années, Cameron a cherché en vain la renégociation du principe de liberté de mouvement avec l'UE afin de reprendre un contrôle national sur l'immigration. Il savait que la plupart des États membres considéraient qu'une dérogation générale à la liberté de circulation était non-négociable³⁰ mais ne voulait pas se retrouver dans une position où il devrait recommander aux électeurs britanniques de quitter l'UE parce que ses demandes ambitieuses étaient rejetées. Cameron a donc proposé des mesures qui limiteraient la libre circulation aux seuls citoyens des futurs nouveaux États membres, lutteraient contre les abus de la libre circulation, limiteraient les prestations liées au travail aux citoyens de l'UE pendant une période de quatre ans et mettraient fin au transfert d'allocations familiales à l'étranger. Même avec ces limitations, les demandes s'apparentaient à une désintégration différenciée, qui exempterait la Grande-Bretagne des obligations du traité existant et serait discriminatoire à l'égard des États membres actuels et futurs.

Même si le Royaume-Uni était un important pays d'accueil de migrants intracommunautaires, ces mesures temporaires, indirectes ou futures n'auraient probablement pas entraîné de réductions ou de distorsions majeures de la libre circulation des personnes dans l'UE. La condition de taille n'a donc pas empêché de parvenir à un accord. Toutefois, les exigences britanniques signifiaient la désintégration dans un domaine politique central de l'UE, supranational et uniformément intégré : le marché unique. Le Royaume-Uni était donc confronté à des conditions institutionnelles très défavorables.

Tout d'abord, son pouvoir de négociation institutionnel a été diminué. Si le Royaume-Uni était historiquement l'État membre le moins intégrationniste, résistant aux changements vers plus d'intégration, et donc en position de force pour négocier les options de retrait, il se trouvait maintenant dans la position de celui qui pousse au changement et exige le consentement des autres États membres. Cela a placé les autres États dans la position de négociation favorable des défenseurs du statu quo. Sans surprise, l'opposition la plus forte est venue des nouveaux États membres dont les citoyens ont le plus bénéficié de la liberté de circulation vers le Royaume-Uni.

Deuxièmement, le Royaume-Uni a attaqué l'intégrité du marché intérieur. Non seulement le marché intérieur est le domaine politique le plus important de l'UE, mais il est aussi un exemple classique d'intégration supranationale et uniforme. Même si les États membres ont régulièrement accepté d'exempter ou d'exclure les nouveaux États membres des dispositions du marché intérieur, et de la libre circulation des travailleurs en particulier, ces différenciations ont généralement été temporaires et de courte durée. En outre, l'intégrité du marché intérieur, c'est-à-dire le respect des quatre libertés du marché unique, est

29. Un nouveau régime pour le Royaume-Uni dans une Union européenne

réformée.

30. Weiss et Blockmans 2016 : 9

un principe cher aux Européens, fermement ancré dans les traités et l'acquis communautaire. Si les demandes de désintégration différenciée sont toujours susceptibles de provoquer une résistance, celle-ci ne pouvait être autre que particulièrement forte dans ce cas.

Enfin, les préoccupations concernant le cherry-picking ont été très fortes. Le Royaume-Uni n'était pas le seul pays où les immigrants d'autres États membres de l'UE et leurs droits aux prestations sociales étaient contestés. En outre, les États membres ont tendance à bénéficier de manière inégale des différentes libertés du marché. Si l'UE devait accorder une dérogation à la liberté de circulation des personnes à un pays, les autres pays exigeraient probablement la même chose. Et si l'UE devait accorder une dérogation à la liberté de circulation des personnes, d'autres pays pourraient demander une dérogation à d'autres libertés du marché.

En accord avec ces considérations, l'UE a décidé de tenir compte des préoccupations britanniques sans accorder au Royaume-Uni une désintégration différenciée. Les mesures convenues, un « frein d'urgence » pour les prestations liées à l'emploi et l'indexation des allocations familiales, ont affecté le droit dérivé mais pas les traités. Elles s'appliquaient à tous les États membres et pas seulement au Royaume-Uni ; et il s'agissait de mesures exceptionnelles et conditionnelles autorisées collectivement (plutôt que décidées par le Royaume-Uni seul). Comme on le sait, ces mesures n'ont pas suffi à répondre à la demande des électeurs britanniques de « reprendre le contrôle » - de l'immigration en particulier - et à empêcher un vote majoritaire favorable au Brexit lors du référendum de juin 2016.

Conclusions

L'intégration différenciée fournit à l'UE un outil puissant pour faciliter et fluidifier la poursuite de l'intégration dans des conditions d'hétérogénéité croissante entre ses États membres. À mesure que l'intégration européenne s'est étendue à des pays dont les préférences et les capacités d'intégration sont de plus en plus diverses, et à des domaines politiques plus controversés liés aux compétences fondamentales de l'État, l'intégration différenciée a permis à l'UE de surmonter les vetos nationaux en exemptant ou en excluant des pays d'une intégration plus poussée, soit temporairement, soit indéfiniment.

L'intégration différenciée a surtout réussi à faciliter l'intégration de nouvelles politiques et de nouveaux États membres. Sans la différenciation, l'UEM et le régime de Schengen n'auraient pas été possibles, et l'UE aurait mis plus de temps à inclure de nouveaux États membres. L'intégration différenciée des nouvelles politiques et des nouveaux membres bénéficie de conditions favorables : une grande taille du groupe de participants (plus intégrés), un faible niveau d'interdépendance et aucune dépendance

entre les participants et les non-participants, ainsi qu'une grande légitimité dans le cadre de la contribution à une « union toujours plus étroite » et un engagement à l'ouverture des participants.

En revanche, la différenciation semble moins utile pour parvenir à un accord lorsque les politiques existantes, intégrées au niveau supranational, se heurtent à des crises et que les membres actuels cherchent à modifier leur niveau d'intégration. Tandis que l'hétérogénéité internationale des préférences et des capacités augmente généralement de manière significative dans ces situations, les conditions de réussite de la différenciation du côté de l'offre se détériorent. Une réponse politique différenciée à la crise dans des contextes fortement intégrés risque de réduire la taille des groupes à des niveaux insoutenables, de produire des externalités majeures entre les groupes intégrés de manière différenciée et de générer des coûts de sortie prohibitifs des accords d'intégration uniformes. En plus des contraintes d'efficacité, l'ID souffre d'une faible légitimité. Et elle va à l'encontre des intérêts des acteurs supranationaux et des États membres orientés vers le statu quo, qui bénéficient des exigences d'unanimité pour les changements institutionnels. Ces contraintes sont particulièrement strictes et difficiles à surmonter pour les États qui exigent une désintégration partielle.

En conséquence, les trois cas de crise utilisés pour illustrer ces contraintes - les crises de la zone euro, de Schengen et du Brexit - n'ont pas permis de mettre en place des réformes fondées sur la différenciation. Dans la zone euro, les réformes initiales au plus fort de la crise (telles que le mécanisme de sauvegarde d'urgence et l'Union bancaire) s'appliquent uniformément à tous les pays de la zone euro, mais les réformes de grande envergure en direction de l'Union budgétaire n'ont pas abouti à un accord de fond. Dans l'espace Schengen, la réforme de la politique d'asile commune a échoué. Dans ses négociations avec le Royaume-Uni, l'UE a rejeté l'intégration différenciée du Royaume-Uni dans le marché intérieur. L'alternative à la différenciation dans ces trois crises a été l'absence d'accord. La zone euro reste dépourvue d'instruments budgétaires puissants pour atténuer les déséquilibres économiques entre ses États membres et atténuer les effets d'une future crise. L'espace Schengen est incapable de surmonter le fardeau de l'inégale répartition des réfugiés entre ses États membres et semble mal équipé pour gérer une future crise migratoire. Enfin, le rejet par l'UE d'une dérogation britannique à la liberté de circulation des personnes a sans doute contribué au vote britannique en faveur de la sortie de l'UE, ou du moins n'a rien fait pour l'empêcher.

Pourtant, dans les trois crises, les États membres ont conclu que la différenciation ne produirait pas un meilleur résultat ou pourrait même être pire qu'une absence d'accord. Lors des crises de la zone euro et de Schengen, la différenciation aurait été difficile à mettre en œuvre

et n'aurait pas permis d'apporter la solidarité et le partage des charges nécessaires à la réforme des régimes. Au contraire, une (dés)intégration différenciée aurait produit des coûts prohibitifs et des externalités négatives dans la zone euro ainsi que des possibilités de comportement de passer clandestin pour les États membres opposés à l'immigration dans l'espace Schengen. Lors des négociations du Brexit, les États membres ont également décidé que l'octroi d'une clause d'exemption de libre circulation au Royaume-Uni remettrait en question l'intégrité du marché intérieur et encouragerait la poursuite du cherry picking.

L'ID reste un instrument prometteur pour faciliter l'élargissement futur et donner un coup de fouet à l'intégration dans de nouveaux domaines politiques. Les projets liés à la défense qui ont été approuvés dans le cadre du programme de coopération permanente et structurée (PESCO) en novembre 2017 sans le Danemark, Malte et le Royaume-Uni démontrent ce potentiel dans un domaine d'intégration européenne de faible niveau. En outre, à la lumière de la pandémie de Covid-19, le faible niveau d'intégration dans la politique européenne de santé offre aux États membres de nombreuses possibilités d'ID si les tentatives d'amélioration de la capacité de l'UE à faire face aux urgences sanitaires, par exemple par le stockage et la distribution d'équipements médicaux, rencontrent la résistance des États membres sur une base individuelle.

Inversement, une réponse différenciée aux besoins de relance économique d'après-crise se heurterait aux mêmes contraintes que dans le cas de la réforme de la zone euro : la différenciation va à l'encontre de l'objectif d'intégration chaque fois qu'une réponse politique européenne efficace exige des transferts et un partage des charges par les États membres les moins touchés ou à plus forte capacité. Comme l'indiquent les premiers éléments du plan de relance européen et la proposition de la Commission pour le budget pluri-annuel de l'Union européenne, l'ampleur et la menace existentielle du défi du coronavirus pourraient finalement pousser l'UE à surmonter les limites de l'intégration différenciée afin de faire face à l'hétérogénéité internationale. ◀

Références

Biermann, F., Guérin, N., Jagdhuber, S., Rittberger, B. & Weiss, M. (2019) 'Political (non-)reform in the refugee crisis: a liberal-intergovernmentalist explanation', *Journal of European Public Policy* 26(2): 246-66.

Bootle, R. (2011) *The Trouble with Markets. Saving Capitalism from Itself*. London: Nicholas Brealy, 2nd ed.

European Parliament. 2017. 'The Cost of Non-Schengen. Impact of border controls within Schengen on the Single Market', PE 581.383 (April 2016). Available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU\(2016\)581383_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU(2016)581383_EN.pdf).

Gruber, L. (2000) *Ruling the world. Power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Hall, P. (2012) The economics and politics of the Euro crisis. *German Politics* 21(4): 355-71.

Holzinger, K. & Schimmelfennig, F. (2012) Differentiated Integration in the European Union. Many Concepts, Sparse Theory, Few Data. *Journal of European Public Policy* 19(2): 292-305

Jensen, C.B. & Slapin, J.B. (2012) Institutional hokey-pokey: the politics of multispeed integration in the European Union. *Journal of European Public Policy* 19(6): 779-795.

Kölliker, A. (2001) Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration, *West European Politics* 24(4): 125-151.

Kölliker, A. (2006) *Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Krugman, P. (2012) Revenge of the Optimum Currency Area, *New York Times*, 24 June 2012, accessed at <https://krugman.blogs.nytimes.com/2012/06/24/revenge-of-the-optimum-currency-area/>.

Pierson, P. (1996) The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies* 29(2), 123-163.

Scharpf, F. (2011) Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy', *LEQS Paper* 36, available at <http://ssrn.com/abstract=1852316>.

Scharpf, F. (2016) Forced Structural Convergence in the Eurozone - Or a Differentiated European Monetary Community, *MPIfG Discussion Paper* 16/15.

Schimmelfennig, F. (2015) Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy* 22(2): 177-195.

Schimmelfennig, F. (2018a) European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy* 25: 7, 969-89.

Schimmelfennig, F. (2018b) Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy* 25: 8, 1154-73.

Schimmelfennig, F., Leuffen, D. and Rittberger, B. (2015) The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization, and Differentiation. *Journal of European Public Policy* 22(6), 764-782.

Schimmelfennig, F. & Winzen, T. (2020) *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph E. (2016) *The Euro and its Threat to the Future of Europe*. Penguin Books.

Trauner, F. (2016) 'Asylum policy - the EU's "crises" and the looming policy regime failure', *Journal of European Integration* 38(3): 311-25.