

FONDATION  
POUR  
L'INNOVATION  
POLITIQUE



SEPTEMBRE 2007

[www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)

## DOCUMENT DE TRAVAIL

# Faire l'Union à 27 : tenter de nouvelles méthodes ?

Frédéric ALLEMAND  
Michael WOHLGEMUTH  
Clara BRANDI

## LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES : « SOLUTION MIRACLE » POUR RELANCER LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE ?

Frédéric ALLEMAND

Chargé de recherche senior à la  
Fondation pour l'innovation politique,  
maître de conférences à l'IEP de Paris

Panacées politiques pour les uns et cauchemars institutionnels pour les autres, les coopérations renforcées n'en finissent pas d'alimenter le débat public européen : récemment, leur lancement a été envisagé en matière de fiscalité des entreprises, de lutte contre le terrorisme et d'immigration illégale, ainsi que dans le domaine militaire. À chaque fois, la polémique enfle entre les États membres désireux d'approfondir les liens politiques, économiques et juridiques qui les unissent au sein de l'Union, au nom de l'efficacité communautaire, et ceux considérant que cet approfondissement doit se réaliser à la même vitesse pour l'ensemble des États membres, au nom des principes d'unité, d'égalité et de solidarité.

En augmentant le degré d'hétérogénéité entre les États membres, l'élargissement de l'Union à douze nouveaux pays au 1<sup>er</sup> mai 2004 et au 1<sup>er</sup> janvier 2007 n'a fait que compliquer cette problématique : comment soutenir le principe d'une « Europe à plusieurs vitesses », alors même que l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union marque les retrouvailles historiques des membres de la famille européenne ? Inversement, les « non » exprimés lors des référendums français et néerlandais au printemps 2005 ont témoigné des attentes d'une majorité de citoyens européens en faveur d'une Europe qui apporte des réponses efficaces aux défis contemporains (mondialisation, immigration, lutte contre le terrorisme, développement durable...). Dans un monde globalisé en mutation constante, il n'est plus possible ni souhaitable que l'Union mette plusieurs années avant de trouver un consensus général entre tous ses membres : l'exemple du statut de la société européenne, qui a mis vingt ans avant d'être adopté, ne doit plus pouvoir se reproduire.

Lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, tous les pays d'Europe ont indiqué partager « l'intime conviction que ce n'est qu'en travaillant ensemble [qu'ils] pourront défendre [leurs] intérêts

et [leurs] objectifs dans le monde de demain ». Dans cette perspective, le traité modificatif actuellement en cours de rédaction procède à une réforme interne de l'Union avec pour objectif de « maintenir et renforcer la capacité de l'Union à agir ». Le mode de fonctionnement du Conseil et de la Commission ainsi que la répartition des compétences entre l'Union et les États membres ont été renouvelés en conséquence. L'unité d'action serait-elle ainsi rendue possible malgré la diversité des 27 États membres ? Le traité modificatif ménage une porte de sortie pour qui veut progresser plus vite : le dispositif des « coopérations renforcées » créé par le traité d'Amsterdam en 1997 est maintenu et sa mise en œuvre simplifiée.

### I – DE L'INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE AUX COOPÉRATIONS RENFORCÉES : EXPLICITATION DES NOTIONS

Annoncées comme une sorte de « solution miracle », les coopérations renforcées constituent une des facettes de ce qui est appelé l'intégration différenciée. L'expression désigne la situation juridique dans laquelle « des États ou des groupes d'États sont ou peuvent être régis par des règles différentes des règles générales, c'est-à-dire censées s'appliquer à tous<sup>1</sup> ».

Techniquement, la différenciation recouvre deux réalités, l'une matérielle et l'autre institutionnelle. Sur le plan des règles matérielles, la différenciation suppose que tous les États membres ne sont pas tous tenus par les mêmes droits et obligations. La situation n'est pas nouvelle, comme le montrent les mécanismes de dérogation introduits dans les traités originaires (protocole sur le commerce intra-allemand par exemple) ou dans les traités

1. Définition générique donnée par P. Manin et J.-V. Louis dans *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Éditions A. Pédone, Paris, 1996.

d'adhésion. Le principe même de l'harmonisation qui est à la base des directives repose sur un équilibre subtil entre le respect des traditions juridiques nationales et le besoin du respect uniforme de principes communautaires. La définition de normes standard, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, n'empêche pas l'adoption par les États membres de mesures allant au-delà des prescriptions communautaires. Le second aspect, institutionnel, est plus novateur : il réside dans le lien qui est opéré entre les règles matérielles faisant l'objet de la différenciation et celles institutionnelles régissant le processus décisionnel communautaire. Seuls les États membres participant au régime différencié disposent d'un droit de vote pour adopter les règles matérielles ; les non-participants sont exclus.

Les « coopérations renforcées » constituent pour leur part un dispositif désigné comme tel par les traités communautaires. Un titre lui est consacré dans le traité sur l'Union européenne depuis 1997, il en est de même dans le traité modificatif. La présentation des mécanismes des coopérations renforcées reproduit la structure en « temple gréco-romain » du traité de Maastricht : au frontispice (articles 43 à 45 du traité UE), les principes généraux ; dans chacun des piliers (communautaire, articles 11 et 11-A du traité CE ; politique étrangère et de sécurité commune, articles 27-A à 27-E du traité UE<sup>2</sup> ; coopération judiciaire et policière en matière pénale, articles 27-A à 27-E du traité UE), des règles spécifiques. L'objet des coopérations renforcées est assez précis : permettre l'adoption de textes législatifs bloqués au Conseil en raison des résistances d'un ou plusieurs États membres.

Les expressions d'« Europe à plusieurs vitesses », d'« Europe à géométrie variable », d'« Europe à la carte » sont des notions doctrinales renvoyant au résultat obtenu par la mise en œuvre du mécanisme de coopération renforcée ou d'autres modes d'intégration différenciée (par exemple l'appartenance à la zone euro). Dans la clarification sémantique qu'il opère, Alexander Stubb définit l'Europe à plusieurs vitesses comme « la poursuite d'objectifs communs [...] par un groupe d'États membres, pouvant et voulant renforcer leur niveau d'intégration, étant entendu que les autres États les rejoindront ultérieurement<sup>3</sup> ». L'Europe à géométrie variable

correspond à l'existence de scissions irréductibles au sein de la structure communautaire, résultant d'une séparation irréversible ou permanente entre un noyau dur et des pays moins intégrés<sup>4</sup>. Enfin, l'Europe à la carte renvoie à la situation où les États membres peuvent choisir (*pick and choose*), comme dans un menu, les domaines d'intégration auxquels ils veulent participer, tout en demeurant liés par la poursuite d'un minimum d'objectifs communs<sup>5</sup>.

## II – LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES : UN REMÈDE ET UN « PIS-ALLER »

Le concept est évoqué pour la première fois au niveau politique, par le chancelier allemand Willy Brandt, en novembre 1974 : l'intégration différenciée doit permettre à l'unification économique de se poursuivre entre les États les plus développés économiquement (France, République fédérale allemande, Benelux), ceux plus fragiles (Royaume-Uni, Irlande, Italie) étant appelés à rejoindre le groupe de tête progressivement.

L'intégration différenciée connaît par la suite un regain d'intérêt dans la double perspective de la poursuite de l'intégration monétaire (rapport sur l'Union européenne de Léo Tindemans, décembre 1975), et de l'élargissement à de nouveaux États membres (Grèce, Portugal, Espagne). La différenciation doit permettre de maintenir l'élan de l'intégration dans un contexte où les États membres sont de plus en plus nombreux, c'est-à-dire de plus en plus hétérogènes sur les plans économique et social.

Il en est fait une première application lors de l'établissement du système monétaire européen, puis des accords de Schengen. Mais ces initiatives, malgré leurs liens avec le projet d'intégration communautaire, sont développées par les États membres hors du cadre des traités communautaires.

Dans le courant des années 1980, la perspective de la constitution d'un espace de contrôle coordonné de l'immigration et des visas, de la réalisation d'un grand marché couronné par une monnaie unique ainsi que de l'adoption d'une politique sociale européenne révèle l'existence non plus de simples disparités objectives mais de divergences politiques profondes entre les États membres (en particulier avec le Royaume-Uni et le Danemark). La levée des oppositions nécessite de rompre avec les principes traditionnels d'une intégration se développant à la même vitesse et à la même amplitude pour tous les États membres. C'est ce que réalise le traité de Maastricht en prévoyant que l'établissement de

2. La Constitution européenne retient la possibilité d'une coopération « structurée » permanente dans le domaine de la défense (articles I-41, III-312 et protocole additionnel n° 23 de la Constitution européenne).

3. A. Stubb, *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rhetoric of the pre-1996 IGC Debate*, Thesis at the Department of Politics and Administration, College of Europe, Bruges, 1995.

4. *Id.*, *ibid.*

5. *Id.*, *ibid.*

L'union monétaire n'implique pas nécessairement la participation de l'ensemble des États membres. Certains (le Royaume-Uni et le Danemark) ont obtenu le droit de ne pas y participer, les autres doivent remplir les critères conditionnant l'adoption de la monnaie unique.

Une fois l'intégration différenciée inscrite au sein de l'ordre juridique communautaire, il ne reste plus qu'à en étendre le recours dans les autres secteurs du droit communautaire. Lors des deux conférences intergouvernementales qui ont suivi (1996 et 2000), la difficulté probable de progresser à quinze – et plus encore à vingt-cinq – dans de nouveaux secteurs conduit à faire du thème des « coopérations renforcées » l'une des principales préoccupations des négociateurs<sup>6</sup>. Ainsi, le traité d'Amsterdam (1997) introduit une clause générale autorisant des coopérations renforcées dans le pilier communautaire (premier pilier) et en matière de justice et d'affaires intérieures (troisième pilier). Le traité de Nice (2000) en étend le recours au domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, à l'exclusion des questions ayant des implications militaires. Le projet de constitution européenne (2004) créait un nouveau dispositif dans le domaine de la défense : la « coopération structurée permanente ». À chaque fois, les modalités de mise en œuvre des coopérations renforcées ont par ailleurs été assouplies. Le traité modificatif s'inscrit dans ce mouvement et reprend les innovations de la Constitution européenne.

Les coopérations renforcées s'articulent autour des quatre principes suivants<sup>7</sup> :

- la majorité des États qui le souhaitent peuvent approfondir entre eux l'intégration à travers une coopération renforcée, en recourant pour cela aux institutions de l'Union ;
- dans le cadre d'une coopération renforcée, seuls ses participants peuvent participer au processus décisionnel ;
- les États non participants ne sont pas tenus juridiquement au respect des mesures prises au sein de la coopération renforcée ;
- ces derniers peuvent demander à rejoindre la coopération renforcée à tout moment. Leur entrée peut être soumise au respect de certaines conditions (exemple des critères de convergence dans le cadre de l'adhésion à la zone euro).

Quant à l'objectif recherché par les coopérations renforcées, il est triple. Il s'agit de pallier l'insuffisance de réformes des institutions communautaires, dont les dysfonctionnements devraient s'accroître au fil des élargissements à venir, de préserver l'élan de l'intégration et enfin de canaliser les coopérations intergouvernementales dans les structures communautaires.

### III – LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES : DES CHIFFONS ROUGES AGITÉS DEVANT LES ÉTATS MEMBRES RÉFRACTAIRES ?

Grosso modo, tout domaine confondu, une coopération renforcée ne peut être initiée que sous le respect d'une série de conditions générales et spécifiques, dont la valeur est autant juridique que politique, voire technique dans le domaine de la défense :

- elle favorise la réalisation des objectifs de l'Union et de la Communauté ;
- elle respecte l'acquis de l'Union ;
- elle ne constitue ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres et ne provoque pas de distorsions entre eux ;
- elle ne peut ni concerner une matière relevant de la compétence exclusive de la Communauté (c'est-à-dire la politique monétaire, la politique commerciale, l'union douanière, la politique agricole et de la pêche, la politique des transports et la politique de la concurrence) ni, dans le domaine de la PESC, une mesure ayant des implications de défense ou militaire ;
- elle doit utiliser le cadre institutionnel de l'UE (les mesures à adopter pour faire vivre la coopération doivent être adoptées dans le cadre des procédures habituelles) ;
- elle regroupe au moins huit États membres ;
- elle doit être ouverte à tout État membre ;
- elle ne peut être que le *dernier recours* permettant de dépasser le blocage dont un texte fait l'objet au niveau du Conseil.

Sur le plan institutionnel, le lancement d'une coopération obéit à un modèle unique, organisé en quatre temps :

1) les États membres souhaitant progresser présentent une demande en ce sens à la Commission (au Conseil en matière de PESC) ;

2) la Commission instruit cette demande et, si elle en estime toutes les conditions remplies, présente une proposition autorisant la coopération renforcée au Conseil. Si elle ne soumet aucune proposition, elle doit en présenter les raisons aux États membres concernés (dans le domaine de la coopération judiciaire et policière, ce refus ouvre

6. C. de La Malène, « Les coopérations renforcées dans l'Union européenne », rapport d'information n° 351 fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, 22 avril 1997.

7. F. Allemand, « Les coopérations renforcées dans la Constitution européenne : vers quel renforcement des moyens d'action et de l'intégration européenne ? », supplément de la *Lettre de la Fondation Robert Schuman*, n° 188, Paris, 15 novembre 2004.

le droit aux États membres concernés de soumettre alors une initiative au Conseil visant à obtenir ladite autorisation);

3) le Conseil, rassemblant l'ensemble des États membres qu'ils soient concernés ou non par la coopération renforcée, se prononce à la *majorité qualifiée*, après consultation du Parlement européen. L'avis conforme du Parlement européen est requis quand la coopération porte sur une matière relevant de la procédure de codécision;

4) Dans les premier et troisième piliers, si le Conseil est saisi d'une proposition visant à autoriser une coopération renforcée, un État membre peut saisir le Conseil européen de la question; le Conseil sursoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil européen se prononce.

La complexité du système a été largement dénoncée. Le mécanisme tel qu'il a été introduit par le traité d'Amsterdam (1997) ne permettait ni de pallier les dysfonctionnements éventuels des institutions, ni de répondre aux attentes de ceux des États membres souhaitant renforcer l'intégration entre eux. Le risque était alors que se développent des coopérations intergouvernementales liées à l'intégration communautaire mais situées hors du cadre communautaire, c'est-à-dire hors du respect des principes d'égalité et d'unité entre États membres, hors du contrôle de la Cour de justice.

Ces éléments ont justifié l'introduction d'assouplissements par le traité de Nice (et par la Constitution européenne). Les améliorations apportées semblent avoir produit quelques effets. Le recours à une coopération renforcée a été envisagé en 2000 à l'occasion de la discussion du règlement sur le statut de la société européenne (ainsi que lors de la discussion de la directive le complétant) et, en 2001, à propos du mandat d'arrêt européen. Dans ces cas, il est apparu que c'était moins la mise en œuvre d'une coopération renforcée que la menace d'y recourir qui a permis de résoudre les situations de blocage au sein du Conseil.

#### IV – L'INTÉGRATION DIFFÉRENCIÉE : ENTRE MENACES ET OPPORTUNITÉS

La question n'est plus aujourd'hui celle de la pertinence de la différenciation matérielle et institutionnelle; l'intégration de l'acquis Schengen et du protocole social dans l'ordre communautaire, ainsi que le lancement de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 1999, ont attesté du dynamisme et de l'efficacité de ce concept. La véritable interrogation est celle de la capacité des mécanismes d'intégration différenciée à susciter la participation progressive du plus grand nombre possible d'États membres et,

par conséquent, à éviter que ne se forme l'image d'une Europe fragmentée. Cela suppose que ces mécanismes soient structurés comme « un moyen d'arriver à la solidarité et à la cohésion » et non comme une fin en soi<sup>8</sup>.

À cet égard, les mécanismes existants d'intégration différenciée présentent un bilan mitigé<sup>9</sup>. Avec 15 États membres sur 27 hors de la zone euro, le dispositif imaginé en 1992 dans le domaine de l'unification monétaire ne saurait être considéré comme un succès (nonobstant la création de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 1999). Les mécanismes de coopérations renforcées établis dans les traités n'ont donné lieu à aucune réalisation effective. Au contraire, la complexité de leur mise en œuvre conduit à une multiplication des coopérations hors du cadre des traités.

L'on ne saurait dénier la dynamique que les coopérations renforcées peuvent impulser à l'intégration communautaire. Mais encore faut-il qu'elles ne soient pas utilisées à des fins « désintégrationnistes », à savoir que l'établissement des coopérations ne cristallise pas de façon durable des positions divergentes entre États membres, voire que l'instauration de la coopération renforcée dans une matière donnée ne soit pas utilisée comme un moyen d'empêcher que la Communauté se saisisse de la question.

Une considération essentielle à ce sujet concerne la faiblesse de la dimension inclusive sous-jacente aux mécanismes de coopérations renforcées. La théorie des clubs, développée en sciences politiques et en économie<sup>10</sup>, enseigne que la force d'attraction des coopérations renforcées est d'autant plus forte que les conditions de leur mise en œuvre sont aisées et que le bilan coût/avantage entre la participation et l'exclusion à la coopération renforcée se révèle élevé.

À l'opposé de ce qui a été fait dans le domaine monétaire, les coopérations renforcées ne reposent pas sur l'idée que la participation est la situation normale sur le plan juridique et l'exclusion une exception à supprimer. À l'inverse, l'exception est juridiquement d'appartenir à la coopération : les mesures adoptées dans le cadre de la coopération renforcée ne constituent pas un acquis communautaire, il n'existe pas d'obligation de participer. Tout au plus la Commission ainsi que les États membres participants doivent « veiller à encourager la participation du plus grand nombre » (article 43-B du

8. P. Manin et J.-V. Louis, *ibid.*, p. 8.

9. F. Allemand, « The impact of the EU enlargement on economic and monetary union: what lessons can be learnt from the differentiated integration mechanisms in an enlarged Europe? » *European Law Journal*, vol. 11, n° 5, septembre 2005, p. 586-617.

10. A. Watson, « EMU: of clubs and currencies », *European Integration*, vol. 26, n° 1, mars 2004.

traité UE). Le projet de constitution européenne renforçait l'incitation à prendre part à une coopération renforcée : l'article III-422 permettait au Conseil de changer les règles de vote s'appliquant à lui et d'opter ainsi pour la majorité qualifiée là où la Constitution demandait l'unanimité ou une majorité qualifiée spécifique. Cette « clause passerelle » pouvait aussi être mise en œuvre au sein d'une coopération renforcée. L'on pouvait en attendre une accélération de l'intégration entre les États participants et un accroissement de l'écart entre ces derniers et ceux des États restés en dehors de la coopération, lesquels devraient alors réaliser un effort supplémentaire le jour où ils décideraient d'entrer dans la coopération. Le traité modificatif reprend ce mécanisme.

#### V – DES VOIES D'INTÉGRATION ENVISAGEABLES

L'intégration entre les États membres est susceptible de progresser selon les quatre modèles suivants :

- sur la base des règles communautaires actuelles. Les traités UE et CE, tels que modifiés par le traité modificatif, ouvrent la voie à un certain nombre d'évolutions que ce soit dans le domaine de l'immigration, de la défense ou de la gouvernance économique. L'Eurogroupe est officiellement doté d'une présidence stable pour une durée de deux ans et demi<sup>11</sup> et formule une recommandation à l'égard de l'adoption de l'euro par tout État membre supplémentaire ;

- sur la base d'une nouvelle réforme des traités, à travers l'attribution à la CE de nouvelles compétences et/ou la modification des modalités d'exercice des compétences actuelles (recours à la « clause passerelle ») ;

- sur la base de coopérations renforcées (limitées aux domaines couverts par les traités communautaires) ;

- sur la base de coopérations bi- ou multilatérales, dans des domaines non couverts par une compétence

communautaire, dans lesquels la CE n'a pas exercé ses compétences ou complétant l'action communautaire. Lorsqu'ils mettent de telles actions en œuvre, les États doivent veiller à ne pas entraver le fonctionnement du marché intérieur et/ou remettre en cause les compétences communautaires.

Compte tenu de la très forte imbrication de chaque niveau de gouvernance, il semble que tout plan d'ensemble visant un approfondissement de la construction communautaire devra se baser sur une combinaison de ces modèles et, en particulier, des coopérations renforcées avec les coopérations établies hors des traités. Plusieurs secteurs pourraient se prêter à de telles avancées : l'énergie, l'environnement, la recherche et le développement<sup>12</sup>, la politique de compétitivité de l'Union<sup>13</sup> ou bien la santé, comme l'avait proposé Paul Ribeyre en 1952.

Dans une optique intégrationniste, le choix du secteur doit être réalisé au regard de *l'effet d'entraînement que l'action générera* tant sur l'Union que sur les autres partenaires européens. Le maigre développement de la CEEA est à ce titre significatif du faible impact d'un choix gouverné par les intérêts d'un seul État, la France en l'occurrence. De même, *toute avancée doit s'appuyer sur le couple franco-allemand, mais sans que cela ne constitue une solution exclusive* : toute stratégie d'approfondissement et d'adaptation de la construction communautaire aura d'autant plus de chances d'aboutir si elle est ouverte aux autres États membres. C'est là le respect des principes de générosité, de solidarité, de confiance mutuelle qui caractérisent le projet européen depuis son origine. En outre, dans les matières pour lesquelles les coopérations renforcées sont prévues par les traités, toute initiative suppose une majorité d'États en faveur de leur lancement (neuf selon le projet modificatif). L'Eurogroupe pourrait à cet égard jouer un rôle moteur dans la poursuite de l'intégration européenne.

11. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'Eurogroupe s'est doté d'un président désigné par ses pairs pour deux ans renouvelables. La fonction est actuellement assurée par Jean-Claude Juncker.

12. Voir en ce sens J.-P. Fitoussi, « L'énergie pour relancer l'Europe », *Le Monde*, 7 novembre 2006.

13. Voir F. Allemand, S. Bell et F. Mer, *Resserrer l'Union entre les Européens*, Fondation pour l'innovation politique, Études, Paris, août 2007.

## L'EUROPE À LA CARTE ? JUSTIFICATION FONDÉE SUR LA THÉORIE DES CLUBS

**Michael WOHLGEMUTH**

Professeur de sciences économiques et sociales  
à l'université de Fribourg  
et à l'université Witten-Herdecke

**Clara BRANDI**

Doctorante au département des sciences  
sociales et politiques de l'Institut  
universitaire européen de Florence

*« J'ai souvent été frappé par l'opinion prédominante dans les cercles communautaires qui veut que la pire chose que l'on puisse envisager soit un mouvement vers ce que l'on appelle "l'Europe à la carte". Non seulement cela est-il assez étonnant de la part de quelqu'un qui aime prendre ses décisions lui-même, mais cela illustre en outre cet étrange puritanisme, pour ne pas dire masochisme, qui sous-tend un bon nombre des mesures communautaires : l'Europe doit faire du mal pour aller bien. »*

Ralf Dahrendorf, 1979

### INTRODUCTION

Dans le contexte actuel marqué par la crise institutionnelle née des rejets français et néerlandais au traité constitutionnel et par une incertitude croissante quant à la « finalité » et aux limites du projet européen, la déclaration de Lord Dahrendorf ne semble pas moins pertinente qu'elle a pu l'être à la fin des années 1970, en période d'« euro-sclérose ». Le récent élargissement de l'Union européenne (UE) a le potentiel nécessaire pour insuffler une nouvelle dynamique au marché commun européen. En même temps, l'acquis communautaire européen – et ses lois et réglementations uniformes –, risque plus que jamais de provoquer une « indigestion », consistant en un nombre de pages « difficiles à avaler » (près de 80 000) que l'on sert aux 27 États membres sans tenir compte de leurs préférences ou de leur « capacité d'absorption ». Nous pensons que cette philosophie « à taille unique », associée à une attitude prônant le « à prendre ou à laisser », est déjà allée trop loin et qu'elle n'est pas viable à long terme. Au lieu de cela, les acteurs de la vie politique européenne feraient bien d'élaborer et d'examiner les différentes formes d'« intégration flexible » et d'élargissement.

Le principe d'une « intégration flexible », reposant sur l'engagement des différents pays qui le peuvent et le désirent dans une coopération approfondie fondée sur une adhésion (et une sortie) volontaire, pourrait faciliter la poursuite de l'élargissement et encourager les coopérations dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). En ce sens, la question cruciale est la suivante : comment peut-on mettre en place un mode d'intégration plus flexible, économiquement performant et politiquement réalisable, et qui soit compatible avec l'hétérogénéité des structures économiques ainsi qu'avec les préférences politiques, sociales et culturelles existant au sein de l'UE et chez ses voisins ?

Le texte suivant est organisé comme suit : notre point de départ sera la présentation de quelques éléments de base de la théorie économique des clubs et l'analyse de l'(in)efficacité d'une intégration flexible (ou non) dans ce contexte. Nous nous intéresserons ensuite aux conceptions alternatives d'intégration flexible telles qu'elles sont débattues dans les cercles politiques et intellectuels, et expliquerons pourquoi nous favorisons le concept de « club de clubs » en tant que modèle idéal pour l'avenir de l'UE. Enfin, nous aborderons certaines des implications de nos propositions pour l'amélioration des perspectives de la PEV.

## I – LA THÉORIE DES CLUBS : L'UE, CLUB POLITIQUE AUX OBJECTIFS MULTIPLES

### 1. Théorie des clubs et biens de club

L'analyse économique de la formation des clubs a débuté avec la contribution de James M. Buchanan (1965). Son principal essai, *An Economic Theory of Clubs* (« Une théorie économique des clubs »), a été à l'origine d'une littérature riche sur le sujet. Depuis lors, la théorie de Buchanan a été appliquée dans plusieurs domaines économiques et politiques, comme par exemple la taille d'une communauté, la production de biens publics locaux ou les coalitions politiques<sup>1</sup>. Si Buchanan ne s'est jamais concentré que sur un seul bien de club, des approches plus récentes s'intéressent à des clubs qui produisent plusieurs biens<sup>2</sup>. Par ailleurs, la théorie des clubs a été appliquée à des questions internationales ainsi qu'à des organisations internationales telles que l'UE<sup>3</sup>.

Pour donner une définition simple, disons que les clubs sont des groupes formés volontairement par des individus pour réaliser un objectif commun : fournir un bien de club. À l'origine, la théorie des clubs devait aller au-delà de la dichotomie établie par Samuelson entre les biens publics purs et les biens privés purs, les biens de club venant s'intercaler quelque part entre ces deux notions (Buchanan, 1965). En conséquence, les biens de club présentent deux attributs distinctifs (*ibid.*) : ce sont des biens non rivaux dans leur consommation par les membres du club (ou seulement partiellement rivaux, c'est-à-dire non rivaux jusqu'à un certain nombre de membres), ce qui signifie que la consommation du bien par l'un des membres ne supprime pas pour les autres membres la possibilité de le consommer également ; la consommation des biens de club ne peut être autorisée à des non-membres, c'est-à-dire que l'exclusion est possible. Par conséquent, les membres du club doivent financer la production de tels biens afin de pouvoir en profiter. Le caractère exclusif des biens de club permet d'éviter le parasitisme : si un membre ne verse pas ce à quoi il est tenu, il peut se voir retirer le bénéfice de l'appartenance au club.

Le sujet d'étude de la théorie des clubs est l'identification à la fois du nombre optimal de membres d'un club et du volume optimal de

production des biens de club. La taille de club optimale est atteinte lorsque les bénéfices marginaux tirés de l'admission d'un nouveau membre par les membres du club sont égaux aux coûts marginaux générés par cette nouvelle adhésion (Buchanan, 1965). La théorie des clubs traditionnelle suppose souvent une rivalité partielle entre les bénéfices des biens de club qui impliquent qu'un grand nombre de membres va engendrer des effets de « surpopulation » ou de « congestion » qui feront baisser la qualité des biens et services fournis par le club. Elle établit en outre que les coûts de production par membre baisseront avec l'augmentation du nombre de membres dans le club parce que les dépenses d'approvisionnement liées au bien de club seront partagées entre davantage de membres. Ces suppositions, certainement valables dans le cas d'une piscine ou d'un club de golf, ne le sont pas forcément dans le contexte des biens de club européens. Comme nous allons le voir plus bas, dans ce cas précis, les bénéfices générés par les biens de club et leur coût de production par tête varient selon les types de biens produits.

### 2. L'UE en tant que club fournissant de nombreux biens de clubs d'intégration

L'idée qui veut que l'UE et les autres structures internationales en matière de commerce, de monnaie et de défense peuvent être envisagées comme des clubs produisant plusieurs biens à la fois s'impose pratiquement d'elle-même. Mais avant de pouvoir appliquer la théorie des clubs à l'UE, nous devons nous intéresser aux questions suivantes : qui sont les membres du « club UE » ? Quels biens produit-il ? Quels sont les coûts engagés dans leur production, quels sont les bénéfices à tirer de leur consommation et que peut-on dire de la taille optimale du club ?

Notre conception de l'UE est celle d'un club d'États et non d'individus. Nous ne cherchons pas ainsi à négliger le fait que les gouvernements sont les représentants de leurs citoyens, lesquels sont les véritables donneurs d'ordre. Nous pourrions (avec un zeste d'idéalisme classique-libéral) aussi bien envisager les constitutions nationales des États membres comme étant des contrats entre mandants et représentants, ce qui signifierait que l'UE pourrait être perçue comme un club comptant près de 500 millions de membres représentés par 27 agents (les gouvernements des 27 États membres).

L'UE fournit toutes sortes de biens de club à ses membres : ceux-ci comprennent incontestablement la garantie des « quatre libertés », à savoir la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux au sein du marché intérieur ;

1. Les écrits sur la théorie des clubs ont été étudiés par Sandler, Tschirhart (1997), Cornes, Sandler (1996) et Sandler, Tschirhart (1997).

2. Par exemple Brueckner, Lee (1991), Cornes, Sandler (1996).

3. Par exemple Padoan (2001), Sell (2000), Fratianni (2003), Ohr (2003), Ahrens, Hoen, Ohr (2005).

la sécurité intérieure et extérieure, grâce à une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles. La définition de normes environnementales et de normes relatives aux produits et, en tant que sous-clubs sélectifs, la monnaie unique à travers la participation à l'union économique et monétaire, l'Accord et la Convention de Schengen et l'Union européenne occidentale (UEO), sont d'autres exemples de biens de club européens<sup>4</sup>. De plus, il a été ajouté à l'agenda européen une coopération renforcée autour des politiques liées à l'emploi, à l'industrie et à l'éducation, afin de pouvoir élaborer des normes harmonisées à l'échelle de l'Union et des instruments de politique établis de manière centralisée. Tous les biens cités ci-dessus ont en commun le fait qu'ils soient non rivaux (ou seulement partiellement rivaux) dans leur consommation et que les pays non signataires des accords respectifs (que ce soient les traités au sein de l'UE ou les traités bilatéraux entre l'UE et des pays tiers) soient exclus de leur consommation. Aussi ces biens peuvent-ils être qualifiés de biens de club.

Notre postulat de base est que chaque domaine ou zone d'intégration peut, d'un point de vue conceptuel, être considéré comme des clubs distincts. Dans chacune de ces zones, les membres du club profitent des bénéfices de l'intégration mais doivent contribuer aux coûts liés au financement du bien de club d'intégration. Comme nous l'avons évoqué plus tôt, la taille d'une zone intégrée est optimale jusqu'au moment où les bénéfices marginaux de l'admission d'un nouveau membre sont contrebalancés par les coûts marginaux engendrés par ce nouveau membre (cf. complexité accrue du mécanisme de prise de décision). Dans les paragraphes suivants, nous allons brièvement examiner trois zones d'intégration remarquablement différentes au sein de l'UE, afin de montrer dans quelle mesure à la fois les bénéfices et les coûts dépendent de la taille de la zone d'intégration, et donc du nombre de membres que compte le club.

#### *Le club du marché intérieur*

Les biens de club européens correspondant au marché intérieur incluent les « dividendes de la paix », lesquels découlent des bénéfices mutuels du commerce et de l'approfondissement de la division

internationale du travail et des connaissances. Tous les membres tirent des bénéfices de leur participation au marché intérieur, à travers les « quatre libertés » qui permettent une utilisation plus optimale des ressources – tant statique que dynamique – grâce à une allocation plus rationnelle. Plus le marché intérieur sera grand (c'est-à-dire plus il comptera de membres), plus ces gains d'efficacité seront importants. Ainsi que le faisait déjà remarquer Adam Smith en 1776, « la division du travail est limitée par la taille du marché ». En ce qui concerne le marché intérieur, il n'existe aucune rivalité directe dans l'utilisation des biens de club ; au contraire, l'arrivée de nouveaux membres a tendance à générer des économies d'échelle, engendrant des gains d'efficacité d'autant plus importants (Ohr, 2003). De plus, la nouvelle théorie de la croissance suggère que l'intégration économique entraîne une intensification de la concurrence et tend à créer une augmentation constante du taux de croissance économique d'une zone donnée grâce à une interaction positive entre innovation et intégration (Fратиanni, 1995).

Si l'UE était seulement une zone de libre-échange, il serait relativement aisé de déterminer la taille optimale du club européen : selon la perspective de la théorie économique, la taille optimale pour un accord commercial est le monde<sup>5</sup>. De même, si le fonctionnement du marché intérieur n'engendrait aucun coût et si le cadre réglementaire nécessaire à ce fonctionnement était indépendant du nombre de pays membres, il en résulterait que le marché intérieur aurait intérêt à être aussi vaste que possible et qu'aucun substitut à la pleine adhésion (tels que la PEV) ne serait nécessaire. Néanmoins, la théorie économique est d'une utilité limitée pour déterminer la taille optimale de l'Union car l'UE est bien plus qu'une simple zone de libre-échange.

Si l'UE était un simple club de désarmement ou un club qui ne se concentre que sur l'interdiction d'intervenir, les coûts de club correspondants seraient plutôt faibles et n'augmenteraient que légèrement en fonction de la taille du club ; selon cette idée, les coûts moyens baisseraient avec l'adhésion de nouveaux membres. Le respect et l'application de libertés définies négativement dépendent seulement de ressources rares, comme l'argent, ainsi que du consentement des citoyens ou des connaissances

4. La question de savoir si la politique agricole commune et l'accès aux fonds structurels et de cohésion peuvent être qualifiés de biens de club à l'échelle européenne reste controversée dans les écrits à ce sujet. Streit et Voigt (1995 :13) affirment qu'ils ne peuvent être qualifiés de biens de club parce que les fonds correspondants sont utilisés en étant redistribués, ce qui génère une rivalité évidente dans leur consommation.

5. En outre, plus le club du marché intérieur comptera de membres, et plus les mesures d'encouragement visant à ce que les non-membres adhèrent au club seront élevées ; ce raisonnement est également valable pour l'OMC et les autres accords d'échange préférentiels. Toutefois, ce n'est pas le cas pour tous les types de clubs coopératifs : ainsi, plus on compte d'États signataires et engagés dans le protocole de Kyoto, plus la situation des électrons libres extérieurs s'améliore (voir Wohlgenuth 2003).

(ou du contrôle) des politiciens, ainsi que l'expliqua Hayek dès 1939 (Hayek, 1939/80). Mais la mise en place d'une réglementation positive en matière d'intégration politique, qui pourrait, au moins partiellement, être utile au fonctionnement du marché intérieur, est une autre question.

En ce qui concerne les réglementations positives telles que les règles de concurrence, les règles de protection des consommateurs ou les normes de production, il est nécessaire d'opérer des choix collectifs concrets et de tenir compte des divergences entre les différentes opinions et capacités politiques. Par conséquent, les coûts correspondants en matière de prise de décision augmentent. Ils sont cependant maintenus à un niveau relativement faible au moyen d'un transfert de compétences vers la Commission européenne. Néanmoins, au fur et à mesure que le club UE devient plus vaste, plus hétérogène et plus interventionniste, le mouvement naturel de la bureaucratie vers la centralisation et l'harmonisation peut entraîner une hausse des coûts externes<sup>6</sup>. Un marché intérieur « intégral » tel que l'envisage Bruxelles peut donc avoir une taille optimale limitée.

#### *Le club de l'Union économique et monétaire*

Le bien de club correspondant à l'Union économique et monétaire (UEM) est la monnaie unique<sup>7</sup>. L'intégration monétaire s'accompagne de plusieurs avantages et effets positifs en termes de prospérité pour les membres du club, comme par exemple la réduction des coûts de transaction et du risque de change, ce qui génère en retour un accroissement des échanges, des économies d'échelle et une intensification de la concurrence, et donc une hausse générale de la prospérité. Il semble donc raisonnable de penser que chaque entrée d'un nouveau membre engendrera des bénéfices pour la zone couverte par la monnaie unique. Néanmoins, le club de l'UEM doit également assumer des coûts liés à l'organisation, à l'information et à la prise de décision. De plus, les membres de l'UEM ne disposent d'aucune politique indépendante concernant la monnaie et les taux de change et souffrent donc de la perte de deux instruments importants dans

le domaine de la politique économique nationale. Plus les structures économiques des pays membres de l'UEM sont hétérogènes, plus les objectifs économiques divergent et les crises économiques exogènes et endogènes les affectant se différencient et, inversement, moins l'objectif commun en matière d'inflation, la politique retenue pour les taux d'intérêts et la valeur des réserves de change communes sont cohérents avec la stratégie considérée comme optimale pour chacun des États membres (Ohr, 2003)<sup>8</sup>. En conséquence, les coûts liés à l'expansion de la monnaie unique augmenteront avec le nombre des membres dans l'Union et avec l'hétérogénéisation des États membres.

#### *Le club de la politique agricole commune*

Les clubs formés autour de politiques déléguées, comme par exemple la politique agricole commune (PAC), ont une taille optimale de zéro. Il n'existe aucun avantage économique mutuel pour une politique qui augmente délibérément les prix à la consommation et génère une surproduction ainsi que des frais administratifs. Comme les coûts énormes engendrés par la PAC sont susceptibles de dépasser de loin les bénéfices potentiels que l'on pourrait en tirer, le nombre optimal de membres du club de la PAC est de zéro ou un (si une large majorité d'habitants d'un pays souhaite satisfaire les préférences d'une minorité envers la redistribution, ils peuvent de ce fait être autorisés à se taxer eux-mêmes).

### **3. Taille des clubs, puissance des clubs et « coûts d'interdépendance »**

Se fondant sur la théorie des clubs originale formulée par Buchanan (1965), plusieurs auteurs ont élaboré des modèles assez techniques qui déterminent simultanément la taille optimale d'un club et le degré optimal d'intégration de l'Union européenne<sup>9</sup>. Ces modèles arrivent à la conclusion que les différentes politiques pouvant relever d'un club appellent chacune une taille de club spécifique, ce qui suggère que la formation au sein de l'UE de divers sous-clubs plus petits et de tailles différentes est une stratégie d'intégration plus efficace pour l'avenir de l'UE que l'approche actuellement prédominante de la « taille unique ». Comme nous l'avons souligné plus haut, la taille optimale d'un

6. Les « coûts externes », dans le sens de Buchanan, Tullock (1962), surviennent lorsque l'un des acteurs d'une décision collective doit accepter un choix collectif qui ne reflète pas sa propre préférence. Voir Wohlgemuth, Brandi (2006) pour une application plus approfondie de ce concept au processus européen de prise de décision.

7. Frey (1984) affirme que l'intégration monétaire correspond aux caractéristiques d'un bien de club, car la monnaie, en tant qu'unité comptable, moyen d'échange et moyen de conservation de valeur, est un bien public d'usage personnel sans rivalité par rapport à tous les membres de l'union monétaire.

8. L'impossibilité de faire varier le taux de change représente un coût, qui sera plus élevé si les crises sont réparties de manière inégale dans la zone UEM. Par ailleurs, plus les préférences divergent en matière d'inflation entre les différents États membres, plus le rejet d'une politique monétaire autonome pour chaque pays qui doit se plier à une politique commune pour tout le club monétaire s'avérera coûteux.

9. Voir Ohr (2003), Cornes, Sandler (1996), Ahrens, Hoen (2002).

club varie d'un bien de club à l'autre, en fonction des domaines visés par la politique en question et des degrés d'intégration. En d'autres termes, des politiques élaborées dans des domaines différents requerront des clubs de tailles différentes afin de pouvoir correspondre aux besoins et aux capacités des membres potentiels. Inversement, il s'ensuit qu'un unique club couvrant toute l'UE et fournissant de nombreux biens de club à tous ses membres à un unique degré d'intégration sera comparativement sous-optimal du point de vue théorique.

Aussi, en application de la théorie économique des clubs à la question de l'intégration européenne, parvenons-nous à la conclusion que le futur processus d'intégration de l'UE sera plus efficace s'il s'appuie en partie sur la différenciation plutôt que sur une harmonisation pure et simple. Dans le cas de l'UE, qui fournit différents biens de club distincts et comprend 27 membres hétérogènes affichant chacun leurs propres préférences, la création, au sein du « club UE » pris dans son ensemble, de divers sous-clubs plus petits dont la taille sera déterminée de façon endogène, permettra un accroissement de la prospérité.

## II – MODÈLES ALTERNATIFS POUR UNE INTÉGRATION FLEXIBLE

L'idée d'une plus grande flexibilité est souvent redoutée car elle semble potentiellement capable d'anéantir les bénéfices substantiels provenant de l'intégration européenne. Un engagement constitutionnel, faisant office de prérequis à des attentes stables, est nécessaire pour pouvoir protéger les avantages découlant de la coopération, et notamment ceux qui ont trait au marché intérieur. La difficulté de l'exercice consiste à introduire dans le système communautaire une plus grande flexibilité sans pour autant vider de sa substance l'acquis communautaire et à trouver un cadre constitutionnel qui fasse l'équilibre entre flexibilité et obligations. Avec ces contraintes à l'esprit, nous allons maintenant examiner les stratégies alternatives qui sont (ou devraient être) débattues en ce moment.

### 1. « L'Europe à plusieurs vitesses »

L'utilité d'une intégration à plusieurs vitesses en tant que réaction à une UE plus vaste et plus hétérogène et au rejet de la « Constitution européenne » est limitée. Comme les objectifs d'intégration ultimes restent les mêmes pour tous les membres et doivent donc être débattus et acceptés par chaque pays, le problème de la hausse des coûts liés aux prises de décision reste sensiblement le même : 27 et plus États membres doivent s'accorder sur des objectifs

communs, sur la date à laquelle ils devront être atteints par les pays. Comme les États membres sont libres d'effectuer leur intégration à leur propre rythme en fonction de leurs capacités, les coûts externes liés à cette hétérogénéité des besoins et des capacités peuvent être reportés, c'est-à-dire temporairement réduits. Mais d'une part, l'approche à plusieurs vitesses ne permet pas aux États membres de se tenir à l'écart par choix mais plutôt en raison de leur incapacité à participer, et d'autre part, fixe un objectif obligatoire d'intégration à tous les membres ; cela conduit à ce que le fonctionnement à plusieurs vitesses ne permet pas d'atteindre la flexibilité voulue. Par ailleurs, l'objectif d'intégration commun à tous les États membres dans tous les domaines de la politique ne correspond pas à l'idée de la théorie des clubs évoquée plus haut et présente – une nouvelle fois – les inconvénients d'un « menu » uniforme d'intégration à travers l'UE qui ne tient pas compte des « goûts » ou de la « volonté de payer et de la capacité à le faire », même si, dans le cas de l'Europe à plusieurs vitesses, les pays membres peuvent au moins prendre un peu plus de temps pour s'adapter à cette nouvelle « cuisine ». Un autre risque tient à ce que les groupes précurseurs pourraient fixer des normes réglementaires ambitieuses et coûteuses (par exemple dans le domaine du social, de l'environnement ou de la protection des consommateurs) et ainsi faire augmenter les coûts pour leurs rivaux au sein du marché intérieur, créant par là même des faits accomplis que les adhérents tardifs devront accepter sans avoir pu adapter ces normes en fonction de leurs besoins et capacités. En résumé, le concept d'intégration à plusieurs vitesses ne permet pas de résoudre les problèmes posés par une Union plus vaste et plus hétérogène<sup>10</sup>.

### 2. Les « cercles concentriques »

L'approche dite des « cercles concentriques » présente certains avantages par rapport à l'approche à plusieurs vitesses, dans la mesure où elle permet aux pays de choisir de façon permanente leur degré d'adhésion sans les obliger à atteindre un stade d'intégration égal pour tous. La principale faiblesse de la théorie des cercles concentriques est qu'elle détermine un centre et une périphérie en termes de pays et non en termes de domaines d'action, en opérant une distinction entre un centre de pays prêts à coopérer sur pratiquement tous les aspects de l'intégration et des périphéries composées de pays qui ne recherchent qu'une coopération limitée. Fixer des frontières claires et durables entre les groupes

10. Voir Warleigh (2002) pour une évaluation des failles des modèles à plusieurs vitesses.

d'États membres du centre et des périphéries plutôt que d'autoriser, comme il est recommandé dans le modèle de la théorie des clubs, une certaine flexibilité au niveau des champs d'action politique risque de générer des divisions géographiques prédéfinies au sein de l'UE. En outre, l'approche des cercles concentriques exclut la formation de régions ou de clubs fonctionnels et en concurrence les uns par rapport aux autres. Si l'on demande aux pays de choisir entre une adhésion centrale ou une adhésion à l'une des périphéries, certains pays devront s'engager sur la voie de certaines formes d'intégration (par exemple, l'union monétaire) dont ils ne pensent pas qu'elles sont dans leur meilleur intérêt, afin de pouvoir bénéficier d'autres formes d'intégration (par exemple, une politique de défense commune) qui, elles, servent leurs intérêts. À l'inverse, certains gouvernements pourraient décider de rester à l'écart de certaines formes d'intégration qu'ils jugent intéressantes pour éviter celles qu'ils ne peuvent accepter<sup>11</sup>.

### 3. La « coopération renforcée »

La « coopération renforcée » est aujourd'hui la seule proposition en faveur d'une plus grande flexibilité qui soit définie légalement, et elle pourrait être encore plus détaillée dans le traité modificatif dont la conclusion est prévue pour décembre 2007. En principe, nous considérons que l'assouplissement des critères pour une « coopération renforcée » et la possibilité de créer des clubs d'intégration coexistants en plus de l'acquis communautaire seraient une solution adéquate et réalisable permettant de faire face aux défis actuels et futurs liés à l'intégration. La formation de plusieurs clubs de « coopération renforcée » serait une façon pertinente de mettre en œuvre l'approche recommandée par le modèle inspiré de la théorie des clubs que nous avons présenté plus haut. De plus, le fait d'autoriser la mise en place de multiples arrangements de « coopération renforcée » au sein de sous-groupes de pays plus petits et plus homogènes permettrait de réaliser des économies considérables sur les coûts externes et la prise de décision. Néanmoins, comme nous l'expliquons de manière plus détaillée dans Wohlgenuth et Brandi (2006), même les propositions en faveur

d'une « coopération renforcée » telles qu'elles figurent dans la Constitution européenne et que reprend le traité modificatif sont trop restrictives pour parvenir à une telle flexibilité dans l'intégration. Sans une modification des conditions nécessaires à une « coopération renforcée », les coûts externes et les frais liés au processus décisionnel resteront élevés et les propositions de « coopération renforcée » ne permettront pas de résoudre le problème de l'intégration dans une Union hétérogène composée de 27 pays membres et plus.

### 4. Une Union minimale et des clubs de « coopération renforcée »

Permettre la formation de différents clubs de « coopération renforcée » autour d'un acquis communautaire obligatoire pour tous peut être envisagé comme une solution adéquate afin de rendre l'intégration plus flexible à l'avenir (et faciliter l'élargissement et la coopération renforcée dans le cadre de la PEV). Toutefois, contrairement à l'option précédente, la base ici ne doit pas forcément comprendre l'intégralité de l'acquis communautaire. Comme cela a été suggéré par de nombreux observateurs<sup>12</sup>, la portée de l'harmonisation des politiques sur la base de l'acquis communautaire est trop importante car elle inclut des domaines d'action dans lesquels les avantages résultant de l'exploitation des économies d'échelle et de l'incorporation des externalités sont noircis par les coûts externes générés par la centralisation politique. Cela implique en retour qu'il n'est pas forcément optimal, d'un point de vue théorique, de s'en tenir à un *statu quo*. Cela suggère plutôt que le nombre de domaines d'intégration actuellement couverts par l'acquis communautaire devrait être réduit et, par là même, transformé en un acquis central ne comprenant que les domaines d'action pour lesquels l'harmonisation est perçue comme efficace et indispensable.

Dans ce contexte, l'Union ferait office, d'une part, de « gardienne » de l'acquis central et, d'autre part, de « médiateur », de « contrôleur » et d'« arbitre » au sein d'une structure variable composée de clubs d'intégration ouverts, flexibles et se faisant concurrence les uns aux autres. Dans cette approche, tous les membres de l'UE sont adhérents à « l'acquis central » (club central) ; l'adhésion aux différents sous-clubs est à la discrétion de chacun. De ce fait, l'approche du « club de clubs » permet d'établir différents degrés d'adhésion à l'UE ; cependant, à l'inverse du modèle des cercles concentriques, les éléments charnières sont les secteurs politiques, et

11. Pour exposé sur l'insuffisance de l'approche des cercles concentriques, voir également Warleigh (2002). La raison pour laquelle, malgré leur inadéquation, l'approche à plusieurs vitesses comme l'approche des cercles concentriques ont influencé les débats politiques est peut-être que ces deux modèles répondent aux intérêts de certains acteurs majeurs du processus d'intégration européenne ; pour la solution à plusieurs vitesses, par exemple, il s'agit de la Commission européenne, du Parlement et des États membres les plus fédéralistes, et, pour l'approche des cercles concentriques, ce sont certains hommes politiques allemands et français.

12. Voir Wohlgenuth, Brandi (2006), Ahrens, Hoen (2002), Siedentop (2000), Alesina *et al.* (2001).

non les pays. Autrement dit, le concept de création de différents clubs rattachés à des domaines d'action autour d'un acquis central est fonctionnel plutôt que géographique<sup>13</sup>.

D'aucuns pourraient prétendre que la différence entre l'approche des cercles concentriques et notre approche d'un « club de clubs » n'est qu'une question de sémantique. Pourtant, l'idée des cercles concentriques est bien plus rigide que notre stratégie. Dans l'approche des cercles concentriques, la flexibilité n'est atteinte qu'au travers de choix négatifs et d'un système de dérogations et de clauses d'exemption, et le déroulement de l'intégration est fixé à l'avance. Notre approche se révèle plus flexible, en laissant les États membres totalement libres de créer de nouvelles formes de coopération ou d'approfondir les formes existantes, et en n'empêchant aucun membre de quitter une sphère d'intégration quelle qu'elle fût. Notre modèle envisage l'Europe comme un ensemble d'États adhérant à différents clubs plutôt que comme un club unique composé de différents groupes. Cette différence est fondamentale. L'approche des cercles concentriques exige des pays qu'ils choisissent entre plusieurs formes d'adhésion, ce qui représente pour eux le risque de passer à côté de possibilités de coopération qui servent les intérêts de toutes les parties en présence. Or, la recherche de toutes les perspectives de coopération qui soient dans l'intérêt de toutes les parties et l'exploitation des bénéfices mutuels à retirer de cette coopération sont précisément les objectifs poursuivis dans notre approche d'un « club de clubs ».

Dans la stratégie des « clubs dans le club », la flexibilité de l'intégration, processus dans lequel tous les États membres sont d'accord sur leurs désaccords en matière de priorités mais laissent la liberté aux autres de poursuivre les objectifs qu'ils partagent en tant que sous-groupe, tient compte à la fois des besoins légitimement divergents de chaque État membre et des disparités entre les structures économiques et politiques de ce groupe hétérogène de 27 pays et plus. Parallèlement, l'approche des « clubs dans le club » permet de décomposer un obstacle majeur à l'intégration – l'acquis communautaire – en un obstacle moins imposant – l'acquis central – et divers autres obstacles facultatifs. Par ailleurs, des expériences menées précédemment autour de la flexibilité, dont le but était d'approfondir l'intégration, ont rencontré un certain succès et, dans de nombreux cas, ont eu des effets centripètes. La flexibilité n'a donc pas toujours été le but ultime

mais a souvent fait office de tremplin vers une plus grande intégration de tous les États membres<sup>14</sup>.

Avec l'approche des « clubs dans le club », les membres seraient libres d'adhérer aux clubs d'intégration existants, de les quitter ou d'en créer de nouveaux. Comme aucun membre n'est contraint d'accepter toute politique commune qui ne lui conviendrait pas, les coûts externes (générés par des décisions collectives inadéquates) seraient nettement réduits. En outre, les coûts liés au processus décisionnel seraient considérablement plus faibles si les décisions étaient prises au sein de clubs plus réduits et plus homogènes plutôt que dans l'ensemble de l'Union. Le noyau de l'Union ne devrait pas être un groupe de pays mais plutôt un ensemble de thèmes sur lesquels tous les membres s'accorderaient, comme par exemple la nécessité de préserver et d'agrandir le marché intérieur. En dehors de ce noyau, il conviendrait de laisser le choix, et ceci en évitant le « tout ou rien » pays par pays, et en adoptant plutôt une approche thème par thème, en fonction des besoins et des intérêts nationaux.

##### 5. Domaines d'action obligatoires et facultatifs

Dans notre modèle, l'acquis central devrait être respecté par chacun des membres de l'UE ; il s'agirait de la condition minimale pour pouvoir faire partie de l'UE et, en même temps, du plus grand dénominateur commun de l'Union. Il devrait présenter des domaines d'intégration bien précis pour lesquels l'intégration est perçue comme essentielle, le plus important d'entre eux étant la clause fondamentale, « universalisable » du marché intérieur<sup>15</sup>. À l'exception de ce dernier, il n'existe théoriquement aucun consensus absolu sur les domaines d'action qui devraient être incorporés à l'acquis central (Harrop, 2000 ; Warleigh, 2002)<sup>16</sup>. Ce noyau dur devrait être à l'abri de toute contestation politique. Pourtant, les résurgences passées et présentes du nationalisme économique au sein même

14. Soulignant le fait que les mesures les plus significatives prises dans les années 1990 en faveur d'une plus grande intégration étaient liées à des arrangements flexibles dans le cadre de la loi de l'UE ou en dehors de celui-ci, Kölliker (2001) et Grieser (2003) arrivent à la conclusion que la flexibilité a permis d'amadouer les réticences nationales et a conduit à des progrès significatifs en matière d'intégration.

15. Wohlgemuth et Sideras (2004) affirment que les clauses du marché intérieur comportent les éléments clés d'un ordre « universalisable » rappelant la vision de Hayek (1939/80) d'un « fédéralisme interétatique ».

16. Par exemple, la liste de politiques centrales présentée par Dahrendorf dans son exposé sur l'Europe à la carte inclut la politique étrangère, le commerce, la politique monétaire et le développement outre-mer ; Ahrens et Hoen (2002) évoquent le marché intérieur, les politiques de taxation indirecte, la PESC et la coopération policière et judiciaire en matière criminelle transfrontalière comme des politiques à intégrer au noyau central.

13. Pour un exposé plus radical de ce raisonnement, voir Frey, Eichenberger (1999).

de l'UE (par exemple le rejet de la libre circulation des services, la protection des « champions nationaux » face aux tentatives de rachat européennes) montrent que les gouvernements nationaux et les membres du Parlement européen se trouvent bien souvent victimes du dilemme du prisonnier, où seuls un engagement constitutionnel crédible ou le pouvoir des autorités indépendantes de la Commission peuvent garantir de façon totalement fiable la viabilité d'intérêts communs à long terme. En plus du marché intérieur avec la garantie des « quatre libertés », l'acquis central, tel qu'il est proposé dans l'analyse effectuée par Alesina *et al.* (2001), devrait également inclure une politique commerciale internationale et une politique de concurrence qui préserve la compétitivité des marchés. Il devrait également prévoir la garantie de la convertibilité des devises, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que la coopération policière et judiciaire entre tous les pays de l'UE pour toutes les questions criminelles qui ont des effets externes transfrontaliers<sup>17</sup>.

La principale raison d'être d'un noyau commun incluant certains domaines d'action obligatoires est que, pour ces domaines d'action, les bénéfices des économies d'échelle et de l'incorporation des externalités dépasseront les coûts découlant des politiques et réglementations communes lorsque les préférences et les besoins nationaux sont hétérogènes. Un autre avantage de l'existence de cet acquis central est que, sans lui, l'intégration européenne risquerait potentiellement d'être anéantie. L'existence d'un noyau obligatoire évitera que la flexibilité ne devienne « une impulsion vers une fragmentation qui finira par disloquer l'Union » (Weatherill, 2000).

S'il est obligatoire de se plier à l'acquis central, pour les autres domaines d'action, les pays membres sont libres de prendre part ou non aux clubs dont ils souhaitent retirer des bénéfices. Contrairement au club européen d'ensemble et à sa base obligatoire commune, les sous-clubs sont des accords volontaires de coopération dans les domaines d'action exclus du noyau. Tous les pays ne sont pas obligés d'adhérer à un sous-club, et les membres peuvent, dans certaines conditions, créer de nouveaux sous-clubs ou fermer un club existant. L'approche des

17. Par exemple, l'approche des « clubs dans le club » peut s'avérer utile pour renforcer le côté fonctionnel de la coopération dans le domaine de la sécurité au moyen de forces de police transnationales, de gardes-frontières, d'une zone judiciaire européenne et d'une coopération des services secrets. Voir également Feld (2003) sur la coopération judiciaire autour des cas de criminalité transfrontalière comme la protection contre le terrorisme et Persson *et al.* (1997) pour une réflexion fondée sur l'économie politique autour des raisons des réticences envers une centralisation de la politique de défense.

« clubs dans le club » permet l'existence de multiples clubs dont les fonctions se recoupent ou non<sup>18</sup>. Le nombre de domaines d'intégration se recoupant ou non dépend du nombre de biens de club pour lesquels les citoyens de l'UE, en fonction de leurs préférences, ont une demande (Schäfer, 1995). Ainsi, par exemple, il est possible de voir coexister trois clubs écologiques visant à protéger respectivement la qualité de l'eau de la Méditerranée, de la mer Baltique et de la mer du Nord (Dewatripont *et al.* 1995). Selon sa situation géographique et ses ambitions, un pays peut préférer n'en rejoindre aucun, ou alors en rejoindre un ou plusieurs. Les sous-clubs basés sur le volontariat permettent essentiellement d'introduire la flexibilité nécessaire pour que l'Union s'adapte à l'hétérogénéité de ses membres. De plus, les sous-clubs européens créent autant d'occasions d'expérimenter de nouvelles formes de coopération.

En réalité, il ne s'agit pas que d'un simple raisonnement économique idéaliste lorsque nous imaginons plusieurs sous-clubs européens de tailles variées couvrant différents domaines d'action plutôt qu'un seul club réunissant toute l'UE avec ses 27 pays aussi hétérogènes. Bien que ce ne soit encore que des exceptions, il existe déjà un certain nombre de sous-clubs de différentes tailles au sein de l'UE. Par exemple, tandis que le marché intérieur regroupe tous les membres de l'UE, certains des clubs existants ne comprennent qu'un sous-groupe de pays (comme c'est le cas pour l'UEM) et d'autres rassemblent des membres de l'UE et des pays hors UE (comme par exemple l'UEO).

### III – ÉVALUATION DE L'APPROCHE DES « CLUBS DANS LE CLUB »

#### 1. Problèmes

Il est troublant de constater combien ce qui est économiquement raisonnable (et cela vaut pour d'autres domaines) entre souvent en conflit avec ce qui est politiquement ou légalement faisable. Les défenseurs de l'acquis existant, tout comme le mode d'intégration prédominant qui prône un « approfondissement uniforme dans tous les domaines », soulèvent les problèmes suivants autour de notre proposition :

#### *Complexité et problèmes de gestion*

Le principal inconvénient apparent de l'approche des « clubs dans le club » – et de la flexibilité en

18. Au sujet des chevauchements de clubs, voir Casella/Frey (1992), Schäfer (1995) ainsi que Frey/Eichenberger (1999).

général – est certainement qu'elle risque d'accroître encore davantage la complexité déjà considérable du système européen et qu'elle poserait d'énormes difficultés de gestion. Cependant, l'on pourrait avancer que les États membres seront plus susceptibles de fournir à l'UE les capacités administratives et de gestion supplémentaires requises si les lois et réglementations adoptées dans le cadre du club ou sous-club correspondent davantage à leurs préférences, intérêts et besoins nationaux (Warleigh, 2002). Il reste que, de façon générale, les coûts administratifs et de gestion risquent tout de même d'augmenter, contrebalançant partiellement certains des bénéfices générés par la solution du « club de clubs ».

#### *Flexibilité et principe d'uniformité*

L'une des pierres angulaires sur lesquelles les traités de Paris et de Rome ont fondé les trois Communautés européennes est le principe de l'égalité des droits et des obligations pour tous les États membres<sup>19</sup>. L'introduction d'éléments toujours plus nombreux concernant la flexibilité et la différenciation légale a remis en cause la doctrine orthodoxe de l'uniformité légale. Il est toutefois possible d'affirmer que la différenciation de la loi est une conséquence nécessaire de l'hétérogénéité croissante au sein des États membres de l'UE (Grieser, 2003). Dans cette optique, des lois uniformes ne peuvent, aussi triste que cela puisse paraître pour la cohérence et la transparence du cadre légal de l'Union, refléter justement ces différences, et la différenciation se révèle donc inévitable. Parmi d'autres, Becker (1998) affirme que toute tentative visant à imposer l'uniformité pour l'uniformité n'est pas souhaitable car l'uniformité légale ne doit pas être une fin en soi mais un instrument de l'intégration. Ainsi, puisque sur la voie d'une flexibilité accrue, le principe d'uniformité sera juste affaibli afin de renforcer l'intégration, le principe d'uniformité de la loi n'interdit pas une différenciation du cadre juridique européen.

#### *« Séparabilité » et incertitudes légales*

L'intégration flexible, conformément à l'approche du « club de clubs », peut également créer des problèmes de « séparabilité » car, à cause des interdépendances existant entre certains domaines d'action, la séparation des biens de club européens

et le fait qu'ils soient proposés de façon distincte dans différents clubs peut devenir problématique. Un autre problème est que la flexibilité pourrait éventuellement générer des incertitudes légales – qui doivent néanmoins être considérées à l'aune des incertitudes déjà présentes dans l'UE. Enfin, un autre danger potentiel est que les différents clubs d'intégration ne deviennent des forteresses au sein de « l'Europe forteresse » et ne dégènèrent en cartels politiques.

#### **2. La flexibilité de l'intégration doit être fondée sur des règles**

Il est incontestable que la flexibilité est à l'origine de certains risques et certaines difficultés, comme par exemple les difficultés administratives lorsqu'il s'agit de faire en sorte que l'Union plus flexible fonctionne avec des politiques efficaces, ou les difficultés légales liées à l'obligation de faire avec cadre juridique plus différencié. La flexibilité peut être vue comme la clé du débat entre élargissement et approfondissement, puisqu'elle promet les deux, même si c'est au prix (qui semble désormais inévitable) de l'abandon d'une parfaite uniformité. D'aucuns pourraient cependant avancer que le plus grand risque est que, comme ce fut le cas pour la subsidiarité, la flexibilité s'avère être encore un de ces principes potentiellement intéressants de la gouvernance européenne mais qu'elle ne soit pas correctement exploitée parce que l'intégration européenne est, dans une large mesure, caractérisée par une suite de situations d'où l'on se sort tant bien que mal et par des réactions ponctuelles aux besoins les plus urgents, et non par l'élaboration d'une stratégie d'action détaillée à moyen et long terme (Warleigh, 2002).

Toutefois, si la flexibilité, bien qu'elle soit susceptible d'accroître la complexité, est réellement inévitable, alors elle devrait au moins être mise en œuvre, non pas de manière ponctuelle, mais de façon systématique et réglementaire. À l'inverse, la plupart des éléments de flexibilité obtenus jusqu'ici ne l'ont généralement pas été au moyen de règles transparentes, mais plutôt au travers d'exceptions, résultats souvent non intentionnels de la pagaille des négociations caractéristiques de la vie politique quotidienne. Ainsi, un bon nombre des différentes formes actuelles de flexibilité dans l'intégration, à savoir les exceptions et clauses d'exemption concernant, par exemple, l'union monétaire et l'espace Schengen, ne sont ni cohérentes, ni transparentes, ni systématiques, et se révèlent ambiguës, confuses et floues (Grieser, 2003).

Ce manque de transparence autour de la flexibilité dans l'intégration pourrait bien à son

19. Ce principe, ainsi que l'idée que les institutions et règlements de l'UE devaient être acceptés par tous les pays membres et que les lois du Conseil européen devaient être un facteur d'harmonisation, était un bon principe de travail tant que les pays avaient les mêmes objectifs et que les économies présentaient des structures similaires (Fratianni, 2003).

tour générer un phénomène de rejet de la part des citoyens en raison de leur incompréhension (Martenczuk, 2000). En outre, la décision d'accorder à tel ou tel pays une exception par rapport à l'intégration uniforme et d'autoriser des clauses d'exemption a, jusqu'à présent, été largement tributaire du pouvoir de négociation du pays en question (Grieser, 2003). En ce qui concerne l'objectif d'une « Europe des citoyens », la tendance à gérer les différences en faisant des exceptions et en accordant à certains pays – probablement les plus puissants – un statut spécial est précaire. Si, comme l'on s'accorde de plus en plus à le dire, un accroissement de la flexibilité est inévitable, alors il est préférable d'obtenir cette flexibilité au travers d'une stratégie consciente et transparente plutôt que de l'accueillir en tant que conséquence fortuite d'une accumulation de pressions au sein de l'Union. Le problème essentiel est d'assurer cette flexibilité sans passer par des arrangements ponctuels et sans faire d'exceptions et de cas exceptionnels en si grand nombre que cela finit par dénaturer et discréditer l'ensemble de l'Union (Harrop, 2000). Ainsi que le prévoit l'approche d'un « club de clubs » avec la combinaison d'une intégration graduelle et différenciée, l'intégration flexible devrait plutôt être fondée sur des règles, être prévisible et proposer des choix transparents et systématiques.

Dans Wohlgemuth et Brandi (2006), nous analysons les éléments de base d'un « ordre concurrentiel et des méta-institutions pour la concurrence entre les clubs ». Il s'agit par exemple du rôle de la Commission consistant à garantir un usage non discriminatoire des règles d'entrée et de sortie des sous-clubs, ou du rôle de la Cour de justice qui est de veiller à la cohérence légale entre la législation des sous-clubs et l'acquis central, les procédures de règlement des conflits et autres supports du principe de subsidiarité.

### 3. Avantages

La conception de l'UE en tant que club de clubs est non seulement cohérente avec la théorie économique néoclassique, mais également compatible avec la notion fondamentale des « gains mutuels » du paradigme constitutionnel évoqué dans le contractarianisme, et il s'agit, selon l'approche de l'économie constitutionnelle, d'une stratégie tout à fait adéquate. Selon Vanberg, l'un des principaux messages délivrés par le paradigme constitutionnel du contractarianisme est que, « par rapport à ses alternatives réalisables, le fait de chercher à tirer parti des bénéfices potentiels de la coopération » est « la stratégie la plus productive du point de vue social » (Vanberg, 2003). Grâce

à ce paradigme, nous pouvons identifier différents avantages supplémentaires à cette « stratégie socialement productive » de création de clubs au sein de l'UE et démontrer qu'il existe de bonnes raisons de présenter l'intégration flexible (et non à « taille unique ») comme étant non seulement inévitable, mais également souhaitable.

#### *Une combinaison entre engagement et flexibilité*

Tout d'abord, l'avantage de l'idée d'un club de clubs est qu'elle permet de générer plus de variété et de diversité sans mettre en danger les grandes réalisations de l'intégration européenne, à savoir le marché intérieur et les « quatre libertés ». La détermination de politiques centrales obligatoires et la possibilité de créer des clubs facultatifs dans les domaines restants laissent davantage de flexibilité pour pouvoir satisfaire les besoins et intérêts hétérogènes des pays européens sans remettre en cause les bénéfices obtenus au cours du processus d'intégration passé. Ainsi, notre modèle permet d'atteindre une combinaison entre engagement et flexibilité qui surpasse à la fois le *statu quo* actuel et les autres propositions d'intégration flexible telles que l'Europe à plusieurs vitesses ou les cercles concentriques.

#### *Réduction des coûts de l'intégration*

Bien que, comme nous l'avons vu plus haut, les frais administratifs risquent d'augmenter avec la transformation de l'UE en un club de clubs, notre modèle pourrait, dans son ensemble, se révéler relativement avantageux sur le plan financier et peut-être même permettre de faire baisser le total des dépenses. Si l'on autorisait la formation de clubs dont les missions se recouperaient et qui seraient donc en concurrence, les coûts de l'intégration future pourraient être réduits pour les raisons suivantes :

- La concurrence entre les différents clubs d'intégration implique une hausse des gains liés à l'efficacité d'allocation mais aussi à l'efficience dynamique, qui va à son tour générer une baisse des coûts en matière de biens de club européens et un accroissement de la prospérité dans les États membres (Ahrens et Meurers, 2004).

- Grâce à la création volontaire de clubs par ceux qui le souhaitent et le peuvent, les coûts liés à la recherche d'un consensus vont baisser en raison de la présence d'une population plus homogène au sein des sous-clubs de taille inférieure.

- Un processus décentralisé et concurrentiel de formation de club, associé à une population plus homogène, permettrait également de diminuer les coûts externes car les pays, et peut-être même les

unités régionales et locales, pourraient rechercher une coopération dans les domaines pour lesquels ils ont une demande réelle, et ne seraient pas contraints de coopérer dans les fonctions pour lesquelles une telle demande n'existe pas.

– Notre modèle devrait permettre une réduction drastique des coûts des négociations politiques. La formation volontaire de clubs (ainsi que l'entrée et la sortie volontaires) réduit le risque de chantage de la part des virtuoses du veto ainsi que le besoin de recourir à des chicaneries mutuelles au sujet de ces privilèges, en piétinant au passage les intérêts communs des citoyens ; elle estompe en outre la menace que constituent les propositions globales inefficaces et les règles discriminatoires qui bénéficient aux uns et nuisent aux autres (Wohlgemuth et Sideras, 2004).

#### *Aptitude à satisfaire les préférences des citoyens*

La liberté qu'ont les citoyens de choisir entre les arrangements institutionnels de nombreux clubs qui impliquent différents coûts et bénéfices correspondant à divers besoins et préférences ainsi que la liberté qu'ont les clubs de modifier et de différencier leurs actions dans le domaine institutionnel génèrent une concurrence institutionnelle entre les différents clubs d'intégration. Une telle concurrence peut permettre d'encourager la souveraineté citoyenne, c'est-à-dire de rendre les politiciens et les bureaucrates des gouvernements, habituellement refermés sur eux-mêmes, plus réactifs face aux intérêts des citoyens (Vanberg, 2000). La principale mesure d'incitation visant à accroître cette aptitude à répondre aux préférences des citoyens est l'option de « sortie » (Hirschman, 1970), à savoir la possibilité pour les citoyens d'exprimer leurs préférences en « votant avec leurs pieds » (Tiebout, 1956) et en quittant le club (« arbitrage institutionnel »). Pour les personnalités politiques, le risque de voir des citoyens mécontents quitter le club – et, par là même, supprimer leur contribution nette au bien de club – constitue une motivation pour prendre en compte les préférences individuelles et fournir de manière efficace le bien de club correspondant.

En plus de donner le choix à chaque citoyen de faire partie ou de sortir d'un club, la concurrence entre les clubs donne la possibilité à des pays entiers de rejoindre un club ou de le quitter, ou de former un nouveau club d'États. Ainsi, la concurrence entre les clubs d'intégration peut conduire à la fermeture des clubs les moins efficaces et à la création de nouveaux clubs performants (Schäfer, 1995). Par ailleurs, comme l'approche du « club de clubs » accroît à la fois les mesures d'incitation des gouvernements et les moyens de satisfaire les

préférences individuelles, les politiques seront mieux orientées et prendront davantage en compte l'hétérogénéité des préférences au niveau national et peut-être même aux niveaux régional et local.

Dans ce contexte, un autre avantage tient à ce que l'approche du « club de clubs » se concentre principalement sur les fonctions ou domaines d'action. Avec une forte concentration de clubs sur un domaine précis, les citoyens d'un de ces clubs sont susceptibles d'être mieux informés sur son activité et sont mieux placés pour comparer ses performances avec celles des autres clubs (Frey, Eichenberger, 2000). Ce phénomène intensifie la concurrence entre les clubs, ce qui va encourager les politiciens à s'intéresser encore davantage aux préférences de leurs citoyens<sup>20</sup>.

#### *L'intégration flexible en tant que « processus de découverte » et d'évolution*

Le concept du « club de clubs » est tourné vers la méthode : en effet, s'il donne des précisions sur le processus de formation d'un club (par exemple, de quelle manière un club peut être fondé), il ne fixe pas les résultats que l'on attend d'un club de clubs (par exemple, quelles fonctions vont être prises en charge par quel club). La nature procédurale de ce concept représente un avantage important en matière de connaissances. Ceci est essentiel car il n'est pas toujours évident de savoir où se trouvent les intérêts communs des citoyens ou comment les servir de la manière la plus efficace possible. Dans ce contexte, la concurrence entre les différents clubs peut, en stimulant les expérimentations, faire office de « processus de découverte » pourvoyeur de connaissances au sujet de ces préférences politiques et de solutions aux problèmes existants qui, « si l'on n'y avait pas recours, ne seraient connues de personne, ou en tout cas ne seraient pas utilisées » (Hayek, 1968/78)<sup>21</sup>.

En prévoyant la formation de divers clubs en concurrence, notre modèle favorise une concurrence

20. Ainsi que l'avance Schäfer (1995), les politiciens, avec leur volonté d'appuyer une UE uniforme, oublient peut-être qu'il est plus facile d'entretenir des liens affectifs dans de petits clubs que dans de grandes structures centralisées, et qu'ils sont normalement plus forts dans les clubs organisés de manière fonctionnelle « de la base vers le sommet » plutôt que dans des structures politiques imposées aux citoyens « par en haut ».

21. Le rôle de la concurrence entre les pays en tant que « processus de découverte » est également abordé, par exemple, par Kerber et Vanberg (1995) et Wohlgemuth (2007). La concurrence institutionnelle entre les clubs est susceptible d'aider, par son rôle de processus de découverte, « les gouvernements et les citoyens à résoudre le problème tout sauf futile de savoir précisément » quels sont les « caractéristiques et services [d'un club] qui serviraient au mieux les intérêts communs des citoyens », et quelle est « la manière la plus efficace de les fournir » (Vanberg, 1999).

décentralisée entre différentes formes et pratiques de la coopération qui permettent aux citoyens et aux politiciens d'en apprendre plus sur les avantages et inconvénients de l'appartenance à tel et tel club. Sans cette concurrence entre des modes d'intégration volontaires et flexibles, les coûts d'opportunité des politiques européennes qui sont variés et fluctuants, resteraient dans l'ombre et les différentes capacités d'intégration, elles aussi fluctuantes, de chaque région ne seraient pas mises à profit. En d'autres termes, « puisque la découverte des intérêts du commun des citoyens et les meilleures méthodes pour les mettre en œuvre dépendent de l'initiative des dirigeants politiques et de la capacité des citoyens à évaluer les alternatives pertinentes », la concurrence entre les clubs peut, « en plus d'exercer son pouvoir stimulant, s'avérer utile en générant des informations pour aider les dirigeants politiques à résoudre le problème, et pour faciliter l'évaluation par les citoyens des performances politiques en leur donnant des bases de comparaison » (Vanberg, 1999).

Quelles sont les solutions d'intégration alternatives, quelles sont les mesures d'intégration souhaitables, adéquates et réalisables, pour quels États et pour quelles régions, tout cela doit être déterminé au moyen d'expérimentations parallèles. Ainsi, par rapport à d'autres alternatives réalistes, la concurrence entre les clubs semble être une procédure plus prometteuse et moins risquée pour identifier et corriger les erreurs politiques et pour pouvoir réagir à toutes sortes de préférences et de problèmes en constante évolution. Sans cette concurrence entre les différentes formes d'intégration, les « hypothèses politiques » mal « harmonisées » ou mal centralisées sont – par manque d'alternatives observables et éligibles – difficiles à identifier. De plus, sans la concurrence entre les clubs de décision, il est plus probable de voir s'installer une dépendance quant à la voie d'intégration (*path dependence*) irréversible car – en raison de l'existence d'accords illicites douteux – les erreurs, quand bien même elles seraient détectées, peuvent difficilement être corrigées dans les cartels décisionnels « intégrés » et liés les uns aux autres.

#### CONCLUSION ACCOMPAGNÉE D'UNE RÉFÉRENCE PARTICULIÈRE À LA PEV

Il existe aujourd'hui une inquiétude grandissante autour de la « finalité », des « frontières » ou de la « capacité d'absorption » de l'Union. Déroutés par le rejet populaire de leur projet de « constitution », dépassés par les récents élargissements, et poussés par un malaise plus ou moins déguisé à l'idée d'une

éventuelle adhésion de la Turquie, la plupart des dirigeants jugent que l'UE est « à un carrefour » et qu'elle ne dispose d'aucune « carte routière » précise. Toutes ces métaphores, parfois accompagnées d'une envolée dans la politique symbolique (par exemple pour « l'agenda de Lisbonne »), semblent parfois bien ésotériques à un économiste plus pragmatique. Mais ces inquiétudes paraissent justifiées tant que le statut d'intégration actuel et les stratégies d'intégration traditionnelles seront considérés comme allant de soi. Avec un acquis communautaire conséquent, une utilisation non transparente et souvent inefficace d'une large part du budget de l'UE, des procédures de prise de décision laborieuses « à la niçoise » et un mécontentement croissant de la population envers « Bruxelles », les concepts d'élargissement et d'approfondissement doivent presque inévitablement être considérés comme deux objectifs contradictoires pour l'Union.

Les termes de « finalité », « frontières », « capacité d'absorption » doivent leur côté dramatique et morose à l'association traditionnelle de deux idéologies inutilement holistiques et constructivistes : celle de la « taille unique » pour les États membres et celle du « tout ou rien » pour ceux qui voudraient le devenir. Les deux fronts semblent désormais se détendre quelque peu ; mais une détente plus radicale, comme celle qui est proposée dans notre modèle, semble être une solution bien plus adaptée à bon nombre de problèmes qui inquiètent les gouvernements et les citoyens européens. L'approfondissement et l'élargissement pourraient être réalisés simultanément, si seulement ils se fondaient sur l'intégration de ceux qui le peuvent et le souhaitent, dans des domaines d'action spécifiques où un consensus peut être trouvé sans que l'on ait recours à la traditionnelle politique de la canonnière, en rassemblant à la hâte des intérêts bien spécifiques issus de domaines d'action différents.

Notre modèle d'une union de clubs associée à un acquis commun réduit à un noyau incontesté et raisonnable de politiques « universalisables » a également des implications pour la PEV. Certes, les stratégies actuelles de la PEV se fondent sur de nobles causes. Elles semblent en même temps avoir été conçues pour apaiser et reconforter tant les voisins de l'UE (États membres potentiels) que les États membres existants en proposant des coopérations (et des aides financières) même à ceux qui ne sont pas tout à fait membres – ce qui risque effectivement de poser de graves problèmes quant à la capacité d'absorption de l'UE et aux capacités d'absorption de nos voisins. Notre modèle offre un confort bien plus immédiat et

flexible. La pleine adhésion serait réduite aux domaines centraux où les gains mutuels tirés d'un engagement commun pourront être distribués tant aux membres existants qu'à un grand nombre de nouveaux membres. Il serait ainsi comparative-ment plus facile de faire de nos « voisins » des « membres » par exemple dans une Union centrale basée sur le libre-échange ou la coordination politique dans des domaines tels que la défense et la sécurité communes. Pour le reste, l'on peut très bien imaginer que certains de nos « voisins » actuels deviennent membres d'un certain nombre de « sous-clubs » européens, tant qu'ils souhaitent et peuvent respecter les règles du jeu proposées par ces clubs de décision. L'Europe n'est pas obligée de faire mal pour aller bien. Au contraire, elle a beaucoup à offrir !

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ahrens Joachim, Herman W. Hoen, Renate Ohr (2005), « Deepening integration in an enlarged EU: a club-theoretical perspective », *European Integration*, 25, p. 417-439.
- Ahrens Joachim, Martin Meurers (2004), « Beyond the big-bang enlargement of the EU: preferences and the need for flexibility », paper presented at the Public Choice Society and Economic Science Association in Baltimore, Maryland, <http://www.pubchoicesoc.org/papers2004.html>.
- Alesina Alberto, Ignazio Angeloni, Ludger Schuknecht (2001), « What does the European Union do? », *NBER Working Paper*, 8647, Cambridge, Mass.
- Becker, Ulrich (1998), « Differenzierung der Rechtseinheit durch abgestufte Integration », in Jürgen Schwarze and Peter-Christian Müller-Graff (dir.), *Europäische Rechtseinheit durch einheitliche Rechtsdurchsetzung*, *Europarecht Supplement* 1/1998, Baden-Baden, Nomos, p. 29-58.
- Bueckner, Jan K., Kangoh Lee (1991), « Economies of scope and multiproduct clubs », *Public Finance Quarterly*, 19 (2), p. 193-208.
- Buchanan, James M. (1965), « An economic theory of clubs », *Economica*, 32, p. 1-14.
- Buchanan, James M., Tullock Gordon (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Casella Alessandra, Bruno Frey (1992), « Federalism and clubs: towards a theory of overlapping jurisdictions », *European Economic Review*, p. 639-649.
- Cornes James, Todd Sandler (1996), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Good*, 2<sup>e</sup> édition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dahrendorf Ralf (1979), *A Third Europe*, 3<sup>rd</sup> Jean Monnet Lecture, European University Institute, Florence.
- Dewatripont Mathias *et al.* (1995), « Flexible integration: towards a more effective and democratic Europe », *Monitoring European Integration*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Feld Lars P. (2003), « Eine Europäische Verfassung aus polit-ökonomischer Perspektive », *ORDO*, 54, p. 289-317.
- Fratianni Michele (1995), *Variable Integration in the European Union*, Indiana University, ronéotypé.
- Fratianni Michele (2003), « EU enlargement and flexible integration », in Miriam Campanella, Sylvester Eijffinger (dir.), *EU Economic Governance and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 7-26.
- Frey Bruno S. (1984), *International Political Economics*, New York, Basil Blackwell.
- Frey Bruno S., Reiner Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Frey Bruno S., Reiner Eichenberger (2000), « A proposal for a flexible Europe », *Working Paper Series*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zürich.
- Grieser Veronika (2003), *Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?*, Berlin, Duncker & Humboldt.
- Harrop Jeffrey (2000), *The Political Economy of Integration in the European Union*, 3<sup>e</sup> éd., Cheltenham, Edward Elgar.
- Hayek Friedrich A. v. (1939/80), « The economics of interstate federalism », in *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, p. 255-272.
- Hayek Friedrich A. v. (1968/78), « Competition as a discovery procedure », in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London, Routledge, p. 179-190.
- Hirschmann Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge.
- Kerber Wolfgang, Viktor Vanberg (1995) « Competition among institutions: evolution within constraints », in Lüder Gerken (dir.), *Competition Among Institutions*, London, Macmillan Press, p. 35-64.
- Kölliker Alkuin (2001), *Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration*, Max Planck Project Group on Common Goods, Bonn, [www.mpp-rdg.mpg.de](http://www.mpp-rdg.mpg.de).

Martenczuk Bernd (2000), « Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union », *Europarecht*, 3, p. 351-364.

Ohr Renate (2003), « Perspektiven der europäischen Integration: Einige clubtheroetische Überlegungen », in Stefan Reitz, Helga Luckenbach (dir.), *Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration*, Berlin, Duncker and Humboldt, p.119-136.

Padoan Pier Carlo (2001), « Political economy of new regionalism and world governance », in Mario Telò (dir., 2001), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Ashgate, Aldershot, p. 39-58.

Persson Torsten, Gérard Roland, Guido Tabellini (1997), « The theory of fiscal federalism: what does it mean for Europe? » in Horst Siebert (dir.), *Quo Vadis Europe?*, Tübingen, Mohr (Siebeck), p. 23-41.

Sandler Todd, John Tschirhart (1980), « The economic theory of clubs: an evaluative survey », *Journal of Economic Literature*, 18, p. 1481-1521.

Sandler Todd, John Tschirhart (1997), « Club theory: thirty years later », *Public Choice*, 93, p. 335-355.

Schäfer Wolf (1995), « Overlapping integration areas », in Franz Peter Lange, Renate Ohr (dir.), *International Economic Integration*, Heidelberg, Physica-Verlag, p. 49-64.

Sell Friedrich S. (2000), « Die EWWU als Club: Implikationen für die Beitrittsstrategie(n) mittel- und osteuropäischer Reformstaaten », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 49 (3), p. 313-343.

Siedentop Larry (2000), *Democracy in Europe*, London, Penguin Press.

Streit Manfred E., Stefan Voigt (1995), « Toward ever closer union – or ever larger? or both? Entry into the European Union from the perspective of constitutional economics », *Discussion Paper*, Max Planck Institute for Research into Economic Systems, 11/1995, Jena.

Tiebout Charles M. (1956), « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, 64, p. 416-424.

Vanberg Viktor (1999), « Globalization, democracy and citizen's sovereignty: can competition between governments enhance democracy? », *Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics*, 99/1, Freiburg.

Vanberg Viktor (2000), « Functional federalism: communal or individual rights? », *Kyklos*, 53, p. 363-386.

Vanberg Viktor (2003), « The status quo in contractarian constitutionalist perspective », *Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics*, 03/7, Freiburg.

Warleigh Alex (2002), *Flexible Integration: Which Model for the European Union?*, London and Sheffield, Academic Press/Continuum.

Weatherill Stephen (2000), « Flexibility or fragmentation: trends in European integration », in Usher John A. (dir.), *The State of the European Union: Structure, Enlargement and Economic Union*, Pearson Education Limited, p. 1-20.

Wohlgemuth Michael (2003), « A regime for global sustainable governance », in DIW Berlin and Bundesministerium für Bildung und Forschung (dir.), *International Institutions für Sustainability*, Proceedings of Expert workshop held at the DIW Berlin June 12-13, Berlin 2003, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, p. 36-42.

Wohlgemuth Michael (2007), « Learning through institutional competition », in Andreas Bergh und Rolf Höijer (dir.), *The Institutional Race*, Cheltenham, Edward Elgar, à paraître.

Wohlgemuth Michael, Clara Brandi (2006), « Strategies of flexible integration and enlargement of the European Union: a club-theoretical and constitutional economics perspective », *Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics*, 06/7, Freiburg (Walter Eucken Institut).

Wohlgemuth Michael, Jörn Sideras (2004), « Globalisability of universalisability? How to apply the generality principle and constitutionalism internationally », *Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics*, 04/7, Freiburg (Walter Eucken Institut).

