



No 1995 – 04
Avril

L'Europe à géométrie variable, une analyse économique

Jean Pisani-Ferry

SOMMAIRE

RESUME.....	3
SUMMARY	5
INTRODUCTION.....	7
1. LA GEOMETRIE VARIABLE: UNE REALITE QUI S'IMPOSE.....	8
2. L'ECONOMIE DE L'INTEGRATION DIFFERENCIEE.....	11
2.1. UNE EXPERIENCE IMAGINAIRE.....	11
2.2. NIVEAUX D'INTEGRATION ET BLOCS DE COMPETENCES.....	12
3. LA DYNAMIQUE DE LA GEOMETRIE VARIABLE.....	17
3.1. OPTING OUT ET OPTING IN.....	17
3.2. NOYAU, EXCLUSION ET ATTRACTION.....	19
4. LE CAS DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE.....	21
5. CONCLUSIONS.....	26
REFERENCES.....	28
LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU CEPIL.....	31

RESUME

L'Europe communautaire est à la recherche d'une stratégie d'intégration différenciée. Une telle stratégie s'impose en effet au nom du réalisme, mais elle n'est pas sans risque. Trois catégories de problèmes apparaissent en effet immédiatement : comment peut-on faire fonctionner une Communauté où coexisteraient plusieurs niveaux d'intégration ? comment peut-on rendre compatible les intérêts des différents participants à une telle construction ? comment peut-on gérer la dimension temporelle de cette intégration différenciée ? Ce papier propose une analyse économique de ces questions en laissant délibérément de côté les dimensions institutionnelles du problème.

L'Europe à géométrie variable est déjà une réalité juridique, politique, et économique : le SME existe maintenant depuis quinze ans et cependant le degré d'intégration monétaire auquel sont parvenus les différents Etats membres reste très inégal. Il est admis que l'union monétaire ne rassemblera initialement qu'un sous-ensemble de pays. Le principe de l'adhésion des PECO est acquis depuis le Conseil européen de Copenhague, cependant il est hautement invraisemblable que tous les pays candidats puissent simultanément remplir les conditions requises et même pour les plus avancés des pays d'Europe centrale et orientale, l'adhésion complète ne pourra être conclue qu'à terme éloigné. La solution traditionnelle à ce type de problème consiste à introduire des dérogations temporaires. Le nombre, l'ampleur et la durée des dérogations nécessaires conduisent cependant à s'interroger sur les bénéfices économiques qu'il peut y avoir à pratiquer la géométrie variable par le jeu de dérogations, plutôt que de manière explicite.

Mais l'intégration différenciée ne peut être l'intégration à la carte, qui n'est pas viable. Pour imaginer une Europe à géométrie variable, il faut distinguer plusieurs niveaux d'intégration qui peuvent être ceux de l'Union douanière, du Marché unique et de l'Union monétaire. A chacun de ces niveaux peuvent alors être associées les politiques communes qui sont nécessaires au bon fonctionnement d'un ensemble intégré, afin de définir des blocs de compétences. Cet exercice conduit à la conclusion que les politiques que l'histoire a réunies ne sont pas pour autant logiquement associées. Un examen clinique de l'architecture communautaire en vue de définir des niveaux pertinents d'intégration conduirait certainement à proposer, au nom de la subsidiarité, des transferts de compétence descendants aussi bien qu'ascendants. Cependant la définition des compétences requises pour chaque niveau d'intégration est matière à controverses, et l'expérience montre que les conceptions changent fortement avec le temps.

Les problèmes les plus complexes tiennent à la dynamique d'un système à géométrie variable. *L'opting-out* serait nécessairement un principe constitutif d'une telle Europe, en dépit des comportements non-coopératifs auxquels il peut donner lieu. *L'opting-in* ne pourrait être admis sans conditions, car il peut faire problème. En effet, si un petit nombre de pays vont de l'avant en constituant un noyau, leurs partenaires pourront être tentés de se joindre à eux, même s'ils n'y sont

économiquement pas prêts ou si cela ne correspond pas profondément à leur vision de l'intégration communautaire. Parallèlement, les pays participant au noyau peuvent être tentés d'exclure de nouveaux membres une fois constituée une union restreinte. La solution à ce double problème réside dans la fixation de critères d'entrée objectifs qui peuvent offrir des garanties à l'un et l'autre groupe. Au total une intégration à géométrie variable pourrait créer une dynamique d'intégration forte, plus forte peut-être que le modèle communautaire actuel.

Dans le cas de l'union monétaire, les disparités de structure entre pays de la Communauté à 15 justifient une approche différenciée. Il est probable que la constitution d'un noyau central donnerait naissance à des forces d'attraction qui conduiraient beaucoup d'autres pays à se rapprocher de ce noyau et à s'y intégrer progressivement. Mais il est possible qu'il conduise certains pays à rester en marge de l'Union, soit en raison de leur structure économique, soit pour garder une marge de manoeuvre, fût-ce au détriment de leurs partenaires.

D'une manière générale, une stratégie d'intégration différenciée conduit à une plus grande dépendance de la configuration finale à l'égard du chemin emprunté pour la rejoindre ; il est possible de contrôler cette difficulté, pas de l'éliminer.

SUMMARY

The Community is looking for a strategy of differentiated integration. Realism calls for such a strategy, but it is not without risks. Three categories of problems stand out: how could a multi-layer Community function? how could the different interests of the participants be made compatible? how could the temporal dimension of differentiated integration be managed? This paper presents an economic analysis of these issues, while leaving aside the institutional dimensions of the problem.

Variable geometry is already a legal and political reality. It is also an economic reality: the EMS has been in existence for fifteen years, however the degree of monetary integration among the member states is still very unequal; it is also widely accepted that monetary union will start with a subset of countries. The principle of an accession to membership by the countries of Central and Eastern Europe was acknowledged by the European Council of Copenhagen, but it is highly unlikely that all the candidate countries will be able to meet the corresponding conditions simultaneously. Even for the most advanced of the CEECs, full membership can only be envisaged in the long run. The standard solution to this kind of problem consists in temporary derogations. However the number, size and duration of the derogations that would be necessary in this case lead to questioning the economic benefits that would arise from attempting to pressure variable geometry through temporary derogations.

Differentiated integration cannot be integration *à la carte*, which is not viable. In order to figure out what a variable geometry Europe could be, it is necessary to distinguish between a few significant levels of integration that could be defined as a customs union, the Single market and monetary union. Each of these levels should be associated with common policies that are necessary to the functioning of an integrated economy, in order to define clusters of competencies. This exercise leads to the conclusion that policies that have been historically associated are not necessarily logically associated: a clinical examination of the structure of the Community in order to define adequate levels of integration would surely lead to proposals for the transfer of competencies downwards as well as upwards, on the grounds of subsidiarity. However, the definition of the competencies that are necessary for each level of integration is subject to controversy and experience shows that views may not be stable over time.

More difficult problems arise from the dynamics of a variable geometry system. Opting-out would necessarily be a basic principle of such a Europe, in spite of the risks of non co-operative behaviour it involves. Opting-in could not be accepted without conditions because it may create difficulties: if a small number of countries move forward by constituting a core, their partners might be tempted to join them even if they are not economically fit for it, or if this does not correspond to their view of European integration. Simultaneously, countries participating in the core might be tempted to exclude new members after having created a

restricted union. The solution to this joint problem lies in establishing objective entry criteria that might offer guarantees to both groups. Generally speaking, a variable geometry integration might create a strong integration dynamics, maybe a stronger than in the present Community model.

In the case of a monetary union, structural asymmetries between the members of EC15 call for a differentiated approach. The creation of a central core would probably give rise to centripetal forces that would over time lead many of the countries developing links with this core and to integrating into it progressively. But it could happen that some countries would choose to remain at the margin of the union, because of their economic structure, or in order to retain a margin of manoeuvre, possibly at the expense of their partners.

Generally speaking, a strategy based on differentiated integration renders the final state of the union more dependent on the path taken to achieve the union. It may be possible to control the difficulties that arise from such a domination of the end by the means, but these difficulties cannot be eliminated.

L'EUROPE A GEOMETRIE VARIABLE, UNE ANALYSE ECONOMIQUE

Jean Pisani-Ferry^()*

INTRODUCTION

L'Europe communautaire est à la recherche d'une stratégie d'intégration différenciée. Qu'on parle de "noyau" et de géométrie variable comme dans les propositions du groupe parlementaire CDU-CSU (Schäuble et Lamers, 1994), de "cercles" (Balladur, 1994), de "noyau actif" (Rocard, 1994), de "schémas différents" (Delors, 1995), ou de "solidarités renforcées" (Chirac, 1995), qu'on oppose l'Europe-puissance à l'Europe-espace (Giscard d'Estaing, 1995) ou que l'on se fasse simplement l'avocat de la flexibilité (Major, 1994), les schémas peuvent différer et les arrière-pensées peuvent s'opposer, mais la préoccupation est la même : offrir un concept d'intégration suffisamment flexible pour tenir compte de la diversité des situations et des préférences au sein d'une Communauté qui pourrait bientôt compter plus de vingt-cinq membres.

Une telle stratégie s'impose au nom du réalisme, parce qu'il est simplement invraisemblable que vingt-cinq pays différents par leurs niveaux de développement, leurs histoires et leurs aspirations s'accordent quant au degré d'intégration qu'ils peuvent et veulent établir entre eux. Faute de définir les modalités d'une intégration différenciée, le risque serait grand de brider les ambitions unitaires des uns et de frustrer les besoins d'autonomie des autres, bref de se borner à l'espace des mauvais compromis. L'Europe s'est d'ailleurs déjà engagée dans cette voie, mais sans le revendiquer et, surtout, sans en penser les conséquences.

Or le choix d'une intégration différenciée n'est pas sans risques. Trois catégories de problèmes apparaissent en effet immédiatement. Comment, tout d'abord, peut-on faire fonctionner une Communauté où coexistent plusieurs niveaux d'intégration ? La solution retenue jusqu'à présent relevait du tâtonnement et de la gestion des dérogations. On pouvait accepter l'inconfort du provisoire, au nom de la certitude que la logique et l'harmonie triompheraient in fine. Mais si la différenciation est appelée à durer, il n'est plus possible de faire progresser l'intégration en fonction des opportunités politiques, au gré d'une dynamique où chaque pas en avant appelle un autre. Au contraire, il importe au plus haut point de veiller à la cohérence horizontale des transferts de compétences, et de faire en sorte que chaque niveau d'intégration soit logiquement complet.

^(*) Jean Pisani-Ferry est directeur du CEPII.

Comment, ensuite, peut-on rendre compatibles les intérêts des différents participants à une telle construction ? Il ne suffit pas, comme on le dit trop souvent, de supposer que certains iront de l'avant si cela répond à leurs préférences. Car les choix des uns ne sont évidemment pas indépendant de ceux des autres : si la France et l'Allemagne font l'union monétaire, le Royaume-Uni s'en trouvera affecté ; si la République tchèque entre dans l'Union, cela changera l'attitude des investisseurs à l'égard de la Hongrie. Il n'est pas possible d'ignorer ces interdépendances, ni les répercussions qu'elles auront sur les stratégies des pays concernés.

Comment, enfin, peut-on gérer la dimension temporelle de cette intégration différenciée ? Avec Maastricht s'expérimente une méthode, celle des critères de convergence. Son application aux pays d'Europe centrale est en discussion. Mais on sait fort peu de choses des dynamiques qu'une telle méthode peut mettre en mouvement. L'érection de barrières à l'entrée vise en principe à s'assurer que ceux qui participent à l'intégration en sont effectivement capables. Les délais qu'elle introduit nécessairement risquent-ils de handicaper la convergence, voire de donner naissance à des cercles vicieux où l'exclusion provoque et légitime la divergence ?

Le dilemme est donc le suivant : d'un côté, la méthode communautaire repose sur un présupposé d'homogénéité des situations et des préférences qui n'est plus aujourd'hui soutenable. Mais de l'autre, on pressent qu'il y aurait risque à retenir sans précautions l'option d'une intégration différenciée. La subtile mécanique voulue par les pères fondateurs a montré qu'elle était puissante, elle est aussi délicate. Il faut donc examiner à quelles conditions une Europe à géométrie variable peut être économiquement viable et efficace.

Tel est l'objet de ce papier. Il laisse délibérément de côté les dimensions institutionnelles de la question pour se concentrer sur ses aspects économiques et monétaires. Cela permet d'adopter le point de vue de Sirius, avec ses attraits et ses (grandes) limites. Le texte est organisé en cinq parties. La première rappelle pourquoi la question de la géométrie variable est aujourd'hui d'actualité. La seconde examine les conditions de robustesse économique des schémas d'intégration envisageables. La troisième étudie la dynamique d'une Europe à géométrie variable. La quatrième porte sur le cas particulier de l'union monétaire. La cinquième tire brièvement les conclusions de l'analyse.

1. LA GEOMETRIE VARIABLE : UNE REALITE QUI S'IMPOSE

L'Europe à géométrie variable est déjà une réalité : juridique, avec le protocole social à onze du traité de Maastricht ; politique, avec les clauses d'*opting out* monétaire britannique et danoise ; économique, avec le SME et la perspective d'une union monétaire de dimension réduite. Certes, la Communauté a une longue pratique des dérogations temporaires. Mais cette fois, il s'agit d'autre chose : non

plus de la gestion d'une transition plus ou moins longue vers un but commun, mais d'une différenciation dont rien ne permet de dire qu'elle ne perdurera pas.

Examinons d'abord l'intégration monétaire. Le SME existe maintenant depuis quinze ans. Initialement mis en oeuvre à sept en 1979 (avec des bandes larges pour l'Italie), ce dispositif a réuni jusqu'à onze Etats membres en 1992, dont trois en régime de bande large (plus quelques passagers clandestins comme l'Autriche ou la Suède) ; au printemps 1995, neuf pays font partie du système, dont six s'efforcent de maintenir leurs taux de change bilatéraux aux alentours de l'ex-bande étroite, (parmi eux l'Allemagne et les Pays-Bas ont formellement conservé la coopération entre banques centrales de l'ancien système), tandis que deux (l'Espagne et le Portugal) ont dû dévaluer malgré la largeur de la bande. D'ores et déjà, en dépit des grands progrès accomplis en matière de convergence des rythmes d'inflation, chacun sait qu'une moitié environ des Etats membres n'ont aucune chance de satisfaire aux critères de Maastricht en 1997 ou 1999, et le traité prévoit explicitement des mécanismes de gestion de cette intégration différenciée. Vingt ans n'auront donc pas suffi à assurer un degré de convergence suffisant pour assurer la participation de tous les Etats à l'union monétaire. L'intégration monétaire est par nature une construction à géométrie variable, parce que contrairement à l'intégration commerciale, les bénéfices qu'elle apporte ou les coûts qu'elle induit dépendent fortement des caractéristiques et des politiques économiques des pays.

La perspective de l'adhésion des PECO soulève aussi des questions aiguës. Depuis le Conseil européen de Copenhague (juin 1993), le principe en est acquis pour tous les pays d'Europe centre-orientale, y compris les Baltes. Elle est soumise à un ensemble de critères, encore flous : stabilité des institutions garantissant la démocratie, existence d'une économie de marché viable, capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. En fait, les pays d'Europe centre-orientale sont très inégalement avancés dans leur transition vers l'économie de marché et dans leurs relations avec l'Union¹. Il est hautement invraisemblable qu'ils puissent simultanément remplir les conditions requises. Il y aura donc durablement une "liste d'attente". En outre, les plus avancés des pays d'Europe centre-orientale ne pourront conclure une adhésion complète qu'à terme éloigné. Or une adhésion rapide est souhaitée de part et d'autre pour des raisons géopolitiques, et pour ancrer les réformes dans la promesse d'une intégration à l'Europe occidentale. La réponse traditionnelle à ce dilemme est de conclure rapidement une adhésion complète, et de l'accompagner d'un ensemble de dérogations. Lors d'un colloque tenu à la fin 1994, un officiel hongrois² insistait sur la nécessité d'assurer une adhésion pleine et entière dès l'an 2000, mais estimait nécessaire que les PECO soient temporairement exemptés de

¹ Sur ces deux points, voir notamment le *Transition Report* de la BERD (1994), et Lemoine (1994).

² M. Endre Juhász, secrétaire d'Etat hongrois, à la réunion du *CEPS International Advisory Council*, Bruxelles, 18 novembre 1994.

participer à la PAC, de mettre en oeuvre la liberté des mouvements de capitaux et la mobilité des personnes, et d'adopter l'ensemble des diverses normes techniques imposées par le marché unique ; il jugeait également inévitable qu'ils soient exclus du bénéfice des Fonds structurels sur la même base que les Etats membres actuels de la CE.

La nécessité de telles dérogations se comprend sans peine, soit du point de vue des PECO (mobilité du capital, adoption des règles du marché unique), soit de celui des membres actuels de l'UE (mobilité du travail, PAC, Fonds structurels). Mais quel que soit le nom dont on baptiserait cette construction, la Communauté ainsi amputée de plusieurs éléments essentiels ressemblerait plus à une union douanière qu'à l'union économique établie par l'Acte unique (pour ne pas parler de Maastricht). Et compte tenu des incertitudes qui subsistent quant au rythme et aux conséquences économiques de la transition, rien ne permet de dire combien de temps durerait ce régime particulier. De plus, il est permis de s'interroger sur la crédibilité d'un engagement par lequel les PECO accepteraient d'être exclus du bénéfice de la PAC ou des Fonds structurels. L'adhésion une fois conclue, rien ne pourrait empêcher tel ou tel pays de faire usage de son pouvoir de blocage des décisions, et d'obtenir ainsi que soit rapportée cette exclusion. Des précédents existent, et la logique conduit à prendre ce risque au sérieux³

A ce stade, l'analyse conduit à interroger les bénéfices économiques qu'il peut y avoir à faire de la géométrie variable à la manière de M. Jourdain, c'est à dire à la pratiquer par le jeu de dérogations et autres dispositions transitoires, plutôt qu'ouvertement, c'est à dire en distinguant explicitement plusieurs niveaux d'intégration sans préjuger de la capacité de l'ensemble des pays à participer au cercle le plus étroit. Des propositions en ce sens avaient d'ailleurs été faites en ce qui concerne les PECO, notamment par Richard Baldwin (1994), qui préconisait de définir en amont de l'adhésion pleine deux stades intermédiaires, le libre-échange industriel multilatéral et la participation au marché unique pour les biens non-agricoles⁴.

L'approfondissement et l'élargissement de la Communauté, que l'on avait coutume d'opposer en 1990-91, apparaissent ainsi comme deux faces d'un même problème : la définition d'une stratégie d'intégration différenciée susceptible de fournir un concept organisateur à l'Union européenne des années à venir. Reste à examiner à quelles conditions une telle stratégie peut être viable.

³ Voir la Table-ronde sur l'élargissement de l'UE aux PECO dans le numéro 62 d'*Economie internationale* (2^e trimestre 1995), et en particulier les interventions de Richard Baldwin.

⁴ Avec la difficile genèse de l'union douanière avec la Turquie, les hésitations sur la nature des relations avec les autres pays méditerranéens conduisent parallèlement à mettre en lumière l'insuffisance du concept de partenariat que la Communauté offre actuellement à ses voisins du Sud. La définition économique d'un premier niveau d'intégration applicable aux PECO au stade de la pré-adhésion aurait pour avantage accessoire de permettre de clarifier la nature des relations que la Communauté peut entretenir avec les pays méditerranéens. Voir sur ce point Bensidoun et Chevallier (1994).

2. L'ECONOMIE DE L'INTEGRATION DIFFERENCIEE

2.1. Une expérience imaginaire

Imaginons qu'un ensemble de pays économiquement interdépendants, mais différents par leurs structures, leur degré d'ouverture commerciale ou financière, et leurs préférences de politiques économiques, s'interrogent sur les formes à donner à leurs relations mutuelles. Imaginons qu'ils le fassent librement, sans être tenus par aucun engagement passé, par exemple parce qu'ils viennent d'être brutalement libérés d'une pesante tutelle (comme les PECO en 1990, ou les républiques soviétiques en 1991), ou parce que le système qui organisait leurs relations a volé en éclats (comme l'ensemble des pays du monde en 1973, après la disparition du système des changes fixes).

Que feraient-ils après ce *Big Bang* ? Tout laisse à penser qu'ils expérimenteraient différents régimes : les uns opteraient pour une intégration mutuelle forte, d'autres pour une plus grande autonomie. Il y aurait les adeptes de la zone de libre-échange, ceux des politiques communes, ceux de l'union monétaire ou du fédéralisme budgétaire. Mais la nécessité apparaîtrait rapidement de fixer un minimum de règles, pour deux raisons : d'une part, pour éviter de bloquer toute négociation en empêchant que chacun s'en tienne aux seuls domaines qui l'avantagent ; d'autre part, pour s'assurer de la viabilité des schémas d'intégration retenus, pour garantir qu'ils n'aboutissent pas à ces constructions absurdes que l'on a vu fleurir lorsque les républiques de l'ex-Union soviétique négociaient entre elles de très éphémères unions économiques. Ainsi verrait-on sans doute se recréer quelques objets bien identifiés : zone de libre-échange, union douanière, marché unique, système de coopération monétaire, union monétaire, etc..

Cependant le processus de recomposition ne s'arrêterait pas là. Les choix des uns influant sur ceux des autres, un système de forces se révélerait bientôt : forces centripètes, qui attireraient les indécis vers quelque orbite autour de noyaux plus denses, voire les conduiraient à s'y agréger ; mais aussi forces centrifuges, qui opposeraient des barrières invisibles à l'intégration de nouveaux venus et les repousseraient vers la périphérie, peut-être même vers d'autres orbites. Au bout d'un certain temps, la dynamique de cet ensemble aboutirait, espérons-le, à une configuration stabilisée. Celle-ci serait évidemment fonction des caractéristiques internes des économies, de leur degré d'interdépendance objective, des préférences des peuples et des gouvernants, de la séquence des événements peut-être, bref, des lois qui gouvernent la mécanique de l'intégration internationale.

Que connaît-on de ces lois ? Des vérités partielles et souvent contestées. L'économie internationale tend généralement à dire que l'intégration des marchés des biens est globalement favorable aux pays qui y participent ; mais ceci ne fournit pas un critère discriminant, car pour la théorie standard, l'extension optimale d'une zone de libre-échange est le monde entier, et une intégration régionale peut être perverse. Elle analyse de manière similaire la formation d'un

marché unique, à ceci près que les arguments reposent sur une autre catégorie de gains de l'ouverture commerciale, et mettent plus fortement en avant les bénéfices que procure le renforcement de la concurrence induit par l'ouverture ; quant aux enjeux géographiques, des idées suggestives ont été avancées sur la répartition des gains de l'intégration entre les pays du "centre" de la Communauté et ceux de la "périphérie", mais il ne s'agit pour le moment que d'hypothèses. La théorie est plus partagée sur les avantages de l'intégration monétaire, puisque la théorie des zones monétaires optimales est partielle et controversée ; cependant, elle fournit quelques repères pour établir des critères⁵. Elle est enfin peu conclusive sur les gains qu'apporte la mise en place de politiques communes : la centralisation des décisions comporte des gains, généralement liés à l'existence d'économies d'échelle (en matière, par exemple, de recherche) ou d'externalités (c'est le cas en matière d'environnement, d'infrastructures de transport, ou d'assistance à des pays tiers), mais elle n'est pas sans coût ; malgré des tentatives récentes⁶, l'économie de la subsidiarité reste embryonnaire. Il est néanmoins possible de faire fond sur quelques éléments plus robustes.

2.2. Niveaux d'intégration et blocs de compétences

On peut partir d'une certitude : l'intégration à la carte n'est pas viable. D'abord parce que chaque pays sélectionnerait alors les seuls canaux d'interdépendance qui lui sont favorables, bloquant ainsi toute possibilité de parvenir à des compromis négociés où les concessions mutuelles s'équilibrent. Ensuite et surtout, parce que le bon fonctionnement d'une économie intégrée repose sur des avancées complémentaires les unes des autres dans divers domaines : chaque pas en avant dans l'intégration des marchés des biens et des facteurs crée de nouvelles externalités, affecte l'efficacité relative des instruments de politique économique, altère la répartition des gains de l'intégration entre les pays participants ; il nécessite donc d'être accompagné par des transferts de compétences en matière de politiques communes, de coordination macro-économique et de fiscalité, de redistribution ou de politiques d'aménagement du territoire.

Il n'est pas besoin de forcer les catégories de l'analyse pour dégager trois niveaux d'intégration pertinents (Tableau 1), en distinguant pour chacun d'eux les politiques d'accompagnement nécessaires et celles pour lesquelles l'interrogation est permise.

- Le premier est celui de l'intégration commerciale, qui peut prendre la forme d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière⁷. Une telle intégration

⁵ Pour un survol récent, voir Pisani-Ferry (1994).

⁶ Voir Courchene et al. (1993), CEPR (1993), Wyplosz (1994).

⁷ La différence entre les deux formules tient essentiellement au fait que les pays participant à une zone de libre-échange conservent la maîtrise de leur politique tarifaire vis-à-vis des pays tiers. En contrepartie, des règles d'origine doivent être établies qui déterminent à quelles conditions un bien est considéré comme originaire de l'Union, et éviter ainsi les détournements de trafic. Dans une union douanière,

nécessite la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends, elle s'accompagne naturellement de politiques d'infrastructures propres à renforcer la mobilité des biens, et elle peut produire quelques ressources communes, qui peuvent être réparties ou financer un budget commun. Mais comme le montrent l'exemple de l'ALENA ou celui d'autres zones de libre-échange, l'intégration commerciale n'a guère besoin de structures lourdes. La Communauté d'avant le marché unique, avec ses politiques communes, son ordre juridique et ses institutions, n'était pas une nécessité dérivant de l'interdépendance économique, mais une construction politique qui anticipait sur le degré d'intégration effectif de l'Europe.

- Le second niveau est celui du Marché unique ou, si l'on préfère, de l'union économique. Il appelle des transferts de compétences significatifs dans plusieurs domaines, qui pour une part l'ont historiquement précédé, mais sont devenus nécessaires avec l'intégration complète des marchés des biens et services, et la levée des obstacles réglementaires à la mobilité des facteurs. On ne peut concevoir un marché unique sans communautarisation de la politique commerciale⁸, on ne peut le faire fonctionner sans législation économique commune, ni sans politique de la concurrence et de contrôle des aides d'Etat. Il est économiquement logique de lui associer des politiques d'offre (soutien public à la recherche-développement, politiques industrielles). En matière fiscale, la mobilité du capital limite les écarts admissibles de taxation du revenu du capital : il faut soit harmoniser, soit accepter que la concurrence fiscale conduise à une convergence vers le bas des taux d'imposition.
- Enfin le troisième niveau est celui de la monnaie unique. Dans ce cas, la mise en commun d'un instrument appelle une politique monétaire unique, mise en oeuvre par une institution commune, et le partage des profits des banques centrales. En outre, la monnaie unique renforce les pressions à l'harmonisation de la fiscalité sur les revenus du capital.

l'existence d'un tarif extérieur commun procure des ressources budgétaires (faibles dans le cas communautaires).

⁸ Evidemment, la fixation des tarifs douaniers est communautaire dès l'Union douanière. Cependant des politiques non-tarifaires nationales (quotas, etc...) peuvent subsister tant qu'existent des frontières économiques.

Tableau 1 : niveaux d'intégration et compétences communautaires

	Intégration des marchés	Politiques communes	Coordination macro-économique	Fiscalité	Redistribution et politiques régionales
Union douanière	Mobilité des biens industriels	Règlement des différends Politique douanière (tarif extérieur commun) <i>Politique agricole commune</i>		Droits de douane communs Budget commun ou répartition	Infrastructures de transport
Marché unique	Mobilité complète des biens, libre prestation des services (substituabilité accrue des biens et services) Mobilité des facteurs	Législation économique harmonisée Harmonisation des normes techniques Politique commerciale extérieure (non tarifaire) Politique de la concurrence Programmes de Recherche-développement <i>Harmonisation sociale et environnementale</i>	<i>Coordination monétaire (stabilisation des taux de change)</i>	Harmonisation fiscale partielle (revenus du capital ; <i>impôts sur la consommation ; impôt sur les sociétés impôt sur le revenu</i>)	<i>Transferts interrégionaux, politiques de développement régional</i>
Union monétaire	Substituabilité accrue des actifs Elimination des coûts de transaction	<i>Supervision bancaire</i>	Politique monétaire unique <i>Coordination et surveillance budgétaires</i> <i>Fédéralisme budgétaire</i>	Partage des revenus de seigneurage Harmonisation complète de la fiscalité des revenus du capital	<i>Aide à la convergence</i> <i>Assurance contre les chocs</i>

N.B. Les italiques signalent les politiques communautaires dont la nécessité à un niveau donné d'intégration économique prête à discussion

L'intérêt de ce découpage schématique est d'abord que les trois niveaux qu'il dégage ne recouvrent pas exactement les étapes effectives de l'intégration européenne. Si l'on peut à l'évidence les rapprocher des trois stades historiques, ceux du traité de Rome, de l'Acte unique et de Maastricht, il est significatif que la construction communautaire ait plus d'une fois anticipé sur ce qui apparaissait requis d'un strict point de vue économique, voire qu'elle ait emprunté des voies dont la nécessité au regard de la subsidiarité n'apparaît pas d'évidence. Il faut sans doute y voir un témoignage de ce que cette construction ne répond pas à des critères étroitement économiques. Cela signifie aussi qu'un examen clinique de l'architecture de la Communauté actuelle en vue de définir des niveaux pertinents d'intégration conduirait à proposer, au nom de la subsidiarité, des transferts de compétences descendants aussi bien qu'ascendants.

Le tableau fait ensuite apparaître plusieurs points d'interrogation quant aux politiques d'accompagnement que l'analyse conduit à associer à tel ou tel niveau d'intégration.

La Politique agricole commune est un premier exemple. Il est logique qu'au libre-échange des biens industriels réponde celui des produits agricoles, mais la communautarisation des subventions à l'agriculture ne s'impose qu'au nom d'une logique instrumentale qui fait des prix l'instrument de ce soutien. Dès lors que d'autres mécanismes s'y substitueraient, rien n'interdirait de les dissocier du fonctionnement de l'union douanière⁹. L'enjeu est d'importance, puisqu'on sait que le coût d'une intégration des pays d'Europe centre-orientale à la PAC est l'un des principaux obstacles budgétaires à leur adhésion.

Une analyse fonctionnaliste du marché unique conduit aussi à des interrogations sur la monnaie. L'Europe de l'Acte unique a vu le jour dans un contexte de relative stabilité monétaire, et elle a donné naissance à celle de Maastricht : il y a donc continuité apparente entre marché unique et monnaie unique. Mais aucun lien juridique n'existe entre intégration réelle et intégration monétaire et, de fait, le marché unique fonctionne aujourd'hui dans un contexte de forte instabilité des changes. Pour certains, cet état de choses est naturel, et il n'y a aucune raison d'introduire un tel lien : la théorie économique ne dit pas qu'il s'impose¹⁰, et l'intégration réelle entre les Etats-Unis et le Canada a atteint un niveau élevé sans s'accompagner de coopération monétaire. Cependant il est permis de s'interroger sur la possibilité d'assurer durablement le bon fonctionnement du marché unique si l'absence de toute coordination monétaire induit de graves désajustements de change : verra-t-on alors un producteur français invoquer, à l'encontre de la

⁹ C'est d'ailleurs ce qu'ont récemment proposé des experts réunis par la Commission sur la réforme de la PAC. Voir Anderson et al. (1994), et Tangerman et Josling (1995).

¹⁰ Les recherches appliquées n'ont pas conduit à mettre en évidence d'effet sensible de la variabilité des changes sur le commerce. Cependant, des travaux récents suggèrent que même lorsqu'ils sont temporaires, d'importants désajustements de change pourraient avoir des effets durables sur l'allocation des ressources.

politique de change italienne, l'interdiction des aides d'Etat qui faussent la concurrence ? L'histoire enseigne que le libre-échange est vulnérable aux distorsions de change.

D'autres interrogations concernent le social et l'environnement, la fiscalité, et les politiques régionales. Dans chacun de ces domaines, on en est encore au tâtonnement. Sur le social, le débat a été ouvert par les différents autour de la charte sociale et du protocole social de Maastricht. L'absence d'harmonisation contraignante évite de fixer des obligations excessives aux Etats les moins développés, elle permet aussi une "concurrence entre les règles" qui a des aspects positifs, mais favorise aussi les comportements non-coopératifs. Le débat va nécessairement renaître avec la perspective de l'intégration des PECO. En matière fiscale, il est clair que la localisation du profit tend à devenir arbitraire au sein d'un marché intégré, ce qui conduit à rapprocher les régimes d'imposition des sociétés ; l'harmonisation des impôts sur la consommation s'impose par ailleurs pour des raisons instrumentales, si l'on veut pratiquer une taxation dans les pays de production ; la mobilité du travail très qualifié exerce une pression à la baisse des taux marginaux d'imposition sur le revenu. Mais la fiscalité reste une prérogative forte des Etats, que protège la règle de l'unanimité. Enfin les politiques régionales ont historiquement été associées au Marché unique, dont elles devaient corriger les effets de concentration. Mais elles ont été également pour les Etats riches de la Communauté le prix politique à payer pour l'adhésion de leurs voisins en retard de développement au projet de Marché unique. Dans le nouveau contexte européen, il n'est pas certain que ce contrat implicite soit toujours valable, et il est en tous cas exclu qu'une extension du Marché unique aux PECO s'accompagne du même effort budgétaire que celui qui a été accompli pour les régions deshéritées des Douze..

Dans le cas de l'union monétaire, enfin, il y a débat sur l'intensité souhaitable de la coordination budgétaire, sur la surveillance des déficits excessifs, sur la taille souhaitable du budget communautaire, et sur la nécessité de mutualiser les risques liés aux chocs asymétriques en mettant en place un dispositif de stabilisation qui puisse jouer un rôle similaire à celui du budget fédéral des Etats-Unis. Certains considèrent qu'une union monétaire n'est viable qu'accompagnée d'un budget fédéral et plus largement d'un "gouvernement économique", d'autres n'en voient en rien la nécessité ; certains considèrent qu'il convient d'encadrer strictement les politiques budgétaires nationales, d'autres qu'il faut au contraire leur laisser le maximum d'autonomie. Il y a aussi, comme pour le Marché unique, débat sur les politiques régionales associées. Le cas de l'union monétaire illustre aussi le fait que les conceptions évoluent au cours du temps : ainsi le rapport MacDougall de 1977 sur les finances publiques de la Communauté et le rapport sur le même sujet de Courchene et al. (1993), commandé par la Commission au début des années quatre-vingt dix, aboutissent-ils à des conclusions très différentes quant à la taille souhaitable du budget communautaire en régime d'union monétaire.

De cette brève analyse, deux leçons peuvent être tirées. La première est que la définition de l'architecture d'une Europe à géométrie variable est un exercice salubre mais exigeant, qui force pour chaque niveau d'intégration à raisonner effectivement en termes de subsidiarité, et dont la logique conduit à dissocier des politiques que l'histoire communautaire avait associé. La seconde est que ce raisonnement fonctionnaliste atteint ses limites lorsqu'il aborde une zone d'incertitudes, au sein de laquelle l'analyse économique ne tranche pas de manière univoque. L'espace des choix politiques est irréductible. Aucun raisonnement économique ne permet de décider quel concept d'équité entre les participants à l'intégration doit être associé à tel ou tel niveau d'intégration, et en particulier quel doit être le niveau de redistribution budgétaire correspondant¹¹.

3. LA DYNAMIQUE DE LA GEOMETRIE VARIABLE

Les choses seraient encore simples si l'on s'en tenait là : contre l'Europe à la carte, il suffirait en quelque sorte d'offrir l'Europe au menu. Il s'agirait de définir un petit nombre de niveaux d'intégration cohérents (trois, si l'on suit le schéma ci-dessus) et de laisser aux Etats membres le choix entre ces menus. Une fois les options fixées, et les conditions d'entrée définies, l'auto-sélection deviendrait la règle. La géométrie variable n'est en effet acceptable pour tous les Etats que si ce schéma leur assure le droit de participer au niveau d'intégration qu'ils préfèrent. Le principe d'auto-sélection est cependant insuffisant, en raison de l'interdépendance des décisions. Le choix d'une intégration renforcée à quelques-uns affecte ceux qui restent en dehors, et le choix de rester en dehors du noyau affecte ceux qui y participent. Les économistes parlent d'externalités et de *free-riding* pour désigner ces phénomènes, et savent d'expérience qu'ils peuvent poser de redoutables problèmes de coordination.

3.1. Opting out et opting in

Commençons par l'*opting out*. Le droit pour un pays de ne pas accroître son engagement dans l'intégration communautaire lui est juridiquement reconnu. En répondant comme elle l'a fait au *non* danois au premier référendum sur Maastricht, l'Union européenne a admis l'exercice de ce droit sous la forme d'une participation optionnelle. Celle-ci est de plus économiquement pertinente dès lors que les bénéfices de l'intégration ne sont pas uniformément répartis. Mais l'*opting out* fait problème lorsque l'intégration donne naissance à des externalités positives : dans ce cas, le refus qu'un Etat membre oppose à l'offre de participer à un stade supérieur d'intégration réduit pour ceux qui y prétendent le bénéfice de cette intégration, parce qu'une partie de ces bénéfices reviennent précisément aux pays

¹¹ Une limite à la mise en oeuvre de politiques de redistribution au nom de l'équité peut tenir à la mobilité des facteurs taxables. Mais cet argument plaide en faveur d'une centralisation de la redistribution interpersonnelle, il ne dit rien sur le degré de redistribution interrégionale.

n'y participant pas. Ces derniers se comportent alors en passagers clandestins (*free riders*) du processus d'intégration¹².

L'exemple du protocole social du traité de Maastricht vient immédiatement à l'esprit : en refusant d'y souscrire, le gouvernement conservateur britannique n'a pas seulement exprimé une conception de l'intégration. Il espère aussi tirer profit d'une "compétition entre les règles" en attirant des capitaux : indépendamment même des préférences propres des Etats et des gouvernements quant à l'utilité d'une législation sociale, les gains liés à l'adoption d'une politique non-coopérative peuvent suffire à justifier un choix hétérodoxe. Cependant cet exemple est moins probant qu'il n'y paraît. Bien que la question se soit posée dans le cadre du traité de Maastricht, elle n'avait rien à voir avec l'union monétaire. Le protocole social est un complément du marché unique, non de la monnaie unique. L'affaire illustre plus la nécessité de négocier d'un bloc un ensemble de mesures complémentaires que les difficultés spécifiquement liées à la coexistence de stades différents d'intégration.

Le cas de la politique de défense et de sécurité offre un exemple plus pertinent des difficultés de *opting out* : au sein d'un espace intégré, la défense est l'exemple même du bien public dont le financement ne peut être laissé à la discrétion de ceux qui en bénéficient. Un autre exemple (Martin, 1994) est celui des politiques d'attraction de l'investissement direct : on pourrait concevoir que des pays d'Europe centrale choisissent de s'en tenir à une union douanière avec la Communauté afin d'échapper aux disciplines du marché unique en matière de subventions et de pouvoir ainsi attirer des investissements. Les deux exemples livrent la même leçon : dans un schéma à géométrie variable, la tentation du *free riding* apparaîtrait nécessairement, générant des forces centrifuges. Or il n'y a guère de solutions à cette difficulté, sinon précisément une définition des blocs de compétences de nature à minimiser les externalités positives.

Opting in, c'est à dire le droit pour un pays de participer inconditionnellement au niveau d'intégration de son choix, pose d'autres problèmes en raison de possibles externalités négatives : si la marche en avant de quelques-uns est défavorable à ceux qui n'y participent pas, elle les incitera à s'y joindre ; l'intégration à géométrie variable créera une force centripète. Ceci peut faire problème si un Etat veut de ce fait participer à un stade d'intégration pour lequel il est mal préparé. Les motifs concrets de l'impatience peuvent en être variés : volonté de participer à des décisions dont on subira les conséquences, crainte d'une moindre attractivité du territoire pour ceux qui resteront en lisière, espoir que la participation au noyau garantira la solidarité des autres Etats membres, et compensera les coûts économiques d'une intégration prématurée.

¹² Un exemple classique de *free riding* est celui des politiques de réduction de l'effet de serre. Les bénéficiaires des réductions d'émissions de CO₂ vont à tous les pays de la planète. Ceux qui ne participent pas à l'effort en bénéficient tout autant que les autres, ils se comportent en quelque sorte en passagers clandestins.

Le problème s'est posé dans le cas de l'ex-AELE lorsque la Communauté lui a proposé de constituer un Espace économique européen (EEE) : la plupart des pays de l'AELE ont vite conclu que le *decision-shaping* auquel on voulait les associer n'était qu'un succédané de *decision-making*, et que quitte à adopter les normes communautaires, mieux valait qu'ils disposent d'un droit de vote sur leur formulation. Il se pose évidemment aussi dans le cas des PECO et de l'union monétaire.

Contrairement au cas de l'*opting out* et des forces centrifuges, il existe ici une solution classique au problème : c'est celle des critères d'admission. C'est exactement à ce type de problème que visent à répondre -avec les difficultés et les ambiguïtés que l'on sait- les critères de convergence de l'UEM ou, sous une forme encore imprécise, les conditions à l'accession des PECO définies à Copenhague. L'égalité de droit suppose que la porte ne soit jamais fermée à une participation ultérieure, mais n'implique pas l'absence de conditionnalité.

3.2. Noyau, exclusion et attraction

Dès lors cependant qu'une intégration à géométrie variable met en jeu un ensemble de forces, on peut craindre qu'une stratégie d'intégration séquentielle n'affecte pas seulement le rythme de l'intégration, mais puisse aussi avoir des effets déterminants sur l'état final. Or une chose est de retarder l'adhésion à tel ou tel niveau d'intégration d'un pays qui n'y est pas prêt. Autre chose est, en lui fermant la porte, de l'engager sur un chemin qui l'écarte durablement de l'adhésion à laquelle il prétendait (le même raisonnement peut être fait en cas d'adhésion trop précoce) : en ce cas, la gestion de la géométrie variable peut être lourde d'effets indésirables.

Ici encore, forces centrifuges et cenripètes s'opposent. La perspective d'une union monétaire restreinte a fait naître en Italie ou en Espagne la crainte d'une exclusion durable. De même certains pays d'Europe centrale redoutent-ils que l'élargissement prévu se limite aux quatre pays de Visegrad, ou à certains d'entre eux, et que la porte de la Communauté leur soit ensuite fermée. Ces craintes peuvent aisément être rationalisées, comme l'ont fait Alesina et Grilli (1993) pour le cas de l'Union monétaire, si l'on suppose que les pays votent sur les politiques d'intégration qu'ils mettent en oeuvre, puis le cas échéant sur l'admission de nouveaux membres. Face au premier choix, chaque pays va se déterminer en fonction de sa préférence : il sera favorable à l'intégration si elle lui apporte des bénéfices économiques, qui peuvent d'ailleurs être fonction de l'identité des autres partenaires potentiels de l'union. Mais face à une perspective d'élargissement d'une union constituée, le choix sera différent : il s'agira pour chaque pays de déterminer si l'admission de tel ou tel nouveau membre lui apporte des bénéfices. Or si les attitudes des pays à l'égard des politiques communes diffèrent et s'ordonnent selon une échelle de préférences -on peut penser à la politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, au caractère plus ou moins strict de la politique monétaire, au degré de redistribution interne, etc.- l'admission du nouveau membre sera soumise au choix de l'électeur

médian : à supposer par exemple qu'au sein d'une union monétaire à trois la France se situe entre l'Allemagne et la Belgique quant à la rigueur souhaitable de la politique monétaire, elle se prononcera pour ou contre l'entrée de l'Italie selon que celle-ci aura pour effet de rapprocher ou d'éloigner la politique monétaire commune de l'optimum français, même si une union avec l'Italie était jugée préférable à l'absence d'union. En d'autres termes, un pays peut fort bien ne pas être accepté au sein d'une union constituée, alors qu'il y aurait été admis au moment de sa création.

Le même mécanisme peut conduire des récalcitrants à rejoindre à une union constituée en dehors d'eux. Supposons en effet qu'une certaine forme d'union ne réponde aux vœux que d'une minorité d'Etats. Une procédure de vote débouchera sur son rejet. Mais il peut en aller autrement dans une intégration à géométrie variable : l'institution de l'union par les minoritaires peut conduire les opposants (majoritaires) à s'y rallier parce qu'une fois sa création acquise, il y aura plus de bénéfices pour eux à le faire qu'à rester en dehors. Se créera ainsi une force centripète qui s'exercera sur tous les pays, quelles que soient leurs préférences. Ce type d'effet-domino (Baldwin, 1993) peut aboutir à une situation de leadership de la minorité où une politique commune est adoptée par tous, contre l'avis de la majorité.

Ce raisonnement indique qu'une intégration à géométrie variable pourrait conduire les pays du noyau central à s'opposer à son élargissement, et ceux du second cercle à le revendiquer¹³. Pour gérer cette tension, il apparaît alors souhaitable de fixer des critères objectifs d'admission qui découragent les pays mal préparés à se porter candidats trop tôt, et leur donnent en même temps la garantie qu'ils pourront participer à l'union lorsque leur convergence sera achevée et qu'ils satisferont aux conditions fixées. On aboutit ainsi à l'idée, paradoxale, que la vertu des critères de convergence résiderait moins dans leur contenu que dans leur seule existence et dans leurs procédures de mise en oeuvre. En accroissant le coût d'entrée auquel doivent faire face les candidats potentiels, ils font obstacle à une adhésion prématurée (c'est exactement ce qu'a voulu l'Allemagne dans la négociation de Maastricht : en demandant que soient filtrés les candidats à l'entrée, elle a obtenu que l'Union monétaire se fasse d'abord à un petit nombre, et qu'elle soit progressivement élargie aux autres Etats)¹⁴ ; mais en définissant précisément les

¹³ Martin et Ottaviani (1995) soulignent cependant qu'une intégration rapide des pays périphériques peut leur être défavorable, si leur désavantage initial (en termes, par exemple, de revenu) donne naissance au sein d'une économie intégrée à une dynamique perverse d'appauvrissement.

¹⁴ Elle peut ainsi escompter que les impétrants soit les uns après les autres éduqués dans la culture de la stabilité des prix, sans toutefois parvenir à conjurer le cauchemar de voir un jour la *Bundesbank* mise en minorité au sein d'une Banque centrale où la préférence pour la stabilité monétaire aurait cessé d'être majoritaire.

conditions d'entrée, ils offrent une garantie contre la fermeture sur elle-même d'une union restreinte¹⁵.

Quelles sont, des forces centrifuges et des forces centripètes, celles qui vont au total dominer ? Il n'y a évidemment pas de réponse assurée et générale à cette question. Mais l'histoire de l'intégration européenne plaide en faveur des forces centripètes. L'attraction que la Communauté a exercé sur ses voisins est flagrante. Nombreux parmi eux sont sans doute ceux qui, initialement du moins, auraient préféré une intégration économique plus lâche. Après tout, c'est le choix qu'on fait une majorité de pays européens en 1957. Trente-cinq ans après, l'AELE s'est vidée, l'EEE a échoué, et les Six ont imposé leurs préférences à la quasi-totalité du continent. Ceci suggère que la géométrie variable peut créer une dynamique intégratrice plus forte que le modèle communautaire. Mais l'analyse indique aussi le potentiel d'instabilité que comporte ce type de dynamique : comme l'illustrent aujourd'hui la persistance des réticences britanniques ou les doutes danois, on pourrait à la limite aboutir à une situation telle que par la volonté de quelques-uns, une majorité de pays se trouveraient engagés dans une intégration qui excède leurs préférences. En pareil cas, le risque serait un blocage de la décision car la majorité réticente n'aurait pas le pouvoir de changer les normes (principes juridiques, actes législatifs, système de décision) -c'est la force du principe de l'acquis communautaire-, mais aurait celui d'entraver leur mise en oeuvre.

4. LE CAS DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

C'est à propos de l'union monétaire que les réflexions sur la géométrie variable sont le plus avancées. Cela se comprend aisément au regard des critères de convergence du traité de Maastricht, puisqu'il est clair que plusieurs pays ont encore un long chemin à faire avant de parvenir au degré de convergence requis. Cela se comprend également pour des raisons politiques : les positions des opinions à l'égard de la monnaie unique varient fortement d'un pays à l'autre.

Mais il existe aussi des raisons plus profondes pour envisager que tous ne participent pas à l'UEM. On sait que les bénéfices d'une union monétaire dépendent positivement du degré d'interdépendance économique des pays qui y prennent part, et négativement de l'ampleur des asymétries de structure et de comportement qui les distinguent¹⁶. Or pour l'un et l'autre de ces critères, les Etats membres de la CE présentent entre eux des différences significatives.

¹⁵ On notera qu'aux termes de l'article 109k du traité de Maastricht, la procédure d'admission de nouveaux membres au sein de la troisième phase est un vote à la majorité du Conseil -et non des pays en régime de monnaie unique-, et qu'un protocole additionnel stipule qu'"aucun Etat membre n'empêchera l'entrée dans la troisième phase".

¹⁶ Tel est, en concentré, l'enseignement de la théorie des zones monétaires optimales. Il existe d'autres arguments pour participer à une union monétaire, qui reposent notamment sur des considérations de crédibilité.

Les bénéfices potentiels sont inégaux, car ils dépendent de la structure des échanges. En raison des écarts existant quant à la part des échanges intra-communautaires dans le PIB et de l'usage que les grands pays font plus fréquemment de leur propre monnaie dans la facturation des échanges extérieurs, la Commission européenne (1990) avait calculé que les économies sur les coûts de transaction procurées par l'union monétaire allaient de 0,11% du PIB pour l'Allemagne et 0,15% pour la France à 0,9% -soit six fois plus- pour l'ensemble Belgique-Luxembourg. Il s'agit bien sûr d'un indicateur partiel, mais il est significatif des écarts entre les Etats membres quant aux bénéfices micro-économiques attendus de l'UEM.

Les coûts potentiels de la renonciation à l'autonomie monétaire sont d'autant plus forts que le pays présente vis-à-vis des autres participants des asymétries de structure. En effet, des chocs sectoriels survenant sur les marchés mondiaux ou communautaires risquent alors d'avoir des répercussions macro-économiques différenciées, qui appellent des modifications des prix relatifs entre le pays et ses voisins. Dans cette optique, le tableau 2 donne pour les quinze pays de l'UE deux indicateurs synthétiques des asymétries qui portent respectivement sur la structure de la production et celle du commerce extérieur ; le tableau 3 rassemble pour les mêmes pays quatre indicateurs du degré de symétrie des évolutions macro-économiques sur la période 1971-90 (soit en excluant la réunification allemande). Comme l'avaient déjà indiqué les travaux de Bayoumi et Eichengreen (1992,1994), deux groupes apparaissent nettement : le premier regroupe l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la France et l'Autriche, ainsi que dans une moindre mesure le Royaume-Uni et le Danemark, pays proches les uns des autres par la structure et les évolutions macro-économiques ; le second comprend la Finlande, la Grèce, l'Irlande et le Portugal qui se distinguent structurellement et macro-économiquement du noyau. Entre ces deux groupes, l'Espagne et la Suède occupent une position intermédiaire : proches du noyau en termes structurels, ils ont connu sur la période 1971-90 des évolutions conjoncturelles différentes. Sans doute le degré d'asymétrie par rapport au noyau s'est-il réduit avec leur intégration à la Communauté.

Tableau 2 : Indicateurs d'asymétrie structurelle, 1990

	Structure de la production industrielle (1)	Structure des exportations (2)
Allemagne	-	-
Autriche	0,11	0,51
Belgique	0,17	0,57

Danemark	0,17	0,80
Espagne	0,15	0,56
Finlande	0,19	1,29
France	0,11	0,63
Grèce	0,22	1,35
Irlande	n.d.	1,49
Italie	0,16	0,76
Pays-Bas	0,15	0,72
Portugal	0,29	1,05
Royaume-Uni	n.d.	0,56
Suède	0,17	0,59

(1) Indicateur de la distance entre la structure de la production industrielle et celle de l'Allemagne, dans une nomenclature en 9 branches. Source: calculs CEPII sur données OCDE.

(2) Indicateur de la distance entre la structure par produit des exportations et celle de l'Allemagne, dans une nomenclature en 70 produits. Source: calculs CEPII sur données CHELEM-CEPII.

Ces deux indicateurs sont l'un et l'autre calculés selon la formule

$$D = \frac{1}{n} \sum_1^n \left| \frac{X_k^i}{X_o^i} - \frac{X_k^A}{X_o^A} \right| \text{ où } k \text{ est le produit ou la branche, et } i \text{ le pays (A désigne l'Allemagne).}$$

Une faible valeur de D indique une similarité structurelle avec l'Allemagne. Les deux indicateurs ne sont pas quantitativement comparables l'un à l'autre en raison des différences de niveaux d'agrégation.

Tableau 3 : Corrélations macro-économiques par rapport à l'Allemagne, 1971-90

	PIB	Emploi	Demande intérieure	Exportations
Allemagne	-	-	-	-
Autriche	0,64	0,77	0,49	0,77
Belgique	0,63	0,60	0,60	0,60
Danemark	0,56	0,47	0,36	0,56
Espagne	0,43	0,24	0,29	0,05
Finlande	0,13	0,11	0,05	0,43
France	0,70	0,44	0,61	0,62
Grèce	0,42	0,14	0,64	-0,14
Irlande	0,26	0,40	0,66	-0,08
Italie	0,61	0,02	0,48	0,31
Pays-Bas	0,80	0,71	0,71	0,55
Portugal	0,68	-0,49	0,29	0,07
Royaume-Uni	0,51	0,45	0,51	0,55
Suède	0,11	-0,15	0,25	0,42

Coefficients de corrélation du taux de croissance de la variable considérée entre le pays et l'Allemagne. Un coefficient élevé (proche de 1) indique une forte corrélation.

Source : calculs CEPII sur données OCDE.

L'option d'une intégration monétaire différenciée ne résulte donc pas seulement de l'inégal avancement de la convergence vers les critères de Maastricht. Elle peut aussi être une stratégie appropriée pour tenir compte des différences de situation objective, qui tiennent aux structures productives et au type de spécialisation internationale des pays. Les quelques indicateurs rassemblés ci-dessus ne prétendent pas apporter une réponse quant aux coûts potentiels du renoncement à la souveraineté monétaire pour les quinze pays de l'UE. Ils suggèrent seulement

que ceux-ci pourraient être sensiblement plus élevés pour certains pays que pour les autres.

La formation d'un noyau monétaire exercerait-elle sur les autres pays des effets d'attraction ou de répulsion ? L'expérience de vingt ans de changes flexibles montre que le flottement pur est devenu l'exception, car la plupart des pays tendent à se rattacher à un pôle monétaire (Bénassy-Quéré 1995) : si l'on examine non les rattachements formels, mais la gestion effective des taux de change par les autorités, on observe sur vingt ans une désaffection croissante à l'égard du flottement, et un rassemblement des pays autour de deux pôles, le dollar et le noyau européen (la zone yen, quant à elle, restant limitée au seul Japon). Cette expérience en vraie grandeur indique la puissance des forces d'attraction des monnaies vers des orbites plus ou moins distantes d'un pôle monétaire. Une illustration européenne récente en est le Royaume-Uni, qui malgré sa sortie du SME n'a pas échappé à l'influence de la *Bundesbank*, et a conduit depuis septembre 1992 une politique monétaire compatible avec une flexibilité limitée du change Sterling-mark, alors qu'il aurait pu suivre plutôt le modèle américain en ramenant son taux d'intérêt réel à zéro.

Il ne suffit cependant pas d'observer ces effets d'attraction pour conclure que les forces centripètes l'emporteraient nécessairement dans le cas d'une union monétaire restreinte. On peut concevoir que certains pays -ceux, par exemple, dont les structures diffèrent fortement de la moyenne, ceux qui répugneront à subir le coût de la convergence, ou ceux qui ont une préférence marquée pour l'autonomie- choisissent de se situer en orbite autour du noyau central, dont ils suivraient les impulsions, mais en conservant une certaine autonomie. En quelque sorte, ils bénéficieraient du bien public représenté par la stabilité monétaire des pays participant à l'UEM, sans prendre leur part de la perte d'autonomie que ceux-ci subiraient en échange. Cela pourrait leur autoriser une plus grande flexibilité pour conduire une politique monétaire plus souple que l'Union en cas de récession (donc d'exporter vers elle leur chômage), et plus dure en cas de choc inflationniste (exportant, cette fois, leur inflation) ; l'union paierait alors le prix de sa taille, et de son leadership (Martin, 1995). Le même type d'argument pourrait s'appliquer à la gestion du change vis-à-vis des monnaies tierces : de petits pays extérieurs à l'union pourraient s'efforcer d'amortir les effets des *misalignements* entre grandes monnaies résultant de réallocations de portefeuille entre monnaies de réserve.

Une telle configuration a toutes chances de s'imposer durablement pour un certain nombre de pays : il y aura des "compagnons de route". Mais il est vraisemblable que pour la plupart d'entre eux les forces d'attraction vers le noyau central domineront. Le gain d'autonomie que procurerait le choix de se situer en orbite plutôt que de participer au noyau sera limité : en raison des interdépendances par le marché des biens, un tel choix ne permettra pas de s'isoler des conséquences macro-économiques des choix de politique monétaire du noyau central, mais seulement de s'en différencier à la marge. Le gain correspondant pourrait finir par

apparaître faible au regard des coûts qu'impliqueraient la volatilité du taux de change, la persistance de primes de risque, l'absence de participation à la décision, le risque de marginalisation financière, la moindre mobilité du capital. C'est pourquoi on peut sans doute anticiper que si un noyau monétaire se constitue, s'il est bien géré, et si il accepte de s'élargir, il attirera avec le temps un nombre croissant de membres.

5. CONCLUSIONS

Le thème de cet article est par essence spéculatif : imaginer le type de problèmes économiques que poserait une Europe à géométrie variable. L'analyse permet de mettre en lumière des logiques et des forces, mais à ce niveau d'abstraction elle ne permet pas de trancher sur la configuration souhaitable d'une telle Europe. Quelques conclusions se dégagent cependant

1. la perspective de l'adhésion des PECO (ou de certains d'entre eux) et celle d'une union monétaire restreinte requièrent l'une et l'autre la définition d'une stratégie d'intégration différenciée ; de ce point de vue élargissement et approfondissement ne s'opposent pas, mais apparaissent comme les deux faces du même problème;
2. à partir d'un certain degré de différenciation des pays, l'adoption explicite d'un schéma d'intégration à géométrie variable paraît préférable à la gestion de la diversité au moyen de dérogations temporaires
3. afin d'éviter une Europe à la carte génératrice de paralysie, il faudrait définir clairement des blocs de compétences associant les différentes politiques qu'il est nécessaire de mettre en commun pour gérer un niveau donné d'intégration (union douanière, marché unique, union monétaire) ; l'exercice est lourd de conséquences parce qu'il débouche sur la conclusion que des politiques communes que l'histoire a associées à tel ou tel niveau d'intégration ne lui appartiennent pas logiquement ; un réexamen clinique de l'architecture de la Communauté dans l'optique de la géométrie variable conduirait donc sûrement à des transferts de compétences aussi bien ascendants que descendants
4. cependant la définition des compétences requises pour chaque niveau d'intégration est matière à controverse, et l'expérience montre que les conceptions changent fortement avec le temps ; la géométrie variable ajouterait sans doute une bonne dose de complexité à la négociation des transferts de compétence;
5. *l'opting out* serait nécessairement un principe constitutif d'une Europe à géométrie variable, en dépit des comportements non-coopératifs auxquels il

peut donner lieu ; il conviendrait de définir les niveaux d'intégration en sorte de minimiser le risque de ce type de comportement

6. il ne faudrait laisser la décision de participation à un niveau supérieur d'intégration ni aux seuls pays candidats (qui risquent de sous-estimer leur impréparation), ni aux pays déjà membres du noyau (qui risquent de vouloir exclure les autres) ; la meilleure formule apparaît être celle des critères objectifs, qui offrent des garanties à l'un et l'autre groupe
7. forces centrifuges et centripètes devraient coexister, mais au total la géométrie variable pourrait créer une dynamique d'intégration forte, plus forte peut-être que le modèle communautaire actuel ;
8. dans le cas de l'union monétaire, les disparités de structure entre pays de la Communauté à quinze justifient une approche différenciée ; il est probable que la constitution d'un noyau central donnerait naissance à des forces d'attraction qui conduiraient beaucoup d'autres pays à se rapprocher de ce noyau, et à s'y intégrer progressivement ; mais il est possible qu'il conduise certains pays à rester en marge de l'union, soit en raison de leur structure économique, soit pour garder une marge de manoeuvre, fût-ce au détriment de leurs partenaires
9. d'une manière générale, une stratégie d'intégration différenciée conduit à une plus grande dépendance de la configuration finale à l'égard du chemin emprunté pour la rejoindre ; il est possible de contrôler cette difficulté, pas de l'éliminer.

REFERENCES

Alesina, A., et V. Grilli (1993). "On the Feasibility of a One-Speed or Multi-Speed European Monetary Union", *Economics and Politics*, juillet.

Anderson, R., et al. (1994) "EC Agricultural Policy for the XXIst Century", *European Economy / Reports and Studies* n°4.

Baldwin, R. (1993), " A Domino Theory of Regionalism ", *CEPR Discussion Paper*, n° 857, novembre.

Baldwin, R. (1994), *Towards an Integrated Europe* CEPR.

Balladur, E. (1994), "Pour un nouveau traité de l'Elysée" *Le Monde*, 30 novembre.

Bayoumi, T. (1994), "A Formal Model of Optimum Currency Areas", *IMF Staff Papers*, décembre.

Bayoumi, T., et B. Eichengreen (1992), "Is There a Conflict Between EC Enlargement and European Monetary Unification?", *CEPR Discussion Paper*, n° 636.

Bayoumi, T., et B. Eichengreen (1994), "One Money or Many? Analyzing the Prospects for Monetary Unification in Various Parts of the World", *Princeton Studies in International Finance* n° 76, septembre.

Bénassy-Quéré, A. (1995), " Ni changes fixes, ni changes flexibles ", *La Lettre du CEPII*, mars.

Bensidoun, I., et A. Chevallier (1994), "Relations euro-méditerranéennes : une nouvelle donne?", *La lettre du CEPII* n° 130.

BERD (1994), Transition Report.

CEPR (1993), *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, CEPR.

Chirac, J. (1995), "Discours sur la défense, l'Europe et le rôle de la France dans le monde", *Le Figaro*, 17 mars.

Commission européenne (1990), "Marché unique, monnaie unique", *Economie européenne*, n°44.

Courchene, T., et al. (1993), "Stable Money - Sound Finance", *European Economy* n°53.

Delors, J. (1995), "Deux cadres institutionnels pour la grande Europe", *La Tribune*, 2 février.

Freudenberg, M., et D. Unal-Kesenci (1994), "France-Allemagne: prix et productivité dans le secteur manufacturier", *Economie internationale* n° 60, 4ème trimestre.

Giscard d'Estaing, V. (1995), "Manifeste pour une nouvelle union politique fédérative de l'Europe", *Le Figaro*, 11 janvier.

Lemoine, F. (1994), "L'Europe centre-orientale et l'Union européenne: du commerce à l'intégration?", *La Lettre du CEPII*, n° 127, septembre.

MacDougall, Sir D. (1977), *The Role of Public Finances in European Integration*, Commission of the EC, mimeo

Major, J. (1994), *Bâtir pour l'Europe un avenir qui fonctionne*, discours à l'Université de Leyde, 7 septembre.

Martin, Ph. (1994), "A Sequential Approach to Regional Integration: The European Union and Central and Eastern Europe", *CEPR Discussion Paper*, n° 1070, novembre.

Martin, Ph. (1995), "Free-Riding, Convergence, and Two-Speed Monetary Unification in Europe", *European Economic Review*, à paraître.

Martin, Ph., et G. Ottaviano (1995), *The Geography of Multi-Speed Europe*, mimeo.

Pisani-Ferry, J. (1994), "Union monétaire et convergence: qu'avons-nous appris?", *Document de travail du CEPII*, n° 94-14.

Rocard, M. (1994), "Les silences de M. Balladur sur l'Europe", *Le Monde*, 3 décembre.

Schäuble W., et K. Lamers (1994), "Réflexions sur la politique européenne", *Futuribles*, décembre.

Tangerman S., et T. Josling (1994), "Pre-accession agricultural policies for central Europe and the European Union", rapport final pour la Commission européenne, décembre.

Walsh, Ch., H. Reichenbach et R. Meiklejohn, eds., (1994), "The Economics of Community Public Finance", *European Economy / Reports and Studies* n°5.

Wyplosz, Ch. (1994), "Le principe de subsidiarité", *Economie internationale* n°58, 2° trimestre.

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL DUCEPII¹⁷

1995

"Comparaison de l'efficacité énergétique des pays d'Europe centrale et orientale avec celle des pays de l'OCDE", Nina Kousnetzoff, *document de travail n° 95-03*, avril.

"L'organisation de la politique économique dans un cadre stratégique", Pierre Villa, *document de travail n°95-02*, mars.

"Interest Rates, Banking, Spreads and Credit Supply: The Real Effects", Fernando Barran, Virginie Coudert, Benoît Mojon, *document de travail n°95-01*, mars.

1994

"L'après-CAEM : La dynamique des échanges entre les pays de Visegrad", Dominique Pianelli, *document de travail n°94-16*, décembre.

"CEEC Export to the EC from 1988 to 1993: Country Differentiation and Commodity Diversification", Françoise Lemoine, *document de travail n° 94-15*, décembre.

"Union monétaire et convergence : qu'avons nous appris ?", Jean Pisani-Ferry, *document de travail n°94-14*, décembre.

"Chômage et salaire en France sur longue période", Pierre Villa, *document de travail n° 94-13*, novembre.

"Croissance et spécialisation", Frédéric Busson et Pierre Villa, *document de travail n° 94-12*, novembre.

"The international Monetary System in Search of New Principales", Michel Aglietta, *document de travail n°94-11*, septembre.

"French and German Productivity Levels in Manufacturing: a Comparison Based on the Industry of Origin Method", Deniz Unal-Kesenci et Michael Freudenberg, *document de travail n°94-10*, septembre.

"La réunification allemande du point de vue de la politique économique", Agnès Bénassy, Pierre Villa, *document de travail n° 94-09* septembre.

¹⁷ Les documents de travail sont diffusés gratuitement sur demande dans la mesure des stocks disponibles. Merci d'adresser votre demande au CEPII, Sylvie Hurion, 9, rue Georges Pitard, 75015, ou par fax (48.42.59.12).

"Commerce international, emploi et salaires", Olivier Cortes et Sébastien Jean, document de travail n°94-08, août.

"La fonction de consommation sur longue période en France", Pierre Villa, document de travail n° 94-07, juillet.

"Réglementation et prise de risque des intermédiaires financiers : la crise des prix d'actifs au début des années 1990", Benoit Mojon, document de travail n° 94-06, juillet.

"Turquie : d'une stabilisation à l'autre", Isabelle Bensidoun, document de travail n° 94-05, juillet.

"Economic Policy Strategies to Fight Mass Unemployment in Europe: An Appraisal", Henri Delessy et Henri Sterdyniak, document de travail n° 94-04, juillet.

"Transmission de la politique monétaire et crédit bancaire, une application à cinq pays de l'OCDE", Fernando Barran, Virginie Coudert et Benoît Mojon, document de travail n° 94-03, juin.

"Indépendance de la banque centrale et politique budgétaire", Agnès Bénassy et Jean Pisani-Ferry, document de travail n°94-02, juin.

"Les systèmes de paiements dans l'intégration européenne", Michel Aglietta, document de travail n°94-01, mai.

1993

"Crises et cycles financiers : une approche comparative", Michel Aglietta, document de travail n°93-05, octobre.

"Regional and World-Wide Dimensions of Globalization", Michel Fouquin, document de travail n°93-04, septembre.

"Règle, discrétion et régime de change en Europe", Pierre Villa, document de travail n° 93-03, août.

"Crédit et dynamiques économiques", Michel Aglietta, Virginie Coudert, Benoît Mojon, document de travail n° 93-02, mai.

"Les implications extérieures de l'UEM", Agnès Bénassy, Alexander Italianer, Jean Pisani-Ferry, document de travail n° 93-01, avril.

1992

"Pouvoir d'achat du franc et restructuration industrielle de la France 1960-1991", Gérard Lafay, *document de travail* n° 92-04, décembre.

"Le Franc : de l'instrument de croissance à la recherche de l'ancrage nominal", Michel Aglietta, *document de travail* n° 92-03, décembre.

"Comportement bancaire et risque de système", Michel Aglietta, *document de travail* n° 92-02, mai.

"Dynamiques macroéconomiques des économies du sud : une maquette représentative", Isabelle Bensidoun, Véronique Kessler, *document de travail* n° 92-01, mars.