

La construction européenne: bilan et perspective

Reza Lahidji*

Les grandes étapes de la construction européenne

Pendant quarante ans, la construction européenne a été avant tout économique, centrée principalement sur le libre-échange. L'idée de libéraliser le commerce entre les pays d'Europe de l'Ouest a vu le jour dans l'immédiat après-guerre en marge du plan Marshall, comme un moyen d'éviter de nouveaux déchirements entre ces pays et de les ancrer collectivement dans le camp occidental. Le projet avait eu du mal à s'imposer parmi des pays encore traumatisés par la guerre, mais, avec la signature du traité de Rome en 1957, il a fini par prendre corps dans le Marché commun. En 1968, à l'issue d'une période de transition relativement longue, tous les tarifs douaniers et restrictions quantitatives aux échanges de marchandises entre six pays européens (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) avaient disparu, et leurs politiques commerciales étaient unifiées. Dans la foulée du traité de Rome, la Politique agricole commune (PAC) voyait le jour, avec l'objectif d'assurer l'autosuffisance alimentaire de l'Europe et, au-delà, d'en faire une puissance agricole mondiale. En 1987, l'Acte unique européen était mis sur pied afin de mieux assurer les quatre libertés fondamentales Prônées par le traité de Rome (libre-échange des marchandises et des services, libre circulation des personnes et du capital). L'Acte unique imposa l'usage du principe de reconnaissance mutuelle entre pays européens, et entreprit un vaste chantier d'harmonisation des normes et des règlements. Il mit également en place une politique européenne de la concurrence qui a été depuis très active dans l'ouverture des marchés publics et la lutte contre les distorsions de concurrence engendrées par les subventions publiques. Il imposa enfin une harmonisation minimale des taux de TVA. En permettant la création au 1^{er} janvier 1993 d'un véritable espace sans frontières (certes, avec à ce jour quelques exceptions notables telles que la libre circulation des personnes et la prestation des services financiers), l'Acte unique fut donc le prolongement naturel et l'aboutissement du traité de Rome.

Signe de son succès, la Communauté européenne s'était parallèlement agrandie, avec les entrées du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni en 1973, de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986. En 1995, un nouvel élargissement de la Communauté intégrera l'Autriche, la Finlande et la Suède. Avec l'arrivée de pays dont les

niveaux de vie étaient sensiblement inférieurs à la moyenne européenne, la construction européenne entra dans une nouvelle phase. Le principe de lutte contre les écarts de développement qui avait été énoncé dans le préambule du traité de Rome imposait un effort réel en faveur de ces pays. Avec l'Acte unique, un objectif de cohésion économique et sociale entre régions européennes fut donc introduit dans les statuts de la Communauté européenne. Le budget des fonds structurels fut doublé en 1988, lors de la réforme de la politique de cohésion, puis augmenta de 50% en 1993.

L'Union monétaire a constitué la dernière grande étape de cette construction de l'Europe « par l'économie ». Dès l'éclatement du système de Bretton Woods, la coopération monétaire était apparue comme un complément nécessaire au Marché commun et à la PAC, la liberté des échanges puis des mouvements de capitaux s'accommodant difficilement d'une flexibilité totale des taux de change. Les politiques monétaires européennes furent de plus en plus liées au sein du Serpent monétaire européen (1972), puis du Système monétaire européen (1979). Avec le traité de Maastricht, signé en 1992.

La coopération monétaire déboucha sur l'établissement d'une Union économique et monétaire (UEM). Au terme d'un processus d'unification monétaire long et laborieux, onze pays de l'Union parvinrent, au 1^{er} janvier 1999, à se doter d'une monnaie unique, l'euro.

À partir de la fin des années quatre-vingt, quelques avancées furent réalisées dans le domaine social, d'une part afin d'assurer une harmonisation minimale des pratiques, seule compatible avec une concurrence loyale, de l'autre afin de faire émerger un dialogue social européen et de répondre aux préoccupations croissantes des opinions publiques européennes face à l'ampleur du chômage. Un consensus émergea progressivement entre les pays membres pour définir au niveau communautaire des minima en terme de relations de travail et de lutte contre l'exclusion, et maintenir en revanche la protection sociale dans le champ des prérogatives nationales. À partir du sommet d'Essen en 1994, les pays européens adoptèrent les principes d'une coordination et d'une convergence progressives de leurs politiques de l'emploi. Au sommet de Cologne, en juin 1999, un Pacte pour l'emploi fut élaboré, mais en l'absence d'un accord entre pays sur la stratégie à suivre, sa portée était avant tout symbolique.

Enfin, le bouleversement de l'environnement de l'Europe avec la mondialisation et l'effondrement du bloc communiste ouvrait, à la fin des années quatre-vingt, de nouveaux champs de coopération aux pays de la Communauté. À Maastricht, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Justice et les affaires intérieures (JAI) devinrent deux « piliers » intergouvernementaux de l'Europe, par opposition au pilier traditionnel relevant de l'action communautaire.

L'accord de Schengen entre une partie des pays européens prit acte de ce que la libre circulation des personnes ne pouvait être assurée sans une forte coordination en

matière de police et de politiques d'immigration et d'asile. Le traité d'Amsterdam intégra cet « acquis Schengen » au premier pilier, même si une clause d'exception dut être accordée au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark. Par ailleurs, en avril 1999, le sommet de l'Otan à Washington décida de mettre à la disposition de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), en charge de l'élaboration d'une identité européenne de défense, des moyens collectifs (en particulier des unités militaires) pour des opérations décidées par les seuls européens, en application de la PESC et après consultation du conseil de l'Atlantique Nord. Avec la décision du Conseil européen de fusionner l'UEO et l'UE au Sommet de Cologne en juin 1999, de nombreux observateurs estimèrent que l'Europe de la défense était née au sein de l'Otan.

Une clé d'analyse

En 1950, dans une déclaration historique sur la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Robert Schuman disait: « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». Au cours du demi-siècle qui s'est écoulé depuis, le processus de construction européenne a été effectivement caractérisé par une progression graduelle, par l'existence d'une dynamique communautaire propre ayant une large autonomie vis-à-vis de la coopération intergouvernementale, et par une intrusion croissante des instances communautaires dans les prés carrés des politiques nationales, allant jusqu'à redéfinir la place et le rôle de l'État dans l'économie des pays membres.

La construction européenne peut être analysée comme la décision d'un groupe de pays de constituer ensemble une série de biens publics (c'est-à-dire des biens tels que leur consommation par un individu ne limite en rien l'utilité que peuvent en tirer les autres) : une zone de libre-échange, de libre établissement, et de concurrence loyale (Marché unique, Accord social), une zone monétaire (Monnaie unique), un mécanisme embryonnaire de redistribution et de rattrapage (fonds structurels, fonds de cohésion), une défense commune (PESC), etc. En participant à chacun de ces mécanismes ou accords, chaque pays prend part à l'offre du bien public correspondant et crée une externalité positive pour les autres: il élargit le cercle des parties prenantes à l'accord, accroît leur diversité, augmente leur poids vis-à-vis de l'extérieur. L'offre de chaque bien public doit être déterminée de façon centralisée, sous peine d'être sous optimale: chaque pays est en effet incité à tirer parti de l'apport des autres en fournissant moins de bien public qu'il ne le devrait à l'optimum. Pour prévenir ces comportements opportunistes, les pays membres acceptent d'être soumis à un régime commun, en général déterminé par une autorité centrale.

Si les pays sont semblables, les décisions de cette autorité centrale pourront être optimales. En revanche, plus les pays sont différents, moins l'autorité centrale aura la

possibilité d'offrir un bien convenant à tous les pays. Ainsi, la politique monétaire unique ne sera pas adaptée à un pays soumis à un choc particulier. Des normes sociales contraignantes, si elles devaient voir le jour, ne pourraient convenir à la fois à un pays riche et à un pays en rattrapage.

Un tel cadre d'analyse permet de cerner les éléments clés d'un processus coopératif comme la construction européenne: les externalités positives en jeu, les risques de comportements opportunistes, le degré d'hétérogénéité des pays. Le lancement du processus a été incontestablement le produit de la volonté politique de s'engager dans une construction en dépit de ses coûts immédiats et de ses fortes incertitudes. Par la suite, la « méthode communautaire » a créé sa propre dynamique: la constitution d'un bien public rapproche les pays membres, réduit ainsi l'hétérogénéité et fait émerger un nouveau bien public. Le libre-échange et la politique de cohésion ont, comme nous le verrons, facilité l'Union monétaire. L'élargissement lui-même est entré dans ce processus, en créant de nouvelles externalités : les élargissements de la Communauté européenne sont en général allés de pair avec un approfondissement du processus de construction européenne. Parmi les autorités supranationales, le rôle le plus important dans cette dynamique échoit à la Commission. C'est elle qui identifie les biens publics, propose l'agenda de leur constitution et celui des élargissements, a une place prépondérante dans le processus législatif qui détermine les modalités de participation de chaque pays à l'offre des biens publics et combat les comportements opportunistes.

Cet enchaînement a entraîné une intégration quasi mécanique des pays européens pendant quarante ans. Si l'on caractérise une confédération par la coordination relativement souple des politiques nationales et une fédération, à l'inverse, par le transfert des prérogatives nationales à une autorité supranationale, il apparaît que l'Europe est déjà à bien des titres engagée dans une construction fédérale. Tout au long du processus d'intégration, la réduction des disparités entre pays a joué un rôle primordial dans cette dynamique.

Convergences européennes

L'Europe a incontestablement contribué à la convergence des pays européens. Avec la mise en place du Marché commun, puis du Marché unique, la part du commerce intracommunautaire a augmenté dans tous les pays. Dans le commerce entre pays européens, la part des échanges inter industries a sensiblement décru, au profit d'échanges intra industries de produits de qualités différentes.

L'intégration commerciale a donc favorisé une certaine diversification des économies européennes. Les flux d'investissement direct ont progressé sous l'effet de l'intégration. Dans le cas des pays dits de la cohésion (Irlande, Portugal, Espagne, Grèce), l'action de fonds structurels a été déterminante pour le développement des infrastructures.

Les niveaux moyens des revenus par tête des pays européens ont convergé, dans certains cas de façon spectaculaire (Irlande, Portugal).

Cette convergence réelle s'est doublée d'une convergence nominale. Le principe de rigueur budgétaire, de maîtrise des coûts salariaux et des prix, pierre angulaire de la politique économique allemande depuis les années soixante-dix, a été successivement adopté par les Pays-Bas, la Belgique et la France au cours des années quatre-vingt, puis, après avoir été imposé comme condition d'accès à l'Union monétaire par le traité de Maastricht, par les pays d'Europe du Sud et le Royaume-Uni. Les banques centrales européennes ont toutes concentré leur politique sur la maîtrise de l'inflation. Entre 1979 et 1984, les prix avaient progressé de 10 % par an en moyenne dans l'ensemble des pays de l'Union et de 4,5 % en Allemagne; entre 1991 et 1996 ces évolutions étaient respectivement de 3,3 % et 3,1 %.

Le dernier élément de convergence entre pays européens fut exogène: il s'agit de la réunification de l'Allemagne. Sur le plan macro-économique, outre les écarts en termes d'inflation, c'est l'ampleur des excédents de la balance courante allemande qui justifiait, jusqu'en 1990, l'asymétrie entre le mark et les autres monnaies européennes et compromettait a priori les chances d'une union monétaire. Or, avec la réunification, le taux d'épargne de l'Allemagne a baissé, son taux d'investissement a augmenté et sa balance courante est devenue déficitaire. Au début des années quatre-vingt-dix, le mark était banalisé en Europe.

L'unification monétaire de l'Europe a été longue et laborieuse. L'impact inflationniste de la réunification allemande, puis les critères d'admissibilité à l'Union monétaire ont imposé aux pays européens un policy mix totalement inadapté à leur situation économique durant la majeure partie des années quatre-vingt-dix. Cependant, le traité de Maastricht et la réunification de l'Allemagne ont également apporté leur contribution à la convergence des économies européennes. Au moment où ils se sont engagés dans l'Union monétaire, les pays européens étaient plus homogènes que jamais en termes de niveau de développement, de gestion macroéconomique, et aussi de difficultés structurelles. Pour autant, les économies européennes restent exposées au risque de chocs asymétriques, c'est-à-dire aux chocs n'affectant qu'un pays ou un sous-ensemble des pays de l'Union.

D'où proviendraient de tels chocs? Il faut noter qu'une grande part de l'asymétrie observée dans le passé en Europe provenait de l'évolution de la demande, notamment en réponse à des mesures de politique économique. Ce type d'asymétrie disparaîtra à mesure que la coordination des politiques économiques progressera, en particulier avec l'UEM. En revanche, des sources d'asymétrie non négligeables demeurent entre pays européens dans les canaux de transmission de la politique monétaire et dans la sensibilité des économies aux taux d'intérêt, ainsi que, dans le cas de certains petits pays (Irlande, Finlande, Portugal), dans la nature et le degré de la spécialisation. Bien que nettement réduite par

quatre décennies d'intégration économique, l'hétérogénéité des pays européens reste donc suffisamment forte pour nuire au bon fonctionnement de l'Union monétaire. Cela constitue l'une des données importantes de l'avenir de la construction européenne.

Fédéralisme fiscal

L'UEM a parachevé un pan de la construction européenne et, conformément à la dynamique décrite plus haut, rendu l'avancée sur d'autres pans plus urgente, aux premiers rangs desquels la politique budgétaire, la fiscalité et la politique sociale.

Les politiques budgétaires nationales modifient davantage l'environnement économique de la zone en changes fixes qu'elles ne le feraient en changes flexibles, de même qu'elles changent le contexte de la politique monétaire commune. La prise en compte de cette interdépendance a conduit aux critères du traité de Maastricht relatifs à la dette et au déficit publics, puis à l'élaboration du Pacte de stabilité et de croissance. En instaurant une norme maximale de déficit budgétaire, ce dernier limite l'un des risques de comportement opportuniste, mais n'assure toutefois en rien la coordination nécessaire à l'application d'un *policy mix* adéquat dans l'Union.

Face à cette lacune, il a été décidé en 1997 d'encadrer les politiques nationales par des grandes orientations de politique économique définies chaque année par le Conseil européen. Au sommet de Luxembourg, fin 1997, un Conseil de l'euro (Euro-11) a été créé entre pays membres de l'UEM, et présenté par certains pays comme l'embryon d'un gouvernement économique de l'Union. Ces instruments fournissent désormais un cadre institutionnel à la coordination des politiques budgétaires et structurelles, mais les modalités de cette coordination restent très vaguement définies. Il est en outre à noter que le Conseil européen a adopté par la suite une résolution stipulant que le Conseil des ministres de l'économie et des finances (Ecofin) était la seule instance compétente en matière de politiques économiques. Euro-11 demeure donc, pour l'heure, une enceinte sans capacité effective de coordination.

L'insuffisance des procédures actuelles de coordination pourrait devenir patente en cas de choc asymétrique. Dans les zones affectées par un choc défavorable, trois mécanismes correcteurs peuvent intervenir: les mouvements de facteurs, l'ajustement des prix, et la politique budgétaire. Les deux premiers mécanismes semblent relativement inopérants au sein de la zone euro. La mobilité de la main-d'œuvre est faible à l'intérieur même des pays européens, et *a fortiori* entre eux. L'ajustement par les prix semble imparfait aussi bien entre régions d'un pays qu'entre pays. Ceci est vrai en particulier sur le marché du travail, où la flexibilité des salaires semble partout insuffisante pour pallier la perte de l'instrument de change. La politique budgétaire devrait donc porter seule la charge de l'ajustement en cas de choc asymétrique. Or, il n'existe aujourd'hui au niveau communautaire aucun mécanisme de transfert entre pays susceptible de jouer le rôle de stabilisateur automatique. À titre de comparaison, les budgets fédéraux des Etats-Unis ou

de l'Allemagne amortissent respectivement 30 % et 50 % des fluctuations de court terme des niveaux de PIB par tête régionaux. En l'absence d'une coordination efficace avec ses partenaires, le pays touché devrait compter sur sa seule politique budgétaire pour s'ajuster, et pourrait même voir ses efforts en partie neutralisés par des politiques en sens contraire de ces derniers.

L'Union monétaire renforce également la nécessité d'une harmonisation fiscale et sociale, qui avait déjà été reconnue et initiée dans le cadre de la constitution du Marché unique. La disparition des taux de change complète la réalisation d'un marché intérieur unifié, où les échanges de biens et services, les mouvements de capitaux et de personnes deviennent plus sensibles aux disparités en matière de prélèvements obligatoires et de rapport qualité/coût des services publics et de la protection sociale. Les pays sont alors incités à s'engager dans une concurrence dommageable où chacun chercherait à accroître sa compétitivité et son attractivité aux dépens de ses partenaires en aménageant sa fiscalité et sa protection sociale. La redistribution des revenus par le biais des impôts peut se heurter à la mobilité des bases fiscales, et les régimes de protection sociale les plus généreux peuvent faire face à un afflux de demandes de prestations.

L'ampleur de ces externalités dépend, on le voit, du degré de mobilité des facteurs capital et travail. C'est ce qui explique qu'une concurrence intense ait eu lieu entre pays européens à partir de la fin de la décennie 1980 sur la fiscalité du capital, entraînant un alignement par le bas des taux d'imposition effective du capital et un transfert de la charge fiscale vers le travail. Afin de renverser cette tendance, la fiscalité du capital pourrait faire l'objet, au cours des prochaines années, d'une harmonisation minimale sous la houlette de la Commission, comparable à celle des taux de TVA réalisée dans le cadre du Marché unique. Le Conseil Ecofin a adopté, en décembre 1997, un code de conduite sur la fiscalité de l'entreprise, qui définit (certes de façon vague) des pratiques dommageables, et propose de les stabiliser, puis de les éliminer d'ici fin 2002. Plus récemment, sur la demande du Conseil Ecofin, la Commission a présenté un projet de directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne. Le choix serait offert à chaque État membre d'appliquer une retenue à la source de 20 %, ou de fournir des informations aux autres États membres sur les revenus versés aux non-résidents.

La gestion des externalités budgétaires, fiscales et sociales conditionnera très largement l'avenir de la construction européenne. À terme, deux schémas généraux s'offrent à l'Europe fiscale. Dans le premier, l'hétérogénéité des pays européens serait tenue pour acquise, et la priorité serait d'en minimiser les conséquences pour le fonctionnement de l'Union monétaire. Il s'agirait en particulier de mener dans chaque pays des réformes structurelles susceptibles d'accroître la flexibilité des prix et des salaires, afin de faciliter l'ajustement en cas de choc asymétrique, et de permettre aux budgets nationaux de jouer pleinement le rôle d'amortisseurs conjoncturels dans l'intervalle. Naturellement, ce schéma exclut toute harmonisation des salaires ou des normes sociales

entre pays européens qui rendrait plus difficile encore l'ajustement. Il signifie donc une inflexion de la construction européenne vers une structure confédérale, au moins sur le plan fiscal, et laisse la porte ouverte à la concurrence entre systèmes nationaux.

Dans le second schéma, l'accent serait mis sur l'harmonisation fiscale et sociale. Des transferts budgétaires plus importants seraient organisés avec des objectifs de redistribution ou de stabilisation. À l'origine, ces transferts seraient destinés à mutualiser le risque de choc asymétrique, par exemple à travers un fonds alimenté par un impôt « européen » spécifique. Ils formeraient ainsi un mécanisme d'assurance des pays européens contre les chocs conjoncturels, qui serait vraisemblablement plus efficace que les seules politiques budgétaires nationales. Toutefois, les chocs conjoncturels étant indiscernables des chocs structurels, un tel système évoluerait sans doute à terme, au moins en partie, vers un mécanisme de redistribution. Ce schéma accélérerait donc l'évolution de l'Europe vers une structure fédérale. La solution « fédérale » comporte ses propres risques : l'assurance engendre un aléa moral, qui pourrait entraîner les pays à ne pas faire d'effort d'ajustement et à se reposer sur la solidarité communautaire. Comme le montrent de nombreuses observations à travers le monde, des transferts mal ciblés ou insuffisamment conditionnés aux résultats économiques de la région bénéficiaire peuvent même décourager le rattrapage. Enfin, la solution « fédérale » pourrait, dans une version extrême, conduire à aligner les coûts salariaux et les normes sociales des pays européens, en tenant insuffisamment compte de leur hétérogénéité.

Bien sûr, la construction européenne empruntera très vraisemblablement un sentier intermédiaire entre ces deux extrêmes. À long terme, l'Europe sera cependant proche de l'un ou l'autre de ces schémas. Le passé de la construction européenne la pousserait sans doute davantage vers le fédéralisme fiscal. Cela supposerait cependant un degré de solidarité et une convergence entre peuples européens qui n'existe pas aujourd'hui.

L'élargissement à l'Est et ses conséquences

Avec l'effondrement du bloc communiste, l'Union européenne était naturellement appelée à s'ouvrir aux pays d'Europe centrale, orientale et balte. L'élargissement à venir de l'UE vers l'Est est, par son ampleur, par l'écart économique entre pays membres et pays candidats à l'accession, et par l'importance de l'acquis communautaire que les entrants doivent intégrer (Marché unique, Monnaie unique, JAI, PESC, Europe sociale), le plus ambitieux de l'histoire de la construction européenne. À terme, l'élargissement pourrait porter le nombre de pays membres de l'Union à plus de trente ! À eux seuls, les dix pays d'Europe centrale et orientale représentent 27 % de l'Union européenne en termes de population, mais 5 % seulement en termes de PIB, avec un revenu par tête inférieur à 20 % de celui de l'UE.

Après examen des candidatures par la Commission, des négociations en vue de

l'adhésion ont été ouvertes en 1998 avec la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie, ainsi qu'avec Chypre. La principale difficulté rencontrée par l'Europe dans la gestion de l'élargissement à l'Est est sans doute de parvenir à une approche en termes d'aides et d'exigences suffisamment souple et adaptée pour favoriser la croissance et le rattrapage. Dans le passé, la gradualité de l'intégration a souvent été la clé des élargissements réussis.

L'élargissement impose aussi une remise à plat des mécanismes budgétaires de l'Union, et notamment, dans la mesure où l'on cherche à éviter une forte croissance du budget communautaire, des réformes substantielles de la PAC et des fonds structurels, principaux postes de dépenses. Pour la PAC, l'élargissement impose une accélération de la transition d'un soutien par les prix vers des paiements directs, de façon à ouvrir le marché agricole de l'Union aux nouveaux entrants sans transfert budgétaire massif en faveur de leurs agriculteurs, et sans perte rédhibitoire de compétitivité pour l'agriculture des Quinze. L'impact de l'élargissement sur la politique de cohésion est d'entraîner, à budget constant, une réorientation massive des aides vers les pays entrants, puisque celles-ci sont attribuées en fonction de l'écart du PIB par tête à la moyenne de l'Union.

Enfin, l'élargissement nécessite également une révision du fonctionnement des institutions européennes, afin que le nombre et la diversité des pays membres ne conduisent pas à leur paralysie. Le protocole sur l'avenir des institutions annexé au traité d'Amsterdam a ainsi identifié certains domaines où une réforme institutionnelle, était nécessaire dans la perspective de l'élargissement: repondération des voix au sein du Conseil et réduction du nombre de commissaires à un par pays, extension du vote, à majorité qualifiée, modernisation de la Commission. Au sommet de Luxembourg, en décembre 1997, il a été convenu qu'un nouveau traité portant sur les réformes institutionnelles devrait être adopté avant que la première vague de l'élargissement ne devienne effective.

En 1997, dans son rapport Agenda 2000, la Commission a présenté des propositions relatives à la réforme de la PAC et de la politique de la cohésion, et aux modalités du processus d'élargissement, à l'intérieur du cadre budgétaire de l'Union pour les années 2000-2006. Elle y évoquait, en outre, la réforme institutionnelle dans le cadre fixé par le traité d'Amsterdam. Ces propositions, qui mettent en jeu d'importants intérêts nationaux, ont fait l'objet d'âpres négociations et finalement d'un accord partiel au sommet de Berlin en mars 1999. Les réformes, proposées ont été en grande partie ajournées ou affaiblies. Les dépenses communautaires, hors financement de l'adhésion, ont été comprimées. Le principe de simplification et de développement des ressources propres dont dispose l'Union a été reporté sine die. En matière agricole, notamment, l'occasion n'a pas été saisie pour découpler totalement les aides de la production, ce qui aurait parachevé la réforme de la PAC et renforcé la position européenne lors du prochain cycle de négociations à l'OMC. Il a généralement été estimé que la modestie de ces avancées assombrissait les perspectives de l'élargissement, et constituait un échec pour le

fédéralisme fiscal.

Paradoxalement, sous la pression de la guerre en Yougoslavie, les quinze chefs d'États réunis à Cologne ont décidé de donner une nouvelle impulsion à l'élargissement. Ainsi, le sommet d'Helsinki, fin 1999, pourrait officialiser l'ouverture de négociations en vue de l'accession d'un nouveau groupe 5 + 1 (Bulgarie, Lituanie, Lettonie, Roumanie et Slovaquie + Malte). Au sein du premier groupe. Les premières accessions sont attendues en 2002-2003. Au préalable, les réformes du paquet Agenda 2000 qui n'ont pas abouti à Berlin devront faire l'objet d'un accord. Enfin, la Conférence intergouvernementale de l'an 2000, qui doit mettre sur pied la réforme institutionnelle, devrait se limiter aux questions évoquées dans le traité d'Amsterdam.

Perspectives

L'Europe du vingt-et-unième siècle se caractérisera par une hétérogénéité croissante, de façon exogène avec l'élargissement vers l'Est, mais peut-être aussi de façon endogène, par une inversion des effets de l'intégration économique sur la spécialisation des pays. Certains travaux d'économie géographique prévoient ainsi une évolution de l'Europe semblable à celle des États-Unis, dont les régions sont fortement spécialisées. Une telle évolution soumettrait l'Union européenne à de fortes tensions. Pourra-t-elle y faire face?

La construction européenne a franchi des étapes fondamentales au cours des dernières années. Mais elle a aussi piétiné dans des domaines qui conditionnent largement l'avenir: la coordination budgétaire, l'harmonisation fiscale, la réforme des institutions, les réformes de la PAC et de la politique de cohésion. Dans le même temps, la méthode communautaire a été sensiblement infléchie. Le traité d'Amsterdam a renforcé les pouvoirs du Parlement européen, en partie aux dépens de la Commission, en étendant le champ de la co-décision Parlement/Conseil dans le processus législatif européen. La crise du premier semestre 1999, qui a conduit à la démission de l'ensemble de sa direction, a également affaibli la position de la Commission, alors que la montée des deux piliers JAI et PESC consacrait un retour de l'action intergouvernementale. Par ailleurs, le traité d'Amsterdam a introduit une clause de flexibilité qui formalise la notion de géométrie variable: si la majorité ne peut pas contraindre un pays à l'action. Il est désormais acquis qu'un pays ne peut plus à lui seul empêcher l'action de la majorité.

Dès lors, de nombreux observateurs ont estimé qu'après l'UEM. La construction européenne était entrée dans une phase de stagnation, due à un manque de leadership, à la modification de la donne géopolitique et à la montée des nationalismes. L'introduction de la géométrie variable a été interprétée par certains comme une mise en échec de la méthode communautaire, tournée vers l'intégration et le consensus, et une appropriation dangereuse du processus de construction européenne par les gouvernements.

Ces craintes paraissent excessives. En premier lieu, la géométrie variable est une réponse nécessaire à l'accroissement du nombre de pays membres et de leur diversité.

L'extension du vote à majorité, qualifiée est laborieuse et se heurte inévitablement au réflexe de préservation de la souveraineté nationale. Il semble donc fondé que des pays désireux de s'engager plus loin dans l'intégration puissent faire et que leur réussite puisse, le cas échéant, servir de force d'entraînement à la construction européenne.

En outre, la construction européenne a toujours été et reste pragmatique. C'est donc sous la pression des événements qu'elle progresse. Cela explique que les avancées souhaitables pour un bon fonctionnement de l'Union à l'avenir, mais ne présentant pas de caractère d'urgence, soient si lentes à se dessiner. Ainsi, la nécessité d'ouvrir de nouveaux champs de forte coordination au niveau communautaire n'apparaît sans doute pas encore impérieuse au point de balayer les différences d'approches et d'intérêts nationaux. Tant qu'un choc asymétrique n'est pas avéré, une coordination budgétaire plus marquée qu'aujourd'hui ne semble pas s'imposer. Il en est de même dans le domaine social ou dans celui de l'emploi. Dans des cas où une externalité significative était en jeu (récemment, politiques d'immigration et d'asile, défense commune), la coordination a progressé, et débouché sur la mise en place d'une politique ou de normes centralisées. Cela pourrait se produire prochainement pour la fiscalité du capital.

Enfin, l'extension du champ de l'action intergouvernementale n'est pas nécessairement synonyme d'une stagnation de la construction européenne. Comme le montre l'exemple de la PESC. Elle peut au contraire être porteuse d'un nouvel élan. Certes, dans un contexte marqué par des désaccords fondamentaux entre pays européens, cette évolution risque de se traduire par une marche de l'Europe plus heurtée et difficile. Mais cette phase est sans doute nécessaire à la définition d'un « modèle européen », préalable à la poursuite de l'intégration. Ce n'est qu'à ce prix que les peuples et nations d'Europe pourront se réappropriier la construction européenne.

Bibliographie

* Reza Lahidji est chargé de mission au Commissariat général du Plan.

ALESINA A. et WACZIARG R., « Is Europe going too far? », *NBER Working Paper*, n° 6883, 1999.

CANGIANO M. et MOTTU E., « Will Fiscal Policy be Effective Under EMU? », *IMF Working Paper*, n° WP/98/176, 1998.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, Rapport du groupe « Europe Sociale » dans le cadre de la réflexion sur l'avenir des institutions européennes, 1999.

HUGOUNENQ R., LE CACHEUX J. et MADIÈS T., « Diversité des fiscalités européennes et risque de concurrence fiscale », *Revue de l'OFCE*, 1999.

OBSTFELD M. et PERI G., « Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy », *Economic Policy*, n° 26, 1998.