

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Quels enjeux et défis majeurs ?

Collection « L'esprit économique »

fondée par Sophie Boutillier et Dimitri Uzunidis en 1996
dirigée par Sophie Boutillier, Blandine Laperche, Dimitri Uzunidis

Si l'apparence des choses se confondait avec leur réalité, toute réflexion, toute Science, toute recherche serait superflue. La collection « L'esprit économique » soulève le débat, textes et images à l'appui, sur la face cachée économique des faits sociaux : rapports de pouvoir, de production et d'échange, innovations organisationnelles, technologiques et financières, espaces globaux et microéconomiques de valorisation et de profit, pensées critiques et novatrices sur le monde en mouvement...

Ces ouvrages s'adressent aux étudiants, aux enseignants, aux chercheurs en sciences économiques, politiques, sociales, juridiques et de gestion, ainsi qu'aux experts d'entreprise et d'administration des institutions.

La collection est divisée en cinq séries : *Economie et Innovation*, *Le Monde en Questions*, *Krisis*, *Clichés* et *Cours Principaux*.

Dans la série *Economie et Innovation* sont publiés des ouvrages d'économie industrielle, financière et du travail et de sociologie économique qui mettent l'accent sur les transformations économiques et sociales suite à l'introduction de nouvelles techniques et méthodes de production. L'innovation se confond avec la nouveauté marchande et touche le cœur même des rapports sociaux et de leurs représentations institutionnelles.

Dans la série *Le Monde en Questions* sont publiés des ouvrages d'économie politique traitant des problèmes internationaux. Les économies nationales, le développement, les espaces élargis, ainsi que l'étude des ressorts fondamentaux de l'économie mondiale sont les sujets de prédilection dans le choix des publications.

La série *Krisis* a été créée pour faciliter la lecture historique des problèmes économiques et sociaux d'aujourd'hui liés aux métamorphoses de l'organisation industrielle et du travail. Elle comprend la réédition d'ouvrages anciens, de compilations de textes autour des mêmes questions et des ouvrages d'histoire de la pensée et des faits économiques.

La série *Clichés* a été créée pour fixer les impressions du monde économique. Les ouvrages contiennent photos et texte pour faire ressortir les caractéristiques d'une situation donnée. Le premier thème directeur est : mémoire et actualité du travail et de l'industrie ; le second : histoire et impacts économiques et sociaux des innovations.

La série *Cours Principaux* comprend des ouvrages simples, fondamentaux et/ou spécialisés qui s'adressent aux étudiants en licence et en master en économie, sociologie, droit, et gestion. Son principe de base est l'application du vieil adage chinois : « le plus long voyage commence par le premier pas ».

Hadjila KRIFA-SCHNEIDER
(sous la direction de)

**L'ÉLARGISSEMENT
DE L'UNION EUROPÉENNE**

Quels enjeux et défis majeurs ?

L'HARMATTAN

© L'HARMATTAN, 2007
5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-03006-0
EAN : 9782296030060

SOMMAIRE

Préface , par <i>Wladimir Andreff</i>	IX
Remerciements , par <i>Hadjila Krifa-Schneider</i>	XV
Introduction , par <i>H. Krifa-Schneider et Jean Jacques Novak</i>	1

PREMIERE PARTIE LES DEFIS DE L'ELARGISSEMENT ET LA QUESTION DU RATTRAPAGE

Chapitre 1 : Les défis économiques et sociaux de l'élargissement.....	19
<i>par Hadjila Krifa-Schneider</i>	
Chapitre 2 : Les perspectives de rattrapage économique des nouveaux membres de l'UE en provenance de l'Europe de l'Est.....	41
<i>par Anna Tykhonenko</i>	
Chapitre 3 : La contribution au budget européen sous un nouvel angle.....	65
<i>par Delphine Tatot</i>	

DEUXIEME PARTIE POLITIQUE MONETAIRE DE L'EUROPE ELARGIE

Sous-partie 2.1: Mécanismes monétaires

Chapitre 4 : Impact des chocs monétaires dans les PECO : quelles implications pour l'adoption de l'euro ?.....	89
<i>par Jérôme Héricourt et Juliana Matei</i>	
Chapitre 5 : Les mécanismes de transmission de la politique monétaire dans les PECO : y a-t-il des différences avec la zone euro ?.....	111
<i>par Jérôme Creel et Sandrine Levasseur</i>	

Sous-partie 2. 2 : Le rôle des banques centrales

- Chapitre 6 :** Composition des comités de politique monétaire et performances financières des banques centrales..... 141
par Etienne Farvaque et Piotr Stanek
- Chapitre 7 :** Assiste-t-on à une convergence des systèmes de réserves obligatoires en Europe..... 161
par Nicolas Couderc

TROISIEME PARTIE INTEGRATION COMMERCIALE ET STRUCTURES PRODUCTIVES DANS L'EUROPE ELARGIE

Sous-partie 3.1 : Commerce et IDE

- Chapitre 8 :** La compétitivité internationale et la spécialisation dans le commerce international : une comparaison entre six pays et l'Europe des 15..... 181
par Bahri Yilmaz
- Chapitre 9 :** Démocratie et corruption dans le commerce : le paradoxe européen..... 213
par Cindy Duc, Clotilde Granger, Emmanuelle Lavalle et Jean-Marc Siroën
- Chapitre 10 :** Vers l'Est : une histoire de flux de capitaux..... 235
par Isabelle Viera, Aurora Calego et Carlos Viera
- Chapitre 11 :** Déterminants institutionnels du processus d'investissement étranger : le cas des PECO..... 257
par Laura Brancu

**Sous-partie 3.2 : Conséquences pour les pays,
conséquences pour les secteurs et stratégies de firmes**

- Chapitre 12 :** Intégration régionale et croissance : un modèle d'équilibre général appliqué à la Pologne..... 281
par Sabine Mage
- Chapitre 13 :** Les stratégies des constructeurs automobiles dans les PECO..... 297
par Xavier Richet
- Chapitre 14 :** Les PECO et l'expérience portugaise ?..... 317
par João Dias et Vitor Magriço

**QUATRIEME PARTIE
L'EUROPE SOCIALE**

**Sous-partie 4.1 : Tendances démographiques
et protection sociale**

- Chapitre 15 :** Vieillesse et vieillissement en Europe élargie : « élargissement » des problèmes ?..... 343
par Camal Gallouj et Karim Gallouj
- Chapitre 16 :** Projections démographiques harmonisées : France, Hongrie et Slovaquie..... 367
par Isabelle Robert-Bobée et Laszlo Hablicsek
- Chapitre 17 :** La normalisation des retraites capitalisées dans l'UE à 25: un gain pour les retraités des PECO..... 397
par Marco Géraci

Sous-partie 4.2 : Marchés du travail et Europe sociale

- Chapitre 18 :** Les inégalités de salaire, de revenus et l'emploi dans l'Union européenne : où en sommes-nous ?..... 419
par Nathalie Chusseau
- Chapitre 19 :** L'impact des programmes de formation sur les flux de sortie du chômage : l'expérience de la Lettonie..... 449
par Jekaterina Dimitrijeva et Mihails Hazans
- Chapitre 20 :** Rapport salarial et détermination du salaire en Pologne : les enseignements de la relation de Phillips..... 471
par Yannick Bineau, Bernard Dupont et Maryline Dupont- Dobrzynski

PREFACE

Wladimir ANDREFF Professeur à l'Université de Paris 1
Vice-Président de l'Association française de sciences économiques

Le livre publié par le MEDEE paraît à point nommé: le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie rejoignent l'Union européenne (UE), parachevant son cinquième élargissement. A la même date, la Slovénie abandonne le tolar comme monnaie nationale et entre dans l'euro, amorçant une seconde phase, monétaire, d'extension de l'UE à l'Est. La Croatie et la Turquie peuvent y voir un signal encourageant pour l'issue de leurs négociations d'adhésion, les pays des Balkans, voire la Géorgie et l'Ukraine, peuvent en tirer une lueur d'espoir au sujet de l'ouverture future de l'UE à leur désir de devenir membres un jour.

Pourtant, le cinquième élargissement ne se termine pas dans une euphorie comparable à celle qui présidait en 1993 à son démarrage, ce dont ce livre rend compte en évitant de sombrer dans une évaluation pessimiste de ce qui a été accompli ou dans un optimisme démesuré quant aux défis majeurs d'une complète intégration économique des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans l'UE. Justifié par l'histoire et la géographie, l'élargissement était soutenu avant 1993 par un élan du cœur vis-à-vis des populations est européennes; quand il s'achève, le cœur a été remplacé par le portefeuille la contrainte budgétaire), depuis le sommet européen de Berlin de 1999, et par d'âpres marchandages des pays membres de l'UE quant au « juste retour » pour chacun de ses contributions au budget européen (dont le « chèque » britannique). Malgré l'avertissement lancé par de rares économistes, selon lequel les PECO étaient trop pauvres, trop peu développés et trop agricoles pour pouvoir être rapidement intégrés dans l'UE à moindre frais, la stratégie d'adhésion ne s'est pas tournée vers une solidarité croissante à l'égard des futurs nouveaux membres qu'exigeait leur sous-développement. Elle aurait augmenté le budget com-

munautaire au-delà de 1,27 % du PIB de l'Union. Il a été décidé, au contraire, de limiter les coûts et les transferts publics vers l'est de l'Europe (CGP, 1999).

L'atmosphère a changé, avant même le non français et hollandais au projet de Constitution européenne. La volonté politique de solidarité des anciens membres de l'UE à l'égard des nouveaux s'avérant moindre que lorsque ces derniers étaient de futurs candidats à l'adhésion, sans parler des positions controversées à l'égard de l'entrée, depuis longtemps retardée, de la Turquie. Les promesses dont l'accès à l'UE était porteur pour les populations des PECO sont, depuis 2004, à payer et à financer, principalement par l'ouest de l'Europe ou, à défaut, elles engendrent des désillusions à l'Est. Le sentiment d'être des membres de seconde classe de l'UE est attisé dans les PECO par une participation à taux réduit à la politique agricole communautaire (PAC) et aux fonds structurels, jusqu'en 2013, et leur donne l'impression que la transition vers l'économie de marché n'est toujours pas finie (Andreff, 2004). Sur le plan politique, la frustration se traduit par un euro-scepticisme dans le meilleur des cas (République tchèque), sinon par l'avènement de gouvernements populistes pratiquant l'alliance avec l'extrême droite (Pologne, Slovaquie). Les coûts économiques et sociaux de l'adhésion pour les PECO ont souvent été sous-estimés (Andreff, 2001) ou, en tout cas, leur capacité à les supporter a été surestimée.

À l'ouest de l'UE, l'arrivée de travailleurs migrants en provenance des PECO nourrit une frilosité contre l'immigration (le discours sur le plombier polonais) tandis que la forte concurrence pour l'investissement direct étranger des nouveaux membres vis-à-vis des anciens (Andreff & Andreff, 2005) fait craindre une fuite des emplois vers l'est (l'argument des délocalisations) quand ce n'est pas un dumping social de pays où la protection des employés est désormais faible. L'ancien rideau de fer a-t-il été remplacé par un mur de l'argent séparant les anciens membres des nouveaux (Chavance, 2004) ? Ou bien la division est-elle, au moins dans les PECO, entre une minorité d'agents économiques gagnants et une majorité de perdants du processus d'adhésion ? Le déficit politique et social du cinquième élargissement n'est pas négligeable aujourd'hui.

Quels sont les défis majeurs dans un tel contexte ? Les contributions rassemblées par le Médeec les situent, à juste titre, à sept niveaux.

1/ La *convergence* et le *rattrapage* économique des nouveaux membres de l'UE par rapport aux anciens: Les facteurs structurels du développement économique des PECO

(héritage du modèle d'industrialisation lourde, sous-développement des services, niveau de PIB inférieur à la moitié de celui de l'UE) maintiennent au cœur des préoccupations la question du rattrapage économique, de la convergence réelle quantitative (croissance, productivité, taux de chômage) et qualitative (harmonisation des structures sectorielles fines avec celles des pays membres plus développés). L'ouvrage du Médec alerte le lecteur: L'élargissement s'effectue dans la différenciation des trajectoires de développement et pourrait bien conduire vers plusieurs clubs de convergence différents, autrement dit vers une Europe à plusieurs vitesses. En revanche, ni le mécanisme de correction généralisée des contributions budgétaires des pays membres qui y est discuté, ni la solution alternative qui y est proposée – la constitution de deux groupes distincts de contributeurs nets et de bénéficiaires nets – ne semblent fournir l'accélérateur budgétaire de nature à soutenir le rattrapage requis des nouveaux membres.

2/ La *dynamique démographique* des PECO et son impact sur les retraites: Le régime démographique des PECO et sa convergence même lente vers celui des anciens membres, ne sont pas non plus des bonnes nouvelles pour l'élargissement. Ce régime est caractérisé par un taux de croissance négatif de la population, un taux moyen de fécondité inférieur à celui des anciens membres et un solde migratoire négatif, si bien que l'élargissement devrait ralentir davantage encore la croissance démographique européenne. Parmi les préconisations énoncées pour pallier les effets du vieillissement de la population qui va en résulter, une politique familiale active visant à faire remonter les taux de fécondité n'est pas des plus probables, le recours à l'immigration devrait être d'une telle ampleur qu'il paraît irréaliste, l'augmentation des taux d'emploi par un retour à l'emploi des chômeurs de longue durée (les moins employables) est sans doute la plus souhaitable mais très difficile à atteindre. Il reste donc principalement le recul de l'âge de la retraite. Les PECO ont retardé le départ en retraite et introduit un régime complémentaire par capitalisation. Certains pourraient même envisager d'aller jusqu'à un régime entièrement par capitalisation et l'abandon du régime par répartition, comme l'a fait le Kazakhstan (Andreff, 2007). Les faibles performances des nouveaux fonds de retraite pour les cotisants, et l'appauvrissement des retraités, justifient sans doute l'idée d'une normalisation commune des produits de retraite, avancée dans cet ouvrage. La question est de savoir si elle s'effectuera par le haut, vers les normes actuelles des anciens membres de l'UE ou par le bas, vers celles des nouveaux membres.

3/ La capacité des PECO à modifier fortement leur *spécialisation internationale*: L'analyse proposée de la spécialisation internationale conclut que les (cinq) PECO étudiés et la Turquie ont un retard à combler par rapport aux anciens membres dans la production de biens à haute technologie, à un moindre degré dans le cas de la Hongrie. La diversification des exportations est jugée insuffisante, avec moins de nuances et de spécifications que dans Dupuch *et al.* (2004), peut-être en raison d'un échantillon réduit de PECO. En revanche, l'implication selon laquelle l'écart dans les spécialisations sera plus rapidement comblé par les pays parvenant à attirer davantage d'IDE est conforme aux résultats d'autres études. Un résultat paradoxal est présenté: alors que, généralement, le respect de la démocratie et la lutte contre la corruption favorisent les échanges bilatéraux, ce mécanisme ne joue pas entre les pays de l'UE et les pays ayant un accord avec elle. Évidemment, il ne s'agit pas d'en déduire que la lutte contre la corruption – encore très présente dans les PECO – n'est pas de première urgence.

4/ L'*attractivité* des PECO pour les *investissements directs étrangers* (IDE) et les alliances entre firmes des nouveaux et des anciens membres: On retrouve la dimension institutionnelle dans l'analyse des déterminants de l'IDE entrant dans les PECO. Le cadre institutionnel est un facteur d'attraction important et significatif alors que les variables culturelles (langue commune, etc.) ne jouent pas dans la détermination de l'IDE. L'attraction de l'IDE vers les PECO a eu un effet de diversion, non seulement sur les pays du Maghreb (Andreff & Andreff, 2002), mais au sein même de l'UE, comme il est démontré ici pour le Portugal. L'expérience de ce pays, après son adhésion à la CEE, conduit à penser que les firmes sont moins disponibles pour sceller des alliances internationales entre elles que pour utiliser directement le marché unique en cas d'intégration économique profonde. On ne peut donc s'attendre à une formation accrue d'alliances entre firmes des nouveaux et des anciens membres à l'avenir, d'autant qu'elles ont été assez nombreuses pendant le processus d'adhésion. Quand l'IDE et les alliances transnationales des firmes se sont additionnés, comme dans le secteur automobile des PECO, ils y ont constitué un nouveau pôle industriel européen.

5/ L'accès des PECO aux *politiques économiques communautaires*: Mis à part la politique budgétaire de l'UE, dont le rôle est souvent souligné, la seule autre politique structurelle communautaire traitée dans le livre du Médec est la politique de subvention à la Recherche-Développement, dans le cadre d'un modèle de croissance endogène. Doit-on y voir un prolon-

gement du rapport Sapir qui insistait auprès de la Commission européenne sur l'urgence de cette politique, mais aussi sur la nécessaire réduction absolue des attributions budgétaires à la PAC, voire au développement régional? C'est ce que donne à penser l'absence de chapitre consacré aux problèmes de l'agriculture (est-) européenne et à la redistribution des fonds structurels et des fonds de cohésion sociale de certains anciens membres (les moins développés) vers les nouveaux membres de l'UE.

6/ Les mécanismes d'ajustement sur le *marché du travail* : L'augmentation des inégalités de salaires et de revenus a été particulièrement marquée à l'est de l'Europe. Les PECO ont adopté de fait la Stratégie européenne pour l'emploi en adhérant à l'UE. La forte flexibilité du travail, la baisse de la part des salariés dans la population active, la désyndicalisation et l'abolition du contrôle des salaires n'ont pas empêché une indexation de fait des salaires sur les prix à la consommation, la population voulant rattraper le niveau de vie occidental. D'autre part, les politiques actives de l'emploi, en particulier les programmes de formation des chômeurs, ont un effet positif sur les sorties du chômage et l'ouvrage du Médée en tire argument contre les réductions budgétaires ayant affecté ces programmes dans plusieurs PECO.

7/ L'*entrée dans l'euro* des PECO et la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE): Les PECO les plus avancés dans la convergence nominale avec l'UE ont déjà mis en place un système de réserves obligatoires proche de celui défini par la BCE. Malgré un début de convergence des réactions des PECO aux chocs monétaires et de taux de change, par rapport à celles des pays industrialisés, ces chocs provoquent peu de réponses de la production et pas de réaction de l'inflation. Il n'est pas certain qu'une plus forte convergence, jugée nécessaire dans cet ouvrage, sera atteinte avant l'entrée dans l'euro. Curieusement, aucun chapitre ne traite des difficultés des PECO à remplir durablement les cinq critères du pacte de stabilité (ex-critères de Maastricht), alors qu'ils ont été opposés à l'admission de la Lituanie dans l'euro (et à l'abandon du litas) en 2007, qu'ils poussent les autres PECO à ne plus considérer une entrée dans l'euro avant 2009 ou 2010 et la Pologne à ne même plus évoquer la date d'une possible substitution de l'euro au zloty. Les problèmes de gouvernance de la BCE étudiés dans ce livre sont ainsi amenés à prendre plus de relief.

Si l'idée de l'Europe est aujourd'hui en panne dans la plupart des PECO, l'insuffisante solidarité (sans même parler de la générosité évoquée par la coordonnatrice de l'ouvrage) n'y

est certainement pas étrangère. Si, au contraire, la solidarité s'était imposée contre le principe du "juste retour", les tensions auraient été encore plus fortes parmi les anciens membres de l'UE : lequel aurait-il "avoué" le premier que, par delà le dessein d'une grande Europe réunifiée, c'est le décompte d'apothicaire des seuls coûts et gains qu'il retire de l'élargissement qui importe ? De l'Europe solidaire ... à l'Europe en solitaire !

BIBLIOGRAPHIE

ANDREFF M., ANDREFF W., L'attractivité comparée des pays d'Europe centrale et orientale et du Maghreb pour les firmes françaises, *Territoires en mutation*, n° 10, 2002, p. 13-32.

ANDREFF M., ANDREFF W., La concurrence pour l'investissement direct étranger entre les anciens et les nouveaux membres de l'Union européenne, *Economie appliquée*, LVIII, 4, 2005, p. 71-106.

ANDREFF W., Les gains attendus par les pays d'Europe centrale et orientale de l'élargissement de l'Union européenne et de l'entrée dans l'euro, *Revue d'Economie Financière*, n° hors série, 2001, p. 49-64.

ANDREFF W., Would a Second Transition Stage Prolong the Initial Period of Post-socialist Economic Transformation into Market Capitalism?, *European Journal of Comparative Economics*, 1 (1), 2004, p. 7-31.

ANDREFF W., *Economie de la transition*, Bréal, Paris (à paraître).
CGP, L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, 1999.

CHAVANCE B., *Les incertitudes du grand élargissement*, L'Harmattan, Paris, 2004.

DUPUCH S., JENNEQUIN H., MOUHOUD E.M., « Les incidences de l'élargissement de l'UE sur la géographie économique européenne : les tendances de la spécialisation », in Chavance, 2004.

REMERCIEMENTS

L'ouvrage restitue une partie des contributions originales présentées à la première Conférence internationale du Médee (devenu Equippe¹) qui s'est tenue à Lille en décembre 2004. Une autre partie est publiée chez le même éditeur dans un second ouvrage dont le titre est *Gouvernance de l'Union européenne et questions régionales*.

Cette conférence, qui était consacrée à l'élargissement de l'Union Européenne, a bénéficié du soutien financier d'un certain nombre d'institutions :

- la Commission européenne (action Jean Monnet),
- la Région Nord-Pas-de-Calais,
- le Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie,
- l'Institut International Érasme et la Maison des Sciences Humaines Nord-Pas-de-Calais,
- le Ministère des affaires étrangères,
- l'Ifresi-Cnrs
- Siemens- France.

Quelles soient toutes remerciées. Mes remerciements vont aussi à la Faculté de Sciences économiques et sociales pour son soutien logistique et à Christine Corbière qui a assumé remarquablement le secrétariat du colloque.

Parmi les nombreuses personnes qui m'ont aidée pour la préparation, la réalisation, le déroulement du colloque ou la sélection des meilleures contributions, je souhaite tout particulièrement remercier :

D. Akagül, Université de Lille 1
W. Andreff, Université de Paris 1
F. Bafoïl , CERI, Paris

¹ Après sa fusion avec le Cadre (Université de Lille 2) et le Grémars (Université de Lille 3), le Médee (Université de Lille 1) est devenu en 2006 EQUIPPE (*Économie Quantitative Intégration, Politiques Publiques Européennes*) – Universités de Lille.

Y. Bineau, Université de Lille 1
 M. Catin, Université de Toulouse et du Var,
 A. Cecen, Université Michigan, USA,
 I. Christova-Balkanska, Institut d'Economie Bulgare des
 Sciences
 N. Chusseau, Université de Lille 1
 A. de Tinguy, Ceri, Paris
 S. Dormard, Université de Lille 1
 D. Drache, Université York, Canada
 M Dupont-Dobrzynski, Université de Lille 3
 B. Dupont, Université de Lille 1
 C. Flaesch-Mougin, Université Rennes 1
 I. Goevare, Université Gand
 G. Gayot (Ifresi et Université de Lille 3
 H. Hammadou, Université Lille 1
 F. Huart, Université Lille 1
 H. Jayet, Université Lille 1
 V. Kirov, Institut sociologie, Sofia
 C. Lacour, Université de Bordeaux
 J. Lebullenger, Université de Rennes 1
 M. Lefebvre, chercheur IFRI, Paris
 M. Maurel, chercheur CNRS
 B. Merenne-Schoumacker, Université Liège
 E.M.Mouhoud, Université de Paris 13
 J.L. Mucchielli, Paris 1,
 J.J.Nowak, Université Lille 1
 T. Palankai, Université d'Économie et d'Administration de
 Budapest,
 D. Redor, Université de Marne la Vallée
 Y. Resseguier, Consultant
 X. Richet, Sorbonne Nouvelle, Paris
 N. Richez-Battesti, Université de Méditerranée
 P. Rollet, Université Lille 1
 L. Rovna, Université Charles, Prague
 G. Silasi, Université Timisoara, Roumanie
 G. Wild, CEPII, Paris.

Ma reconnaissance va également aux doctorants du laboratoire
 dont certains sont devenus docteurs en économie depuis, et qui

n'ont pas compté leur temps pour assurer le succès du colloque : N. Bauduin, A. Cassette, N. Jean, S. Maatsch, G. Marlier, C. Tartiu et M.Tivadar.

Quant à l'édition de ce livre, elle n'aurait pas été possible sans l'aide apportée par un certain nombre de mes collègues qui ont accepté de participer de façon anonyme au processus d'évaluation des contributions sélectionnées. Que soient donc remerciés A. Ayong le Kama, A. Bustrel, F. Corniau, B. Delmas, E. Farvaque, C. Gallouj, J. Hellier, N. Postel, A. Hamdouch, S. Lambrecht, L. Ragot, D. Saïdane, N. Vanecloo. Je suis aussi particulièrement reconnaissante à l'égard de Dorita Oana et de Martin Schneider qui ont consacré un nombre d'heures incalculable dans la mise en forme de l'ouvrage et à Véronique Testelin pour les nombreux conseils qu'elle a prodigués.

Mes remerciements vont aussi à Dimitri Uzunidis, directeur de la collection chez l'Harmatan et à tous les auteurs réunis ici pour la confiance qu'ils m'ont témoignée.

Enfin, comment ne pas dire un immense merci à Martin et à Monia pour leur patience pendant ces trois dernières années.

Hadjila Krifa-Schneider

INTRODUCTION

Hadjila KRIFA-SCHNEIDER*, Jean-Jacques NOWAK*

Le 1er mai 2004, l'Union Européenne (UE) a accueilli dix nouveaux Etats membres : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la République Slovaque, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Chypre et Malte. Elle réalise ainsi son cinquième élargissement, mais surtout le plus vaste de son histoire. Sa population et sa superficie augmentent respectivement de 20 % et de 23 % et sa géographie s'en trouve bouleversée. Avec 450 millions d'habitants, l'Union Européenne forme désormais le troisième ensemble de population de la planète, après la Chine et l'Inde. Avec une surface de 3 929 000 km², elle s'étend de l'Atlantique aux Carpates et de la Scandinavie à la Méditerranée, sans tenir compte des territoires périphériques de pays membres comme les départements d'outre-mer français, les Canaries espagnoles ou l'île portugaise de Madère. Cet élargissement s'inscrit dans la continuité du projet européen. Né dans le contexte de l'après-guerre et rendu impératif par l'ampleur des conflits meurtriers du XXème siècle, ce projet est celui d'une Europe unie et stable politiquement. C'est la raison pour laquelle dès sa naissance, la Communauté économique européenne (CEE) a été conçue pour s'étendre au-delà des six pays fondateurs. L'article 237 du traité de Rome, repris dans le traité de Maastricht, prévoit notamment que « tout Etat européen peut demander à en devenir membre ». De même, le projet du traité constitutionnel européen précise que « l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun » (article I.1). La construction européenne s'est d'ailleurs faite progressivement, à la suite de plusieurs élargissements successifs. Aussi, lorsque le Conseil européen de Copenhague admet, en juin 1993, la légitimité des demandes d'adhésion des PECO ayant signé les accords européens, et conclut les négociations d'adhésion en 2002, il ne fait que mettre en oeuvre une fois de plus l'un des principes fondateurs de la construction européenne.

Cependant, si l'arrivée des dix nouveaux États membres est dans la logique de la construction européenne et que chaque vague d'adhésions soit à chaque fois un événement « inédit »,

ce qualificatif prend toute sa valeur s'agissant du dernier en date. D'abord, parce qu'il fait entrer dans l'Union dix pays (huit de l'ancien bloc soviétique) dont le retard accumulé au plan économique est indéniable et ce, en dépit des énormes efforts de restructuration déjà réalisés. En moyenne, la richesse par habitant de ces pays se situe en deçà de la moitié de la moyenne européenne. Le cinquième élargissement devrait alors se traduire par un accroissement important des disparités au sein de l'Union. Ensuite, le niveau d'exigence lié à l'entrée dans l'UE a changé : les nouveaux Etats membres intègrent aujourd'hui non plus seulement une union douanière mais un marché unique et une union monétaire, ce qui représente un volume bien supérieur d'acquis communautaire à intégrer. Enfin, sur le plan géostratégique, l'UE aura des frontières communes avec la fédération de Russie, ainsi qu'avec la Biélorussie et l'Ukraine, ce qui crée des situations elles aussi inédites en matière de politique extérieure et de sécurité, avec notamment l'application des accords de Schengen. Par conséquent, force est de constater qu'avec le cinquième élargissement, l'UE a certes réalisé le plus important élargissement de son histoire. Mais c'est aussi celui qui pose le plus de défis et qui suscite le plus d'inquiétudes. Bien que les sources de ces inquiétudes soient multiples, l'une des plus importantes reste sans nul doute celle de savoir si l'élargissement ne va pas ralentir le processus d'une construction européenne ressentie par la majorité, malgré ses faiblesses, comme fondamentalement nécessaire dans le contexte d'une économie mondialisée.

C'est à cette question qu'a été consacrée la première conférence internationale du Médec¹ qui s'est tenue à Lille les 9 et 10 décembre 2004. Organisée autour de la problématique de *L'élargissement de l'Union Européenne, ses enjeux, effets et perspectives*, il s'agissait d'examiner plusieurs volets de l'intégration européenne : la macroéconomie de la zone Euro, son intégration commerciale et les conditions de convergence de ses structures productives, l'Europe sociale, l'Europe des régions, les problèmes de gouvernance d'une Union à vingt cinq, etc. En portant sur les *Enjeux et défis majeurs de l'élargissement de l'Union Européenne*, le présent ouvrage restitue une large partie des contributions originales présentées à ce colloque².

¹ Après sa fusion avec le Cadre (Université de Lille 2) et le Grémars (Université de Lille 3), le Médec (Université de Lille 1) est devenu EQUIPPE – Universités de Lille.

² Un second ouvrage publié chez le même éditeur et dans la même collection le complète. Il a pour titre « *Gouvernance de l'Union européenne et questions régionales* ».

I. LES DÉFIS DE L'ÉLARGISSEMENT ET LA QUESTION DU RATRAPAGE

L'ouvrage s'ouvre sur trois contributions qui tentent de prendre la mesure des difficultés et des inquiétudes liées au cinquième élargissement. La contribution d'Hadjila Krifa-Schneider est une analyse empirique, un état des lieux, des principaux défis de l'élargissement. En utilisant de nombreuses données, l'auteur montre, qu'au-delà du défi historique, le cinquième élargissement est celui dont les retombées économiques sont les plus incertaines. D'abord, parce qu'il contient toutes les difficultés d'un processus classique d'élargissement, démultipliées par le nombre élevé des entrants. Ensuite, parce qu'il fait entrer dix pays qui sont plus pauvres que la moyenne européenne. Or en intégrant de nouveaux Etats membres plus pauvres, l'Union se trouve confrontée à un défi de solidarité sans précédent dans son histoire. Paradoxalement, c'est avec cet élargissement qu'elle s'est montrée la moins généreuse, la moins solidaire. Pour expliquer ce paradoxe, Hadjila Krifa-Schneider renvoie au choix du modèle d'intégration européen. Ce choix est celui d'une intégration par le marché supposée créer « une solidarité de fait », les mesures sociales étant considérées comme des mesures d'accompagnement. Dans ce cadre, les mécanismes de l'économie de marché, conformément aux critères de Copenhague, sont supposés résoudre la question du rattrapage sans l'intervention de la puissance publique.

La question du rattrapage est précisément au centre de la contribution d'Anna Tykhonenko. La réduction des écarts de richesse entre les nouveaux pays et les anciens membres de l'UE est à l'évidence un élément important dans la réussite du processus d'élargissement de l'Europe. La contribution d'Anna Tykhonenko est une étude de la convergence réelle (β -convergence absolue et conditionnelle) entre les 25 membres de l'UE. Recourant à la méthode d'estimation bayésienne itérative, l'auteur met en évidence que l'élargissement de l'UE vers l'Est risque de déboucher sur une Europe « à plusieurs vitesses ». Un tel scénario entrerait en contradiction avec la construction européenne dont un des objectifs est « un haut degré de convergence des performances économiques » (article 2 du Traité de Maastricht).

Si la convergence réelle est au cœur des enjeux de la construction européenne, la question du budget de l'Union européenne est alors cruciale. Malgré sa taille encore modeste (864,4 milliards d'euros pour la période 2007-2013, soit 1,05 %

du RNB par an), le budget européen, avec les politiques communes qu'il finance, a une fonction d'intégration. Les négociations du budget européen sont donc cruciales. L'une des dimensions de ces négociations est le problème du partage de la charge entre les pays « riches » ou contributeurs. Ce problème se pose avec acuité depuis que le Royaume-Uni a obtenu un « chèque » pour réduire sa contribution au budget européen en 1984. Malgré son caractère récurrent, aucune solution de long terme à ce problème n'a pour l'instant été trouvée. L'intérêt du travail de Delphine Tatot est de proposer une méthode permettant de déterminer le niveau de contribution des États membres en fonction de leurs gains et/ou pertes de commerce et de leur niveau de développement relatif. Appliqué à une Union fictive de cinq pays, son modèle montre qu'une contribution nette positive peut apparaître lorsqu'un membre est relativement plus riche ou qu'il réussit à développer son commerce extérieur avec les autres membres. Malgré ses limites, ce modèle est une contribution fort utile à la discussion.

II. LA POLITIQUE MONÉTAIRE DE L'EUROPE ÉLARGIE

En rejoignant l'Union européenne, les dix nouveaux États membres se sont aussi engagés à intégrer l'union monétaire (UEM) à court ou moyen terme. En effet, contrairement au Royaume-Uni et au Danemark qui, membres de l'UE au moment de la ratification du traité de Maastricht en 1992, ont pu bénéficier d'une clause d'exemption, l'adhésion à l'UEM pour les nouveaux membres figurait au titre de l'acquis communautaire. Bien qu'aucun calendrier précis ne leur soit imposé, l'adhésion de ces pays devrait probablement s'échelonner jusqu'en 2012, en fonction de la convergence monétaire défini par les critères de Maastricht. La Slovénie fera partie dès 2007 de l'UEM et l'Estonie est pressentie pour 2008. En revanche la plus grande incertitude demeure s'agissant des autres pays et en particulier des 4 plus grands. D'où l'importance de s'interroger sur les conditions et le rythme de l'élargissement de la zone euro.

A. Mécanismes monétaires

Le fonctionnement d'une zone monétaire requiert un minimum de convergence dans la réaction des économies aux chocs monétaires (de politique économique mais aussi de taux de change et de crédit). Face à une trop grande hétérogénéité des pays, la conduite de la politique monétaire par la Banque cen-

trale européenne deviendrait encore plus délicate. Le poids de l'ajustement aux chocs monétaires peut se répartir de façon inéquitable entre eux, conduisant alors à des effets redistributifs potentiellement générateurs de tensions politiques dangereuses pour la poursuite de la construction européenne. On comprend ainsi tout l'intérêt à connaître les mécanismes de transmission monétaire dans les nouveaux Etats membres, ainsi que les conséquences de leur adhésion à la zone euro sur l'hétérogénéité de cette zone dans son ensemble. C'est tout le mérite des deux contributions de ce sous-thème.

Jérôme Héricourt et Iuliana Matei évaluent, en recourant à la méthode des modèles VAR, les modalités de réaction des grandes variables macroéconomiques à différents chocs monétaires pour les huit PECO. Si leurs résultats montrent une convergence de la réaction de quelques variables vers les normes des pays de l'Ouest, ils révèlent cependant pour la plupart des PECO l'absence de sensibilité de l'inflation à la politique monétaire et des différences persistantes dans les réactions aux chocs de taux de change. Ce qui plaiderait en faveur d'une poursuite de la convergence de leurs mécanismes monétaires vers ceux des pays de l'Ouest comme condition préalable à leur adhésion à l'UEM.

Jérôme Creel et Sandrine Lévassuer concentrent leur attention sur les mécanismes de transmission de la politique monétaire dans les trois plus grands pays d'Europe Centrale et Orientale, à savoir la Hongrie, la République Tchèque et la Pologne. Leur analyse, fondée elle aussi sur les modèles VAR, innove en prenant en compte l'intégration réelle et financière croissante de ces pays avec l'UE des Quinze, et en introduisant un agrégat de crédit pour tester explicitement le canal de transmission par le crédit. Comparée aux deux autres pays, la Pologne se distingue alors par le rôle croissant qu'y tiennent dans la période récente les mécanismes de transmission de politique monétaire par le taux de change (traditionnellement dominant dans les PECO) et par le taux d'intérêt (traditionnellement dominant dans l'UE des Quinze). En outre, la production industrielle apparaît au cours de toute la période de transition étonnamment peu sensible aux chocs de tout ordre, en particulier monétaire, confirmant en cela des travaux antérieurs (Anzuini et Levy, 2004, et Jarocinski, 2004). Ce qui soulève la question de savoir quels sont les déterminants de la production industrielle au cours des premières phases d'un processus de transition.

B. Le rôle des banques centrales

La banque centrale est au coeur des préoccupations des deux contributions suivantes. Nicolas Couderc s'intéresse aux instruments de la Banque centrale européenne, et en particulier à l'instrument des réserves obligatoires comme moyen de stabiliser les évolutions du taux d'intérêt du marché monétaire. Contrairement aux pays ayant refusé l'euro et plus généralement aux autres pays de l'OCDE, la BCE a en effet choisi de conserver un système de réserves obligatoires contraignant. L'auteur présente deux indicateurs synthétiques qui permettent de comparer les contraintes réelles, en niveau et en coût, imposées par le système de réserves obligatoires aux banques des pays concernés. La thèse défendue est que le modèle opérationnel de la zone euro, basée sur la réglementation des réserves obligatoires, est appelé à durer. Il apparaît que les nouveaux pays membres de l'Union européenne manifestent une volonté d'adopter le plus tôt possible un cadre opérationnel de politique monétaire proche de celui de la BCE, avant même leur entrée officielle dans le processus d'adoption de l'euro. Au contraire, les anciens pays membres de l'Union européenne situés « hors zone euro » (Royaume-Uni, Suède et Danemark) n'ont pas encore commencé la convergence vers le système défini par la BCE, pour des raisons politiques plus qu'économiques. Toutefois il semble que ces pays se préparent à un basculement rapide vers ce système, une fois prise la décision politique d'entrer dans la zone euro.

Etienne Farvaque et Piotr Stanek choisissent d'analyser la banque centrale sous l'angle de la gouvernance. Leur démarche originale consiste à tester sur les banques centrales les principes de saine gouvernance que ces dernières exhortent les firmes à appliquer. Autrement dit, les auteurs partent de l'idée que les questions de gouvernance sont également importantes pour les membres des comités de politique monétaire. Ces derniers se doivent de respecter des critères d'efficacité dans la poursuite de leurs missions. Les auteurs proposent ainsi de mesurer l'impact de la composition des comités de politique monétaire sur l'efficacité de la banque centrale, appréhendée par sa performance financière (*return on assets*). A partir d'un échantillon composé de l'ensemble des banquiers centraux de 13 banques centrales (9 de pays membres de l'OCDE et 4 de pays membres du dernier élargissement de l'Union européenne), ils concluent, entre autres, que les banques centrales dont les membres sont les plus hétérogènes sont les moins efficaces. S'opposant à la thèse de Arrow (1991) sur l'impact bénéfique de l'hétérogénéité au sein d'une "élite" de décideurs, ce résultat est de nature à alimenter le

débat sur la réforme récente de la BCE qui introduit un système complexe de rotation, et donc davantage d'hétérogénéité dans son Conseil des Gouverneurs.

III. INTÉGRATION COMMERCIALE ET STRUCTURES PRODUCTIVES DANS L'EUROPE ÉLARGIE

Mais outre la dimension monétaire et financière, l'intégration à l'Union européenne se fait d'abord par la sphère réelle, notamment par le commerce et l'investissement direct. Or le renforcement des flux commerciaux avec les nouveaux entrants et des investissements vers eux sont perçus par les opinions publiques des anciens pays membres tantôt comme une menace pour l'emploi (délocalisations, concurrence des importations...), tantôt comme une opportunité (nouveaux marchés). Ils seront en tout cas un vecteur de transformation puissant de leurs économies, aussi bien sur le plan macroéconomique, que méso-économique (secteur) ou microéconomique (firmes). C'est à l'étude de tous ces aspects que sont consacrés les contributions de cette seconde partie.

A. Commerce et IDE

Bahri Ylmaz dresse un panorama des spécialisations commerciales de six pays concernés par l'élargissement, trois nouveaux membres (Pologne, Hongrie, République Tchèque) et trois candidats (Roumanie, Bulgarie, Turquie). Puis les confronte à celle de l'Union Européenne des Quinze. Pas moins de six indicateurs (degré d'entropie absolue, avantage comparatif révélé, indices de similarité et de conformité à l'exportation...) sont employés pour mettre à jour l'évolution des structures de leur commerce extérieur sur la période allant de 1996 à 2003. Le constat est celui d'un retard significatif sur la structure commerciale de l'UE des Quinze, problème qui n'est pas sans enjeu macroéconomique pour l'Union élargie (degré d'asymétrie des chocs...). En particulier, une insuffisante diversification des exportations combinée à un retard conséquent dans la production des biens innovants constitue la principale faiblesse des six pays étudiés. L'auteur préconise l'ouverture aux investissements directs étrangers et aux transferts de technologie comme moyen de remédier à la situation. Il reste toutefois optimiste quant à l'impact de l'adhésion sur la compétitivité et la structure des échanges de ces six pays.

Au-delà des clauses purement commerciales, la plupart des organisations régionales imposent également à leurs membres des clauses politiques et sociales. Ainsi, au début des années

1990, l'Union européenne a-t-elle introduit une clause de démocratie dans tous ses accords commerciaux, et la lutte contre la corruption est devenue une condition stricte imposée à tout candidat à l'élargissement (critères de Copenhague). Cindy Duc, Clotilde Granger, Emmanuelle Lavallée et Jean-Marc Siroën proposent d'étudier l'influence de ces contraintes institutionnelles sur les échanges bilatéraux de l'Union européenne avec les pays auxquels elle est liée par un accord commercial, en particulier les pays méditerranéens et les pays d'Europe centrale et orientale. Un modèle de gravité augmenté des variables de démocratie et de corruption met alors en évidence un résultat paradoxal : même si le respect de la démocratie et la lutte contre la corruption dans deux pays partenaires tendent en général à favoriser leurs échanges bilatéraux, ils ne semblent pas jouer de rôle entre l'Union européenne et les pays liés à elle par un accord. Prudents, les auteurs attribuent ce paradoxe à des facteurs non pris en compte dans l'étude, mais soulignent néanmoins qu'il soulève peut-être le problème des objectifs assignés aux contraintes institutionnelles de l'Union européenne.

C'est également le facteur institutionnel qui intéresse Laura Brancu, mais cette fois comme facteur déterminant des investissements directs étrangers dans les PECO, dont Bahri Ylmaz avait souligné précédemment l'importance pour rattraper l'UE des Quinze. Le cadre institutionnel a déjà été souvent pris en compte, à côté d'autres éléments plus traditionnels (taille du marché, coûts des facteurs, stabilité macroéconomique...), pour expliquer la dispersion constatée des flux d'IDE vers les PECO. L'originalité de l'auteur est d'introduire cette variable institutionnelle en relation avec d'autres variables, culturelles cette fois. Son hypothèse est que les valeurs culturelles et les institutions s'influencent mutuellement, de sorte que seule une prise en compte simultanée semblerait à même de contribuer à l'explication des entrées d'IDE dans un pays. Malgré la difficulté à définir et quantifier des indicateurs culturels, un modèle de gravité ainsi augmenté confirme l'importance d'un cadre institutionnel stable et libéral pour attirer les investisseurs dans les PECO, mais ne révèle pas une influence significative des facteurs culturels sur la décision d'investissement. Pourtant ce résultat ne devrait pas être perçu comme invalidant la thèse de l'auteur, mais comme une première tentative reflétant les difficultés méthodologiques et statistiques inhérentes au projet. Il appellerait plutôt un approfondissement.

L'un des enjeux les plus médiatisés de l'élargissement de l'UE à l'Est concerne la stratégie de localisation (ou de re-loca-

lisation) des firmes installées dans les anciens pays membres. L'ouverture aux PECO a fait craindre en effet un déplacement des firmes occidentales vers les anciens pays communistes, avec ses conséquences en termes de désindustrialisation et de transfert d'emplois. C'est ce thème qu'ont choisi d'étudier I. Vieira, A. Galego et C. Vieira. Après avoir, dans un premier temps, contribué à l'analyse des déterminants de l'investissement direct étranger à l'aide d'un modèle de gravité appliqué à un vaste échantillon de pays, ils examinent la réalité d'un effet de diversion des flux d'IDE vers les PECO dont auraient pâti les économies du Sud de l'Europe, en particulier l'économie portugaise, présentée souvent comme le principal perdant du cinquième élargissement de l'Union Européenne. Leur conclusion est assez inattendue. Les auteurs avancent, avec la prudence qu'impose la fragilité de leurs résultats, l'idée que si les pays du sud de l'Europe avaient à souffrir d'un effet de diversion, ce serait non pas au profit des PECO mais des pays membres de l'Union les plus anciens et les plus développés. On assisterait peut-être à un retour des IDE dans les pays les plus riches de l'UE des Quinze. Cette constatation s'accorde tout à fait avec les développements de la nouvelle économie géographique.

B. Conséquences pour les pays

La libéralisation commerciale induite par l'adhésion à un ensemble économique aussi vaste et structuré que l'Union européenne est de nature à entraîner des répercussions macroéconomiques majeures pour les nouveaux pays admis. Sabine Mage-Bertomeu nous illustre ce problème sur le cas de la Pologne. Elle s'appuie sur un modèle d'équilibre général appliqué (MEGA), calibré sur ce pays (1997) et incorporant une diffusion internationale d'externalités de connaissances technologiques, pour estimer l'impact de son adhésion sur son taux de croissance et le bien-être de ses agents. Son modèle présente une grande originalité en ce qu'il intègre un mécanisme de croissance endogène à la Romer (1990). Il existe en effet très peu de modèles appliqués incorporant explicitement de tels mécanismes, en raison de la complexité à les écrire et les résoudre numériquement (la plupart des logiciels de simulation imposent l'existence d'un état stationnaire à long terme). Les résultats des simulations montrent que la libéralisation affecte favorablement la croissance lorsque l'on prend explicitement en compte les effets de diffusion technologique internationale. Par ailleurs, une politique de subvention à la recherche menée

conjointement avec une politique de libéralisation commerciale permettrait d'amplifier les effets positifs de l'intégration.

C. Conséquences sectorielles et stratégies des firmes

Mais l'élargissement n'aura pas que des conséquences de type macroéconomique dans les pays nouvellement admis ; il est fort à parier qu'un choc de cette taille affectera aussi les niveaux micro et méso-économiques, en particulier les firmes et les secteurs. Un des enjeux de l'intégration pour les firmes des nouveaux pays adhérents réside dans les effets d'apprentissage que permettent désormais des contacts plus directs et intenses avec les entreprises des pays de l'Union des Quinze. Ces contacts peuvent prendre concrètement la forme d'alliances, donnant alors lieu à des phénomènes « d'apprentissage par interaction ». C'est précisément l'objectif de Joao Dias et Vitor Magriço que d'étudier les effets probables du nouvel élargissement sur la dynamique des alliances entre les firmes des PECO et celles de l'Union des Quinze. Ils expliquent qu'en réalité, un processus d'intégration économique génère deux forces contradictoires sur la propension des firmes à former des alliances. D'un côté, il réduit le degré d'incertitude de l'environnement dans lequel opèrent les firmes qui s'internationalisent. Or, un degré élevé d'incertitude pousse les firmes à réaliser des rapprochements stratégiques. Si ce degré se réduit, elles opteront plutôt pour des solutions de marché ou créeront simplement des branches internationales en leur sein. D'un autre côté, l'intégration intensifie les échanges et les relations économiques, ce qui favoriserait toute forme d'arrangements institutionnels, en particulier les alliances. Au total, la résultante sur les alliances de l'effet négatif « d'incertitude de l'environnement » et de l'effet positif du « volume des transactions » apparaît ambiguë *a priori*. Malgré tout, les auteurs estiment que la formation d'alliances entre les firmes des PECO et les firmes de l'Union des Quinze devrait probablement être plus intense que ce qu'elle a été entre les firmes portugaises et celles du reste de l'Union à la suite de l'achèvement du Marché unique européen de 1993.

Il est un secteur où l'élargissement a donné lieu à des effets d'apprentissage pour les firmes des PECO par un canal différent de celui des alliances, en l'occurrence le canal des fusions et acquisitions (apprentissage par intégration). Ce secteur, devenu emblématique du renouveau industriel des pays d'Europe Centrale et Orientale, est l'automobile. En l'espace d'une décennie seulement, cette partie de l'Europe est devenue une région productrice de premier plan dans le domaine automobile

sous l'effet d'investissements directs massifs opérés par les grands groupes internationaux. Xavier Richet nous livre une analyse détaillée des facteurs qui ont abouti à l'émergence de ce nouveau pôle industriel européen. Il recense ce qu'ont été les modes d'entrées des firmes occidentales dans ces pays, analyse les stratégies de délocalisation des grands groupes automobiles et décrit le processus d'intégration horizontale et surtout verticale dans lequel se sont insérés les PECO. Il évalue également le rôle de cette activité dans la restructuration du tissu industriel des anciens pays socialistes (création d'externalités positives, effets d'entraînement), mais ne manque pas de soulever des interrogations sur les limites du secteur automobile dans cette région, sur son avenir et sur les conséquences à attendre dans les pays qui ont subi les délocalisations.

IV. EUROPE SOCIALE

Il a été maintes fois répété que ce 5ème élargissement sera celui de tous les défis sociaux. Aussi, une analyse des conséquences d'un tel élargissement ne saurait être complète sans un examen approfondi des questions relatives à la démographie, au financement des retraites, aux inégalités, au marché du travail.

A. Tendances démographiques et protection sociale

Camal et Karim Gallouj nous livrent une analyse des enjeux démographiques de l'élargissement. Les auteurs commencent par rappeler les grandes tendances démographiques de l'Europe des Quinze, à savoir le déclin imminent de sa population couplé à son vieillissement. Les causes en sont bien connues : chute de la fécondité, accroissement de l'espérance de vie, faiblesse des soldes migratoires. Ainsi, dans les cinquante prochaines années, l'Europe des Quinze devrait perdre plus de 38 millions d'habitants et, dans certains pays (Allemagne, Grèce, Italie...), la part des plus de 65 ans dépasse déjà celle des moins de 15 ans. L'intégration des nouveaux pays aurait pu constituer une chance d'infléchir, du moins de retarder, ces tendances. Malheureusement, force est de constater qu'à l'exception de Malte et Chypre, les nouveaux adhérents se caractérisent par des évolutions souvent plus défavorables que dans l'Europe des Quinze : leur population a déjà commencé à baisser depuis la première moitié des années quatre-vingt-dix ; les taux de fécondité sont parmi les plus bas du monde ; les soldes migratoires y sont souvent négatifs. Les auteurs en concluent que l'élargissement devrait probablement accentuer le ralentissement de la croissance démographique européenne. Ils terminent par

l'examen des politiques qui pourraient être appliquées et de leur efficacité relative (action sur les taux de fécondité, recours accru à l'immigration extra-européenne, augmentation des taux d'activité ou d'emploi).

Cependant, même si les régimes démographiques des PECO semblent devoir renforcer certaines tendances démographiques actuelles de l'Union des Quinze, ils n'en présentent pas moins des différences sensibles (écarts de mortalité aux âges avancés, chute drastique de la fécondité, fortes différences sociales et régionales...) qui amènent légitimement à s'interroger sur la perspective d'une homogénéisation entre pays européens. C'est ce à quoi nous invitent Isabelle Robert-Bobée et László Hablicsek dans une étude comparative de la démographie d'un membre de l'Union des Quinze, la France, et de deux nouveaux pays adhérents, la Hongrie et la Slovaquie. Plus précisément, ils analysent les conditions d'une convergence démographique et les conséquences des diversités à l'aide de scénarios de projection de population. Les scénarios retenus font apparaître qu'à l'inverse de la France, qui continuera de voir sa population croître au cours des quatre prochaines décennies, la Hongrie et la Slovaquie devraient connaître une régression de leur population. Ce n'est donc pas le partage d'une tendance commune, le vieillissement de leur population, qui paraît en mesure de pouvoir éviter une divergence démographique entre ces pays. Leur cas semble indiquer que tout processus de convergence rapide entre nouveaux et anciens membres de l'Union européenne paraît exclu, même s'il reste vraisemblable à plus long terme. Se basant sur l'exemple français, les auteurs concluent en soulignant l'efficacité d'une politique familiale inscrite dans la durée.

L'une des conséquences les plus préoccupantes de cette tendance de fond qu'est le vieillissement de la population concerne bien sûr le financement des retraites. Si le problème se pose déjà avec acuité dans l'Europe des Quinze, il est encore plus alarmant dans les PECO du fait de la conjonction d'évolutions démographiques défavorables. Ces pays ont donc été amenés à réformer considérablement leurs systèmes de retraite publiques par répartition dans le sens d'une réduction de sa générosité (baisse du niveau de prise en charge, durcissement des règles d'éligibilité, suppression des régimes spéciaux...) et en introduisant à titre complémentaire des systèmes privés par capitalisation obligatoire. Cependant Marco Geraci nous explique que ces systèmes privés ne remplissent pas les conditions de sécurité et de service en rapport avec l'effort d'épargne et les conditions du marché. Si ces réformes ont effectivement

allégé la charge financière pesant sur les Etats, cela a été au détriment de la sécurité des affiliés et risque de paupériser davantage les personnes âgées. L'auteur examine alors comment l'intégration financière croissante en Europe permettrait d'améliorer l'efficacité des réformes des systèmes de retraites entreprises dans les PECO. Il avance que l'apparition de gestionnaires et de produits de retraite paneuropéens, par une normalisation commune aux 25 Etats membres de l'UE, constituerait une solution aux problèmes des retraites capitalisées dans ces pays en rendant les réformes adoptées plus soutenables ex-post.

B. Marchés du travail et Europe sociale

On a assisté depuis les années quatre-vingt à une vigoureuse remontée des inégalités dans les pays industrialisés, particulièrement perceptible aux Etats-Unis. L'Europe n'a pas échappé à cette tendance mais avec des trajectoires nationales loin d'avoir été uniformes. C'est tout l'intérêt du travail de Nathalie Chusseau que de débrouiller l'écheveau des évolutions d'inégalités de salaires, de revenu et d'emploi des vingt dernières années en Europe. Du point de vue des évolutions passées, le tableau qu'elle brosse divise les pays européens en trois groupes. Les deux premiers, composé respectivement du Royaume-Uni et des pays d'Europe de l'Est pour l'un, des Pays-Bas et des pays Scandinaves (hormis la Finlande) de l'autre, se caractérisent par une forte augmentation des inégalités, mais nettement moindre pour le second que pour le premier. Le troisième groupe s'oppose par une stabilité des inégalités (Allemagne, France, Belgique, Autriche et, dans une moindre mesure, Italie) ou une hausse modérée (pays d'Europe du Sud comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal). En niveau, ce sont les pays anglo-saxons qui occupent le sommet de la hiérarchie des pays les plus inégalitaires, suivis de l'Europe du Sud, de l'Europe continentale et, enfin, des pays scandinaves, malgré leur récente évolution. Les pays de l'Europe de l'Est présentent quant à eux une grande hétérogénéité : des pays très égalitaires (République Tchèque, Slovénie et Slovaquie) côtoient d'autres parmi les plus inégalitaires (pays Baltes). Au-delà du bilan empirique qu'il établit, l'auteur revient en détail sur les explications théoriques qui ont été avancées pour rendre compte de ces évolutions, en particulier celle partagée par tous les pays du Nord : la montée des inégalités entre qualifiés et non qualifiés. Et ce n'est pas le moindre de ses mérites que de dénoncer la validité de dilemmes, tant de fois affirmée, entre inégalités salariales et chômage, et entre niveau d'inégalité et niveau de rigidité du marché du travail, tous deux reflet du « Consensus

transatlantique » (Atkinson, 2001). Au lieu de se focaliser sur un seul facteur explicatif (rôle de la demande, de l'offre, des institutions), l'auteur préconise alors une approche synthétique intégrant l'ensemble des facteurs disponibles.

L'organisation du marché du travail et les politiques sociales appartiennent justement au groupe de ces facteurs susceptibles de contribuer fortement à la dynamique des inégalités, comme le révèle le cas des Etats-Unis et de la Grande Bretagne. Aussi, face à la montée d'un chômage élevé et persistant, et suivant les recommandations de l'OCDE, les PECO ont-ils opté pour des politiques dites « actives » sur le marché du travail, prenant dans les pays Baltes surtout la forme de programmes de formation et de re-qualification des chômeurs. Mais en 2002, en Estonie, le budget de ces politiques a été fortement réduit au motif d'une prétendue inefficacité alors même qu'aucune évaluation quantitative n'avait été réalisée. Jekaterina Dmitrijeva et Mihails Hazans proposent de combler cette lacune par une étude de l'efficacité des programmes de formation sur les sorties du chômage. Ils recourent pour cela à une fonction d'appariement entre chômeurs et emplois vacants, estimée sur la période de janvier 1998 à octobre 2003 sur données de panel, provenant des 33 régions de la Lettonie. Ils trouvent d'une part qu'une version "stock-flux" de la fonction d'appariement se prête mieux à la modélisation du marché du travail d'un pays en transition que la version standard "stock-stock", et d'autre part que, contrairement aux allégations avancées pour réduire les programmes de formation, ces derniers améliorent sensiblement le processus d'appariement, pour un coût somme toute aisément recouvrable au niveau macroéconomique.

Yannick Bineau, Bernard Dupont et Maryline Dupont-Dobrzynski nous livrent une autre étude de cas sur le fonctionnement du marché du travail dans un nouveau pays adhérent, en l'occurrence la Pologne. Ce pays a largement conformé son marché du travail aux principes de flexibilité édictés dans la Stratégie européenne pour l'emploi. Pourtant, avec un taux de chômage frôlant les 19 % en 2003 et un taux d'emploi global d'à peine 51 % (contre 64.4 % dans l'Union des Quinze), les résultats sont loin d'être à la hauteur des attentes, d'autant qu'ils s'accompagnent d'une forte fracture sociale. Alors que certains y voient la traduction de rigidités persistantes dans l'économie polonaise, les auteurs, s'appuyant sur les enseignements d'une courbe de Phillips augmentée, avancent au contraire l'idée que c'est la flexibilisation du marché du travail elle-même qui serait à l'origine de la situation présente. On constate en effet que le niveau très élevé du chômage n'exerce

aucune influence sur les salaires tandis que ses variations ont un impact significatif et que les gains de productivité macro-économiques ne semblent pas pris en compte dans les procédures de négociation salariales. D'où leur hypothèse d'un marché du travail dual avec, d'un côté, une fraction de la population active parfaitement adaptée aux critères de fonctionnement d'un marché du travail concurrentiel, en l'occurrence les salariés qualifiés, qui assurent désormais la détermination du mode de formation des salaires, et de l'autre, les chômeurs de longue durée, non qualifiés pour l'essentiel, faisant figure de laissés-pour-compte du rattrapage économique. L'augmentation constatée des salaires réels procéderait alors d'un consensus entre les partenaires sociaux pour accélérer le processus de convergence de la consommation polonaise vers la norme européenne, celle-ci étant acquise par les salariés qualifiés en contrepartie d'efforts importants de productivité.

PARTIE 1

LES DÉFIS DE L'ÉLARGISSEMENT ET LA QUESTION DU RATTRAPAGE

CHAPITRE 1 LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU 5^{ÈME} ÉLARGISSEMENT

Hadjila KRIFA-SCHNEIDER*

INTRODUCTION

Dès 1959, Robert Schuman disait « Nous sommes prêts à accueillir les pays de l'Est au moment où ils en feront la demande »¹. Quarante-cinq ans plus tard, l'Union Européenne applique ce conseil en s'ouvrant à 10 nouveaux pays membres, huit pays d'Europe centrale et orientale (l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie) et deux îles de la Méditerranée (Chypre, Malte). L'Europe semble ainsi avoir entamé le processus qui doit la réconcilier avec sa géographie, son histoire, son identité, bref avec elle-même. En cela, l'élargissement actuel représente avant tout un défi historique.

C'est aussi le plus audacieux. D'abord, parce qu'il contient toutes les difficultés d'un processus classique d'élargissement, démultipliées par le nombre élevé des entrants. Ensuite, parce qu'il fait entrer dix pays qui sont plus pauvres que la moyenne européenne. Enfin, parce qu'il croise un processus d'élargissement déjà difficile avec un processus de changement institutionnel majeur : celui qui doit doter l'Europe d'une constitution.

Face à autant de défis, les questions sont nombreuses. A-t-on pris la mesure de l'ensemble des conséquences de cet élargissement ? En particulier, toutes les spécificités des nouveaux entrants ont-elles été considérées ? Cet élargissement ne risque-

* EQUIPPE – Universités de Lille et IFRESI-CNRS, courriel : Hh.krifa@ifresi.univ-lille1.fr(H). Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Université de Lille 1, 59655 Villeneuve d'Ascq Cedex (France).

Ce chapitre est une version légèrement remaniée de la conférence inaugurale présentée par l'auteur au colloque international sur *L'élargissement de l'Union Économique : enjeux, effets et perspectives*, Lille, 9 et 10 décembre 2004. L'auteur remercie Nicolas Bauduin et Mihai Tivadar pour leur aide technique dans le traitement des données statistiques. Néanmoins, la responsabilité des erreurs ou maladroites pouvant demeurer doit lui incomber.

¹ Source : Journal du textile n° 1757, 3 novembre 2003.

t-il pas de conduire à des tensions ingérables entre les États ? Les outils de politique économique traditionnels de l'Union sont-ils à la hauteur ? Etc.

Dans mon exposé, je rappelle un certain nombre de faits et je propose quelques éléments de réflexion articulés autour de l'idée suivante : dans une Europe en panne de croissance, le 5^{ème} élargissement peut devenir une chance que l'Union Européenne devienne une réelle puissance économique à l'échelle mondiale. Mais en faisant le choix d'une intégration par le marché au détriment d'une intégration par le développement, l'Union Européenne prend le risque que l'élargissement ne devienne un piège, un système ingérable qui se transformera de facto en une simple union douanière. Pour défendre cette idée, mon exposé est structuré en trois temps. Je commence d'abord par examiner ce que le 5^{ème} élargissement va changer en Europe. L'ampleur des défis économiques et sociaux auxquels l'Union sera confrontée conduit ensuite à se demander si l'UE peut se montrer à la hauteur. Enfin, la question du rattrapage des nouveaux membres de l'UE est examinée.

I. CE QUE L'ÉLARGISSEMENT VA CHANGER

Le 5^{ème} élargissement a d'abord valeur historique, en réunissant les deux blocs antagoniques issus de Yalta, quinze ans à peine après la chute du Mur de Berlin. Il a sans nul doute aussi valeur politique au vu de l'histoire récente des Balkans et des milliers de morts qui l'ont accompagnés². Enfin, il contraint l'Europe à remettre en cause son mode de gouvernance en envisageant de nouvelles institutions régies par un nouveau traité constitutionnel. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer sa portée économique et sociale.

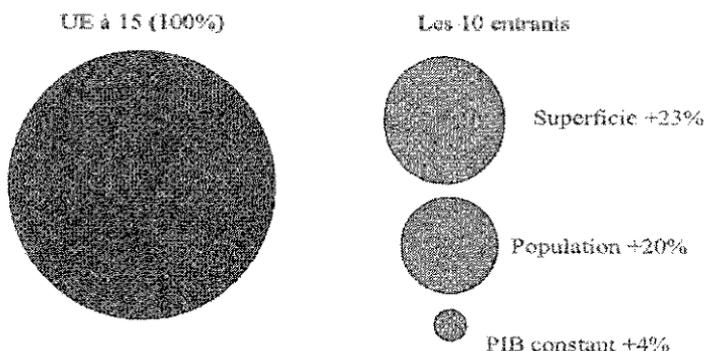
Forte de vingt-cinq pays, l'Union Européenne va effectivement former le troisième ensemble de population de la planète, avec près de 455 millions d'habitants (donnée au 1^{er} janvier 2004), répartis sur une surface de 3 929 000 km², un produit intérieur brut de 9 613 milliards d'euros et le plus vaste marché unique. On s'attend donc à ce que les 15 gagnent un point de croissance et les nouveaux de 1 à 2 points grâce à

² Romano Prodi dit à juste titre devant le Parlement Européen, le 9 octobre 2002 : « Pensons à l'histoire récente des Balkans. Des milliers de morts, des populations entières réduites à la condition de réfugiés, des villes entièrement détruites. L'élargissement est notre chef-d'œuvre politique parce qu'il prévient tout cela. Dans cette perspective, plus complète et plus juste, le coût de l'élargissement est bien peu de chose au regard du coût du non-élargissement ».

l'élargissement. En outre, l'arrivée de 10 nouveaux membres accroît de 2/3 le nombre de pays participant à l'Union et en même temps son poids dans les négociations économiques internationales.

Pourtant, de tous les élargissements, le dernier est celui dont les retombées économiques sont les plus incertaines. D'abord, parce que c'est celui qui porte sur les masses économiques les plus faibles (schéma 1).

Schéma 1 : Les principales masses économiques du 5^{ème} élargissement.



Source : Eurostat.

Pour une superficie qui augmente de 23 %, une population qui augmente de 20 %, l'élargissement à 25 va se traduire par une augmentation d'un peu moins de 5 % du PIB. En comparaison, comme le montre le tableau 1 :

- le passage de l'Europe des 6 à l'Europe des 9 s'est traduit par une augmentation de la superficie de 31 %, une progression de la population de 32 % et une croissance du PIB de 29 % ;

- le passage de l'Europe des 9 à l'Europe des 12 a donné lieu à une augmentation de la superficie de 48 %, une progression de la population de 22 % et une croissance du PIB de 15 % ;

- le passage de l'Europe des 12 à l'Europe des 15 s'est accompagné d'une augmentation respective de 43 % pour la superficie, de 11 % pour la population et de 8 % pour le PIB.

Ceci signifie que si chaque élargissement a induit mécaniquement une chute du PIB moyen par habitant, la plus importante reste celle du dernier élargissement.

Tableau 1 : Comparaison des élargissements

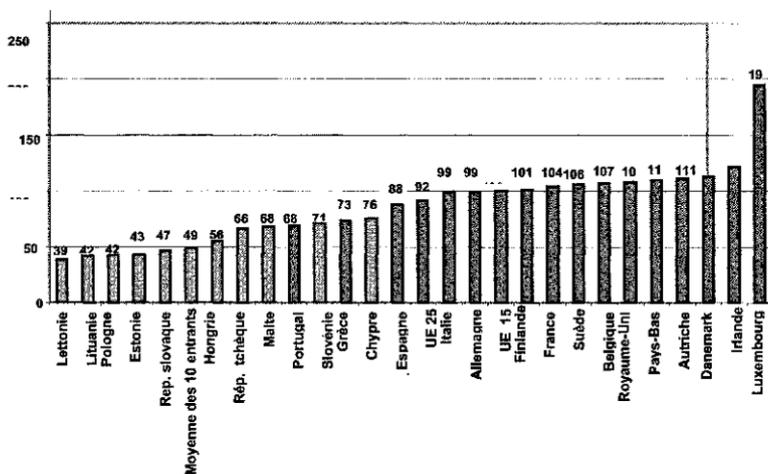
	Augmentation de la superficie	Augmentation de la population	Augmentation du PIB total
EUR9/EUR6	31 %	32 %	32 %
EUR12/EUR9	48 %	22 %	15 %
EUR15/EUR12	43 %	11 %	8 %
EUR25/EUR15	23 %	20 %	4,9 %

Source : Commission Européenne

Ensuite, parce que c'est l'élargissement de toutes les disparités. Les écarts de niveaux de développement entre les anciens et les nouveaux membres de l'UE sont bien plus accusés que lors des précédentes adhésions. En parité de pouvoir d'achat (PPA), le niveau de PIB par tête des Dix avoisine en moyenne la moitié de celui des Quinze (graphique 1). Mais il existe aussi de fortes disparités entre Chypre (76 %), la Slovaquie (71 %), Malte (68 %), la République tchèque (66 %) et la Hongrie (56 %) qui dépassent ce seuil et la Lituanie (42 %), la Pologne (42 %) et la Lettonie (32 %), qui sont les moins bien placées.

L'élargissement va aussi creuser l'écart entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. L'écart inter-décile passera de 2,6 dans l'Union à Quinze à 4,4 dans l'Union à 25, à 5,5 dans une Union à 27 (Vaghan-Whitehead, 2003).

Graphique 1 : PIB/habitant en PPA (2003)



Source : Eurostat

Par ailleurs, en termes d'accès à l'emploi et à la protection sociale, la situation déjà préoccupante en Europe se dégrade avec l'élargissement. En, depuis au moins une vingtaine d'années, l'Europe avait le taux moyen de chômage le plus élevé des pays développés. Même si le taux de chômage moyen n'augmente que de 1 point de pourcentage dans l'UE à 25 par rapport à l'UE à 15 (au premier janvier 2004), les disparités entre les pays seront plus fortes. Ainsi, si Chypre, la Hongrie et la Slovaquie connaissent un taux de chômage inférieur à la moyenne européenne (respectivement, 4,7 % ; 5,9 % et 6,4 %) et si les chiffres pour la République Tchèque (8 %), Malte (8,8 %) ou l'Estonie (9,5 %) se situent autour de la moyenne des Quinze, il n'est pas de même pour les autres PECO. Les pays Baltes enregistrent un taux à deux chiffres (Lettonie : 10,5 % ; Lituanie : 11,7 %) et la situation est des plus inquiétantes pour la Slovaquie, avec un taux de 16,6 % et surtout la Pologne avec près d'un travailleur sur cinq privé d'emploi. Mais comme chacun sait, le risque d'être chômeur est moins pénalisant si l'effet d'éviction du marché du travail ne se prolonge pas dans le temps. Or, comme l'indique le tableau 2, le taux d'emploi pour les nouveaux États membres atteint à peine 59 % en 2001 contre près de 64 % dans l'Union des Quinze

(soit 5 points de moins par rapport à la moyenne européenne³), ce qui permet de comprendre l'importance du chômage longue durée. Dans la plupart des nouveaux pays membres, « plus de la moitié des chômeurs recherchent un travail depuis plus d'un an, souvent depuis deux ou trois ans » (Vaghan-Whitehead, 2003). Dans un contexte difficile, les catégories de la population traditionnellement les plus fragiles (ou les moins employables) sont encore plus touchées. C'est le cas pour les jeunes dont le taux de chômage passe de 15,4 % dans l'UE à 15 à près de 18 % dans l'UE à 25 et, dans une moindre proportion, pour les femmes.

Au total, si on ajoute le fait que la pauvreté augmente dans les nouveaux pays de l'UE, que les salaires sont bien plus faibles et que les niveaux de protection sociale sont bien en deçà de la moyenne des Quinze⁴ (cf. graphique 3), le 5^{ème} élargissement devient aussi celui de tous les défis sociaux. Mais l'Europe est-elle à la hauteur ?

³ Pour partie, l'explication du faible taux d'activité est liée à l'importance de l'économie informelle dans les PECO. Selon certaines estimations, l'économie informelle constitue une large partie du PIB des nouveaux entrants et des trois pays candidats : de 20 à 25 % en Slovaquie, Slovénie et Hongrie ; 30 % en Pologne et Lituanie ; 35 % en Bulgarie, Roumanie et Turquie ; plus 40 % en Estonie et Lettonie (Source : Schneider, 2002).

⁴ En moyenne, les dépenses de protection sociales s'élèvent à moins de 19 % pour les 10 PECOS contre 27,4 % dans l'UE des 15.

Tableau 2 : Taux de chômage et taux d'emploi

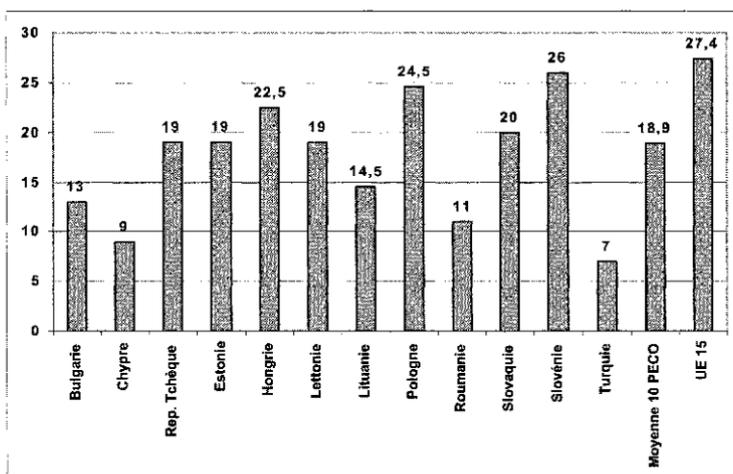
	Taux de chômage* janvier 2004, en %			Taux d'emploi** 2002 en %		
	Total	Femmes	Moins de 25 ans	Total	Femmes	Hommes
UE25	9,0	9,9	17,8	62,9	54,7	71,0
UE15	8,0	8,9	15,4	64,1	55,6	72,8
République tchèque	8,0	10,3	18,3	65,4	57,0	73,9
Estonie	9,5	9,5	21,0	62,0	57,9	66,5
Chypre	4,7	5,3	10,4	68,6	59,1	78,9
Latvie	10,5	0,7	17,0	60,4	56,8	64,3
Lituanie	11,7	12,7	23,0	59,9	57,2	62,7
Hongrie	5,9	5,7	12,8	56,6	50,0	63,5
Malte	8,8	12,4	20,7	54,5	33,6	75,3
Pologne	19,1	19,9	40,7	51,5	46,2	56,9
Slovaque	6,4	7,0	15,8	63,4	58,6	68,2
Slovaquie	16,6	16,9	30,5	56,8	51,4	62,4
Etats-Unis	5,7	5,6	12,0	62,7	56,3	69,7

Source : Eurostat.

* Le taux de chômage est le nombre de personnes au chômage (âgées de 15 à 74 ans) en pourcentage de la population active. La population active est le total des personnes exerçant une activité professionnelle et des personnes au chômage.

**Le taux d'emploi est le nombre de personnes exerçant une activité professionnelle en pourcentage de la population du même âge (15 à 64 ans)

Graphique 2 : Dépenses de protection sociale dans les pays candidats (en % du PIB), 2001



Source : Eurostat

II. L'EUROPE EST-ELLE À LA HAUTEUR ?

Cette question conduit à vérifier d'une part, si les outils dont dispose l'Union (montant du budget communautaire, actions structurelles, acquis communautaires, etc.) sont à la hauteur des problèmes rencontrés ; d'autre part, si des institutions existent pour éviter la cacophonie et la paralysie. Je n'aborderai que le premier sujet, bien que le second soit important avec les interrogations relatives au projet de Traité constitutionnel. Le premier sujet renvoie à la capacité de l'Union d'assurer la cohésion sociale et à celle de répondre aux besoins d'une Europe caractérisée par une plus grande diversité. Sur ce plan, le constat est sans appel. De tous les élargissements, c'est celui où l'Europe s'est montrée la moins généreuse, la moins solidaire (tableau 3).

Tableau 3 : Dépenses budgétaires affectées à l'élargissement

Années	Dépenses de pré-adhésion (en millions d'€ aux prix 2000)*		Dépenses de post-adhésion en millions d'€ (prix 1999)**	
	1990 - 1999	2000 - 2003		2004 - 2006
PHARE (renforcement des institutions démocratiques et de l'administration publique)	6 767,16	6 240	Politique agricole commune	4 682
			Développement en zone rurale	5 110
ISPA (infrastructures environnementales)		4 160	Actions structurelles***	21 746
SAPARD (agriculture et développement en zone rurale)		2 800	Politiques intérieures dont :	4 256
			<ul style="list-style-type: none"> • Politiques existantes 380 • Renforcement des institutions 856 • Dispositifs de Schengen 375 • Sécurité nucléaire 	
Total	6 767,16	13 200	Administration	1 673
Moyenne annuelle	676,72	3 300	Subventions spéciales	2 398
Total, en % du PNB de l'UE en 1999	0,08	0,16	Compensation budgétaire temporaire	987
Moyenne annuelle en % du PNB de l'UE en 1999	0,098	0,04	Total	40 952

Source : Rapport Kok W (2003, données Commission européenne).

Remarques :

*Dépenses au cours des années 1990-1999 sur la base des paiements effectifs, pour les années ultérieures à 1999 sur la base des engagements pris. Dix pays d'Europe centrale et orientale (dont la Bulgarie et la Roumanie) sans Chypre, Malte et la Turquie bénéficient de fonds de pré-adhésion séparés.

** : Engagements pour les 10 pays adhérent en 2004.

*** : Les actions structurelles incluent 38 millions d'€ d'aide technique non alloués.

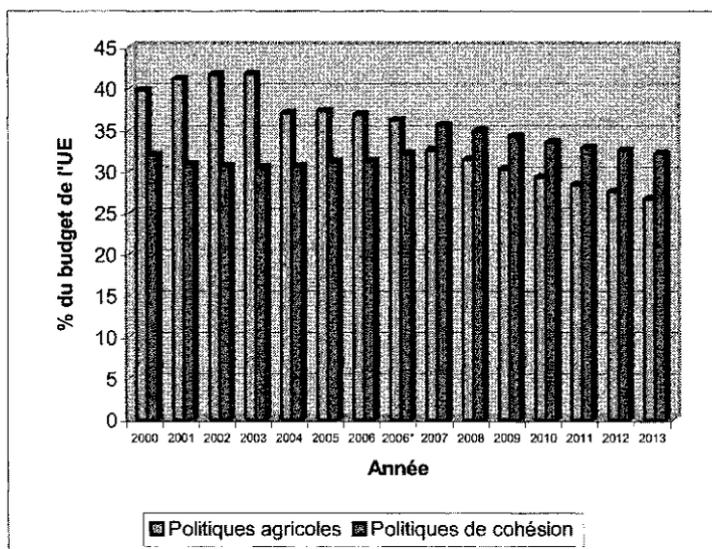
Le montant du « paquet » global qui a été affecté à l'élargissement, pour la période 2004-2006, est de 40,8 milliards d'euros. Comme les 10 nouveaux membres contribueront à ce budget, sur leurs ressources propres, à hauteur de 15,5 milliards d'euros, les dépenses nettes s'élèvent pour les trois années à 25,3 milliards soit en moyenne moins de 8,5 milliards d'euros

par an. À titre de comparaison, les anciens Länder Allemands ont consacré 10 fois plus depuis la réunification. On peut ajouter les 3,3 milliards d'€ /an engagés entre 2000 et 2003, au titre de la pré-adhésion dans le cadre des programmes PHARE, ISPA et SAPARD, voire les dépenses entre 1990-1999 au titre du programme Phare. Mais force est de reconnaître que, si l'élargissement a un coût, il est dérisoire : moins de 0,5 % du PIB des 15 (en 2004), environ une vingtaine d'euros en moyenne par an et par européen de l'Ouest sur la période 2000-2004, à peine 5 euros sur la période 1990-2006 (autrement dit le prix d'un café sur les Champs -Elysées). Ainsi, si la perspective d'une Europe élargie est exaltante, le réalisme oblige à percevoir l'extension de la solidarité comme un des obstacles majeurs aujourd'hui. Les débats autour de la politique agricole commune (PAC) et les politiques de cohésion en sont les révélateurs.

La PAC est l'un des deux poids lourds du budget européen : de 40 % à 45 % des dépenses lui sont en moyenne consacrées. La réforme de la PAC de juin 2003 a conduit à mettre en place un système de soutien par des aides directes (au lieu de l'ancien système de soutien par les prix). Or, en proportion de leur population active, les entrants comptent en moyenne trois fois plus de personnes travaillant dans l'agriculture que l'Union à 15 (Perthuis, 2004). En outre, la plus grande partie des exploitations sont des petites structures qui ne permettent pas de dégager des revenus suffisants (Ibid). Pour éviter que le budget n'explose en intégrant, dès leur adhésion, les nouveaux pays dans le dispositif d'aides de la PAC, la solution trouvée a consisté à reporter les arbitrages vers le futur. La pleine application de la PAC aux nouveaux pays membres ne se fera qu'après 2013⁵. Mais d'ici là, la PAC aura peut-être disparu. On constate, en effet, une forte diminution de la part de la PAC dans le budget européen dès 2006 tandis que les politiques de cohésion varient très peu (voir graphique 3).

⁵ Ceci permet d'expliquer la modicité relative des dépenses agricoles dans le budget d'adhésion au cours de 2004-2006 : 9,8 milliards d'euros environ soit moins du quart des dépenses totales, contre environ 48 % pour les Quinze en 2002.

Graphique 3 : Evolution des politiques agricoles et de cohésion dans le budget de l'UE



Source : Eurostat

Le second révélateur est le débat sur l'avenir des fonds structurels qui sont l'autre poids lourd du budget européen : environ un tiers de celui-ci. Ces fonds constituent des transferts des pays riches vers les pays pauvres pour le rattrapage régional. Ils sont aussi la concrétisation du principe de solidarité. Ils ont fait la preuve de leur efficacité en permettant à des pays comme l'Espagne, le Portugal ou la Grèce de rattraper une partie de leur retard. Mais l'élargissement désigne de nouveaux « pauvres » donc éligibles à la manne européenne⁶. La solution était dans l'augmentation du budget communautaire. Mais là ce sont les pays contributeurs nets qui refusent.

Si l'élargissement à 25 est avant tout un défi aux politiques de cohésion sociale au sens large, pourquoi un tel manque de

⁶ Un pays qui en était l'un des principaux jusque-là (l'Espagne) avait menacé en 2002 de bloquer le processus d'élargissement si on ne lui garantissait pas les mêmes aides que par le passé.

générosité alors même que cet élargissement est d'une toute autre ampleur que les précédents ? Deux réponses sont possibles. La première est que l'Europe est confrontée à un ralentissement économique. Dans un tel contexte conjoncturel, les égoïsmes nationaux s'exacerbent. La seconde réponse renvoie au choix du modèle d'intégration européen : l'Europe a fait le choix d'une intégration par le marché. Dans ce cadre, les mécanismes de l'économie de marché, conformément aux critères de Copenhague (encadré 1), sont supposés résoudre la question du rattrapage sans l'intervention de la puissance publique.

**Encadré 1 : les critères de Copenhague
(Conseil européen de juin 1993)**

En juin 1993, le sommet européen de Copenhague admet le principe de la légitimité des demandes d'adhésion des PECO ayant signé les accords européens. Il définit en même temps les critères auxquels les pays candidats devront satisfaire avant leur adhésion. Les conditions de pré-adhésion sont tout à la fois :

- Politiques, les pays devant se doter d'institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection ;
- Économiques, les pays devant mettre en place une économie de marché viable et compétitive, avec notamment la capacité de faire face à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union européenne ;
- La reprise de l'acquis communautaire qui comprend concrètement des éléments aussi divers que le respect des normes techniques, sanitaires, environnementales, les principes du marché unique (à l'exception des dispositions relatives à la PAC et de la libre circulation des personnes, pendant une période transitoire), ou le statut de membre dérogatoire à l'UEM. Ce statut signifie, comme dans le cas de la Suède, qu'un candidat à l'UE peut rester membre de l'Union sans remplir les critères de Maastricht.

III. LA QUESTION DU RATRAPAGE

Jusqu'au début des années 1990, la plupart des nouveaux entrants étaient régis par un système socialiste d'économie planifiée. En une quinzaine d'années, les PECO ont parcouru un chemin impressionnant sur la voie de l'économie de marché, aidés en cela par la Communauté européenne (encadré 2).

Encadré 2 : L'accompagnement des PECO vers l'économie de marché par la Communauté européenne

Dès 1989, la Communauté européenne met en place, avec le programme PHARE, un dispositif pour soutenir financièrement les réformes économiques et sociales entamées dans les PECO. Au cours des années qui suivent, elle signe les premiers des accords d'association, appelés "accords européens". Ces accords qui prévoient la libéralisation des échanges de produits industriels entre les PECO et les pays de l'UE ainsi que la coopération économique dans un grand nombre de domaines (notamment l'industrie, l'environnement, les transports et les douanes) sont la clé de voûte pour l'établissement progressif d'une zone de libre-échange. Cet objectif a été relativement atteint même si au départ la diminution des *droits de douane* s'est révélée asymétrique et plus rapide pour les tarifs de l'UE que pour ceux des PECO. Mais l'Union européenne n'est pas seulement une zone de libre-échange. Elle représente également une union douanière, ce qui veut dire que des droits de douane uniformes sont appliqués vis-à-vis des pays tiers. Aussi, à partir du 1er mai 2004, tous les contrôles douaniers et dédouanements, de même que la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, sont supprimés.

Par beaucoup d'aspects, les résultats sont là. En effet, bien que cette stratégie ait d'abord agi comme un véritable « choc » au début de la période de transition, avec une baisse importante de la production et une phase très inflationniste imputable à la libéralisation des prix, les PECO ont renoué à partir de 1995 avec des taux de croissance positifs du PIB et un taux d'inflation à un chiffre (tableau 4).

**Tableau 4 : Taux de croissance du PIB à prix constant
1995 (par rapport à l'année précédente) en %**

Tableau 4. Taux de croissance du PIB prix constants 1995 (par rapport à l'année précédente) en %									
Zone	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	moyenne 2003/1996
EU 25	1,7	2,6	2,9	2,9	3,6	1,7	1,1	0,9	1,9
EU15	1,6	2,5	2,9	2,9	3,6	1,7	1	0,8	1,9
Rep. Tchèque	4,3	-0,8	-1	0,5	3,3	2,6	1,5	3,1	1,1
Estonie	4,5	10,5	5,2	-0,1	7,8	6,4	7,2	5,1	4,2
Chypre	1,9	2,3	4,8	4,7	5	4	2	2	2,8
Lettonie	3,8	8,3	4,7	3,3	6,9	8	6,4	7,5	4,3
Lituanie	4,7	7	7,3	-1,7	3,9	6,4	6,6	9	3,4
Hongrie	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,5	3	3,0
Slovaquie	5,8	6,1	4,6	4,2	1,5	2	3,8	4,6	4
Malte				4,1	6,4	-2,2	1,8	0,2	1,0
Pologne	6	6,8	4,8	4,1	4	1	1,4	3,8	3,3
Slovénie	3,6	4,8	3,6	5,6	3,9	2,7	3,3	2,5	3,0
Bulgarie	-9,4	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,3	0,0
Roumanie				-1,2	2,1	5,7	5	4,9	0,8
Turquie	7	7,5	3,1	-4,7	7,4	-7,5	7,9	5,8	1,5

Source : Eurostat

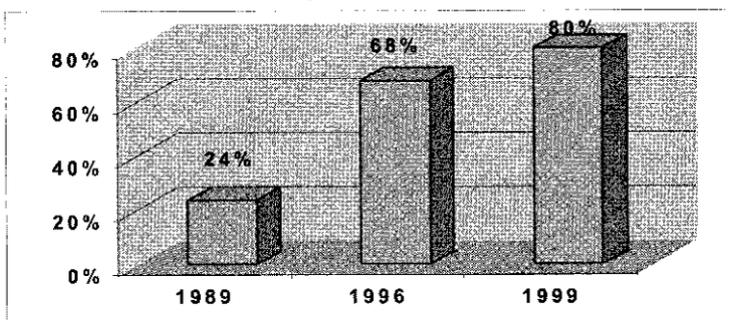
Depuis 1996, le taux de croissance du PIB des pays de « la vague 2004 » est même supérieur à celui de l'UE et depuis 2002, le taux d'inflation annuelle est comparable, soit 2 %. Ces bonnes performances globales sont bien sûr imputables aux mesures prises par les PECO, dès le début des années 1990, pour restructurer et privatiser rapidement, libéraliser les prix et les échanges commerciaux, moderniser et restructurer le système financier, etc.

Le chemin déjà parcouru par les PECO vers l'économie de marché atteste de l'efficacité de ces mesures. On constate en effet :

- une part croissante des capitaux privés dans la production : comme le montre le graphique 4, leur proportion est passée ainsi de 24 % en 1989 à 80 % en 1999 ;
- un taux d'ouverture tout à fait comparable à celui des autres pays de l'UE : ainsi, en 2003, le taux d'ouverture moyen des entrants est de 62 % (graphique 5) ;
- un redéploiement très rapide du commerce extérieur vers les pays de l'UE (graphique n°6). De fait, entre 1990 et 2002, la part de l'UE-15 dans les importations et les exportations des PECO est passée de 27 % à 63 %;

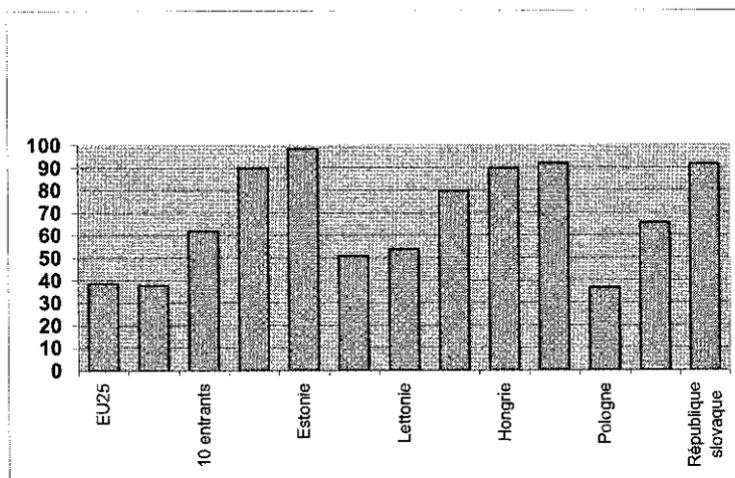
- à noter cependant : l'ouverture commerciale reste asymétrique car la part des PECO dans les échanges de l'UE à 15 ne passe que de 1,5 % en 1990 à 15 % en 2002 (graphique 7).

Graphique 4 : une part croissante des capitaux privés dans la production



Source : Eurostat

Graphique 5 : Taux d'ouverture en 2003 (en %)



Source : Eurostat