

Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne : élargissement, intégration, gouvernance

Xavier Richet

Professeur d'économie
Chaire Jean Monnet d'économie européenne
Université de la Sorbonne nouvelle, Paris
Xavier.Richet@univ-paris3.fr

L'élargissement de l'Union Européenne à dix nouveaux membres est l'aboutissement, pour huit d'entre eux, d'un long processus politique et économique qui a vu le jour peu de temps après l'effondrement du mur de Berlin dans un contexte géopolitique caractérisé par des conflits récurrents à ses frontières proches. Il marque aussi le début d'une nouvelle période au cours de laquelle les nouveaux membres vont poursuivre leur intégration au sein de cet ensemble élargi alors qu'une nouvelle vague d'adhésion se prépare à l'horizon 2007.

Ces nouvelles adhésions, intervenues en mai 2004, vont fortement influencer le fonctionnement de l'Union, modifier les équilibres, la répartition des ressources, les modes de régulation d'un ensemble plus complexe à gérer. Des économies d'échelle anticipées peuvent être à l'origine d'une forte croissance et alimenter un phénomène de rattrapage rapide, comme cela a été le cas, naguère, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. La création d'un marché élargi, toutefois, n'est pas suffisant pour résorber les déséquilibres actuels. Les différences structurelles et régionales importantes, les nouvelles formes de la concurrence, enfin, la nature de la gouvernance européenne peuvent induire de nouveaux déséquilibres durables, retarder l'arrivée à maturité des économies des nouveaux membres. D'un autre côté, d'importantes polarisations régionales trans-frontières peuvent être à la source de nouveaux pôles de croissance comme on l'observe dans certaines régions d'Europe centrale (cf le triangle Bratislava Vienne Budapest). Enfin, les mouvements de capitaux en direction des PECO, modestes en comparaison des flux mondiaux, traduisent l'attractivité des territoires en même temps qu'ils contribuent au développement de nouvelles spécialisations dans cette partie de l'Europe et arrime l'appareil industriel de la région autour des grands groupes internationaux, principalement européens.

L'intégration des nouveaux membres va aller de paire avec la préparation de nouvelles vagues d'adhésion pour les pays des Balkans, la Bulgarie et la Roumanie (avec la Croatie ?) dans un premier temps. En même temps, l'UE doit mettre en œuvre une politique de coopération avec ses « nouveaux voisins » de l'est qui ne sont pas amenés à la rejoindre (Russie), qui ont connu une transition chaotique et dont la stabilisation est encore précaire (Ukraine, Moldavie), avec ceux du sud tant européen (reste des Balkans, Turquie) et ceux de l'autre côté de la Méditerranée.

L'objet de cette communication est de rappeler les trajectoires de la transformation et de l'intégration à l'Union européenne en soulignant les caractéristiques de cette dernière vague d'adhésion au regard des élargissements précédents; elle s'interroge aussi sur les enjeux des intégrations futures et du mode de gouvernance d'une Union européenne qui en résultera et dont un des objectifs sera, simultanément, de favoriser l'intégration des nouveaux membres, d'une part, et de faciliter la transformation et la mise à niveau des futurs membres,

d'assurer la mise en place d'un partenariat durable avec les « nouveaux voisins » qui ne sont pas appelés à la rejoindre, de l'autre. Le rejet du Traite constitutionnel européen par la France et les Pays Bas apparaît comme un affaiblissement durable de l'Union (et donc des Etas qui la composent) et conduit à s'interroger sur les manières de rebondir. En même temps, pour la première fois, l'Union a fait face à un élargissement de caractère exceptionnel qui mettent en cause les mécanismes d'intégration en œuvre jusqu'ici.

1. Un élargissement de caractère exceptionnel

Tant par le nombre, la population, l'histoire, le niveau de développement, la récente vague d'adhésion de mai 2004 se distingue, à tous égards, de ce que l'on avait connu jusqu'ici au cours des quatre dernières décennies depuis la création du Marché Commun.

Tableau 1 : Les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, en 2001

Pays	Pop. (millions)	PIB par hab. (SPA)	Secteur privé/PIB en 2000 (%)	Part UE 15/ com. ext. en 2000 (%)	Prix à la consom- mation (%)	Taux de chômage (%)	Nombre d'agriculteur/ pop. active en 2000 (%)
Bulgarie	8.1	7 100	65	51	7.4	17.5	25.7
Chypre	0.9	20 400	-	38.1*	1.3**	4.9***	-
Estonie	1.4	9 700	77	68.5	5.7	13.2***	9.5
Hongrie	10	11 900	80	70.3	9.2	5.8	7.5
Lettonie	2.4	7 400	72	58.5	2.5	14.2***	18.8
Lituanie	3.7	8 500	70	49.9	1.3	15.6***	21
Malte	0.4	12 700	-	52.8*	2.1**	6.5***	-
Pologne	38.6	9 100	70	70.5	5.5	18.2	19.1
Rép. Tchèque	10.3	13 900	80	67.4	4.8	8.2	5.5
Roumanie	22.4	5 700	60	62.7	32.9	7	40
Slovaquie	5.4	11 600	78	55	7.3	18.3	8.2
Slovénie	2	16 300	60	67.3	8.4	6.9***	11.5
Turquie	66.3	5 500	-	50*	54.4	8.5	43*

(*) 1998, (**) 1999, (***) 2000

Sources : Eurostat. Population reference bureau, OCDE, Banque de France.

- le nombre de pays candidats. L'adhésion en bloc de dix pays contraste avec les vagues précédentes d'élargissement, qui, au plus, ont concerné trois pays (cf la dernière vague avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède) dont le niveau de développement et les institutions étaient similaires à ceux de l'Union (économies de marché développées, pays membre d'une union de libre échange).

- la différence de niveaux de vie. Tous les nouveaux membres, notamment les plus avancés affichent d'importantes différences de niveau de vie avec la moyenne européenne. A l'exception de Malte et de Chypre dont les taux sont plus élevés, le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat ne dépasse les 50% du PIB moyen de l'Union que dans trois pays (Hongrie, République tchèque, Slovaquie). A cela s'ajoutent d'importantes différences régionales en termes de croissance, de chômage (tableau 1).

- la dimension systémique. A l'exception encore de Chypre et de Malte (qui font face à des problèmes spécifiques liés à leur insularité), les huit pays membres de l'Europe de l'Est sont d'anciennes économies socialistes avec des différences également notables en ce qui concerne leur niveau de développement, leur organisation industrielle et leur système de

gestion : socialisme de marché et quasi marché dans certaines de ces économies (Hongrie, Pologne, Slovénie), intégration directe à l'économie soviétique pour d'autres (Pays Baltes). L'appartenance à un de ces blocs, d'ailleurs, n'a pas conduit à des trajectoires identiques dans la transition post-socialiste: dans le cas de l'ex-Yougoslavie, on peut opposer la mutation slovène à la trajectoire croate; dans le cas des pays baltes, la trajectoire estonienne a conduit à une transformation plus rapide par comparaison avec ses deux voisins baltes.

Tableau 2 : Dimension, ressources des pays adhérents à l'Union européenne

Membres de l'UE 15 au moment de l'adhésion		
	Riches	Pauvres
Grand	Allemagne France Grande Bretagne Italie	Espagne
Petit	Autriche Belgique Danemark Finlande Irlande Luxembourg Pays-Bas Suède	Portugal Grèce
Nouveaux membres de l'UE : UE + 8		
Grand		Pologne
Petit		Chypre Estonie Hongrie Lettonie Lituanie Malte République tchèque Slovaquie Slovénie
Futurs candidats		
Grand		Turquie Ukraine (?)
Petits		Albanie Bosnie & Herzégovine Bulgarie Croatie Macédoine Moldavie (?) Roumanie Serbie & Montenegro

- l'histoire. Pour ce qui concerne les PECO, ces pays ont été les victimes des grands conflits qui ont marqué le vingtième siècle. Plusieurs pays membres sont issus de l'éclatement d'Etats qui ont vu le jour après la Première Guerre Mondiale (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS), de l'implosion du système socialiste qui leur a été imposé après la Seconde Guerre Mondiale par l'Union soviétique. L'éclatement de ces structures étatiques a été, dans l'ensemble,

pacifique à l'exception de l'ancienne Yougoslavie, avec, comme conséquence, un ancien état de la Fédération yougoslave (la Bosnie-Herzégovine) et une province de la Serbie, le Kosovo, aujourd'hui sous tutelle et sous perfusion des puissances occidentales et surtout sans véritable avenir politique et économique.

- « Les nouveaux voisins ». L'élargissement de l'UE à l'est et au sud de l'Europe modifie sensiblement les données géostratégiques et place sur l'agenda de nouveaux objectifs aux dirigeants de l'Union européenne à la fois en ce qui concerne les futures vagues d'adhésion (Bulgarie, Roumanie, Croatie, Etats de l'ancienne Yougoslavie, Albanie, Turquie) et la nature des relations avec les pays voisins : Russie, Ukraine, Moldavie dont la stabilité et la croissance sont les conditions d'une coopération durable et fructueuse pour les différentes parties. Les changements de majorité récents (Ukraine) et prévisibles (Moldavie) vont remettre sur l'agenda la question des rapports de l'Union européenne avec ces deux pays. Aujourd'hui, l'UE est le premier partenaire économique de la Russie. Les effets positifs des politiques d'ajustement conduite dans ce pays, une plus grande transparence institutionnelle sont à l'origine de l'appréciation des indicateurs macro-économiques et de la très forte attractivité des investissements directs étrangers, ce qui n'est pas sans créer un effet d'éviction dont pourraient être victimes les pays qui viennent d'entrer dans l'UE. Par ailleurs, le système de « démocratie contrôlée » en œuvre en Russie, le peu de cas des droits de propriété et l'activité de groupes liés à l'appareil d'Etat, avides de s'approprier eux aussi une part du gâteau conduisent à s'interroger sérieusement sur les capacités de ce pays à devenir un partenaire fiable.

2. Le legs du passé : une organisation industrielle d'un type particulier

Les huit pays des PECO qui viennent de rejoindre l'Union européenne, ainsi que ceux qui ne figurent pas sur la liste des « heureux élus », ont entrepris une profonde transformation de leurs structures économiques parallèlement à l'instauration des institutions du marché (tableau 3).

Les choix économiques et politiques initiaux, le contenu des programmes de transformation appliqués par les gouvernements, d'une part, les contraintes structurelles et systémiques héritées du passé socialiste de l'autre, ont manifestement influencé le rythme et l'ampleur des transformations.

Sans revenir sur le « *sequencing* », sur les choix entre « thérapie de choc » et gradualisme qui n'expliquent pas vraiment la nature des trajectoires suivies (à l'exception de l'ex-RDA), il est clair aujourd'hui que les pays qui se sont engagés le plus rapidement dans la voie des réformes et qui ont, d'emblée, affiché leur volonté de rejoindre l'UE, ont modifié plus profondément leur économie que les économies qui ont hésité sur les politiques à suivre, sur les méthodes de transformation à appliquer. Dans le premier cas, le consensus créé autour des objectifs des réformes a permis d'accélérer le processus alors que les dissensions ont retardé ailleurs le rythme et l'ampleur des transformations. A cela s'ajoute le poids de l'héritage du passé associé à la nature de l'industrialisation socialiste : la ligne de partage entre « bons » et « mauvais » élèves de la transition passe-t-elle entre les Balkans et les autres pays ? Sont-ce des facteurs politiques ou historiques qui ont influencé les choix d'industrialisation (autarcie pour la Roumanie, ancrage à l'URSS pour la Bulgarie ?), le sous-développement initial de ces économies ne pouvait-il conduire, *in fine*, qu'à une industrialisation de façade conduisant à l'effondrement durable de ces économies et à leur difficile reconversion ? En commun, à la veille de leur transformation, ces économies, en dépit de différences en termes de spécialisation, de dotations en facteurs, de productivité, en niveau d'industrialisation, ont des traits similaires quant à l'organisation industrielle, au contrôle des

firmer, à leur stratégie industrielle, enfin en termes d'écart technologique vis à vis des économies de marché développées. La productivité du travail dans l'ex-RDA, à l'époque de la réunification, n'était qu'à un tiers de celle de la RFA. Ce qui fait donc problème dans ces pays, ce n'est pas l'absence d'industrialisation, c'est la « mal industrialisation », une industrialisation privilégiant les secteurs de l'industrie lourde et de transformation, une industrie gaspillant en abondance des inputs, ne répondant pas à une demande finale dotée d'un pouvoir d'achat mais à des objectifs planifiés, tels l'accroissement de l'effort de défense et dont l'affectation s'opérait sur la base de prix administrés. Ce legs industriel est commun à tous les pays de la région, si l'on excepte l'ancienne Yougoslavie dont l'économie était largement tournée vers les économies de marché avant son implosion.

Une conséquence durable de ce mode de gestion directe à partir du centre, décentralisée, plus tard dans certains pays (Hongrie, Pologne), a été la sous capitalisation structurelle et permanente de ces firmes. La firme socialiste n'a jamais été considérée comme une unité autonome de gestion de ses ressources matérielles, financières et humaines; l'information financière qu'elle produisait et envoyait au centre avait pour but de nourrir les projections financières macroéconomiques du Plan et non de permettre l'affectation des ressources en direction des entreprises.

Ce modèle industriel a favorisé une gestion de la main-d'œuvre particulière : main-d'œuvre relativement bien formée mais dont la rémunération, peu élevée en termes monétaires, était en grande partie, sauf quelques exceptions, déconnectée de la productivité. L'évolution des salaires, la mobilité sociale étaient en grande partie planifiées ; l'absence de marché du travail ne permettait pas une affectation rationnelle de la main d'œuvre. A côté du salaire direct, une grande partie des rémunérations avait un caractère indirect et collectif : santé, vacances, retraites, éducation des enfants, logements, etc. Ce mode de gestion de la main d'œuvre a indéniablement accru les rigidités de la gestion des emplois, attachant les salariés à leurs firmes. Deux conséquences en ont résulté : l'inexistence d'incitations dans le secteur d'Etat et, en corollaire, une forte incitation à travailler dans l'économie informelle : dans le premier cas ; la productivité s'ajustait, à la baisse, au niveau des salaires (« ils font semblant de nous payer, on fait semblant de travailler ») alors qu'elle était croissante avec les taux de rémunération élevés dans le secteur libre. Le côté positif de ce type de régulation a été de pousser des fractions de salariés dans le secteur non officiel, conduisant certains à se muer en petits entrepreneurs. C'est sur ce vivier d'entrepreneurs, cette véritable épine dorsale qu'un vigoureux secteur de PME s'est développé, notamment en Pologne un des pays les plus touchés par la pénurie de biens et de services sous le socialisme, une économie qui a connu une crise récurrente depuis la fin des années soixante, le pouvoir se trouvant successivement et parfois simultanément en conflit avec les diverses forces sociales, économiques et spirituelle du pays : les paysans, les ouvriers, les intellectuels, l'Eglise catholique..

La planification et l'organisation du commerce extérieur répondaient à des principes opposés à ceux développés par les pères de l'économie politique : absence de recherche d'avantages compétitifs, substitutions d'importations, commerce extérieur conçu comme moyen de se procurer des biens non disponibles sur le marché domestique. La rigidité du système de change (inconvertibilité), la polarisation des échanges autour de l'URSS ont plutôt conduit à développer de nombreux désavantages comparatifs.

3 La grande transformation

Comment peut-on instituer le marché ? Comment et à quel rythme peut-on transformer des économies structurellement mal industrialisées (au regard du modèle de développement qui a prévalu dans les économies occidentales) en économies de marché pleinement développées en éradiquant les traces du passé ? Comment peut-on modifier le comportement des différents agents économiques pour s'adapter à un nouvel environnement par ailleurs incertain ? Le nouveau système d'incitation permet-il de mobiliser efficacement les ressources et le capital humain ? Qui sont les gagnants, qui sont les perdants du changement de système ? Le changement de statut des entreprises favorise-t-il l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs ? Peut-on passer d'économies administrées à un capitalisme institutionnel sans capitalistes¹, en faisant l'économie d'un capitalisme entrepreneurial² ? Les arrangements et compromis institutionnels produisent-ils un système de gouvernance efficace pour contrôler les entreprises et les banques ? La contrainte macroéconomique permet-elle de contrôler les déficits publics, l'inflation, sans freiner la croissance ? La politique de change contribue-elle à accroître la compétitivité prix de ces économies ? Voilà quelques unes des questions qui se sont posées au seuil de la grande transformation des anciennes économies administrées en économies de marché, devant les conduire, après quinze années de mutations, à devenir membres de l'UE.

Ces interrogations sont au cœur des débats qui ont partagé les théoriciens de la transition focalisés autour de deux grands pôles : une approche téléologique – appliquer des mesures en vue d'atteindre un objectif final prédictible dans un cadre institutionnel bien balisé (le « consensus de Washington ») une autre, évolutionniste, mettant l'accent sur le poids des contraintes initiales, sur les effets cumulés de l'apprentissage qui contribuent à alimenter des trajectoires spécifiques non prédictibles initialement. Les politiques économiques et les programmes de privatisation et de restructuration ont explicitement cherché à répondre à ces questions en arbitrant entre le souhaitable et le possible au gré des rapports de forces entre les différents groupes d'intérêts, les forces sociales en présence, le poids de la contrainte externe.

Contenu et lien entre les différents programmes de transformation

La transformation des économies post-socialistes s'est articulée autour d'un programme à quatre dimensions, chaque sous-programme ayant des objectifs spécifiques à atteindre :

- Macroéconomique : Stabilisation macroéconomique pour contenir les déficits, réduire l'inflation, mettre en place une contrainte budgétaire dure en réduisant les subventions, en limitant et en renchérissant le crédit, en introduisant la concurrence par les importations, en introduisant une politique de change avec la convertibilité partielle (balance courante) et l'arrimage à des systèmes de change (réserves, rattachement à un panier de devises voire création d'une caisse monétaire - *currency board* dans certains pays : Bulgarie, Estonie)

- Institutionnels : Création d'institutions de marché et adoption de législations concernant le droit économique reconnaissant et défendant la propriété privée, le droit d'entrée sur le

¹ Cf. Ivan Szelinyi (1998) (avec Gil Eyal and Eleanor Townsley) *Making Capitalism without Capitalists*. London: Verso,

² Andrew Jack (2004) : "Inside Putin's Russia : Can there be Reform Without Democracy ?", OUP, Oxford

² Si on laisse de côté l'aspect oligarchique du nouveau capitalisme russe. Sur ce point, cf. Chrysta Freeland (2000) : *Sale of the Century. Russia Wild Ride from Communism to Capitalism*, New York, Crown Business, et David Hoffman (2002) : *The Oligarchs. Wealth and Power in the New Russia*, New York, Public Affairs

marché, le droit de la concurrence, le droit de faillite des entreprises, la libéralisation des mouvements de capitaux. La déréglementation des prix de la plupart des biens, de la protection sociale, des contrats de travail ont permis d'introduire la flexibilité nécessaire au fonctionnement du marché. Parallèlement la réforme du système fiscal la création d'un système bancaire à deux niveaux, de bourses des valeurs a accompagné l'émergence d'un marché financier.

- Réinsertion dans l'économie mondiale avec l'abaissement des tarifs douaniers, l'adoption de taux de change compétitifs, la réorientation des échanges vers les économies de marché, la recherches d'avantages concurrentiels, l'adoption et des règles internationales du commerce international.

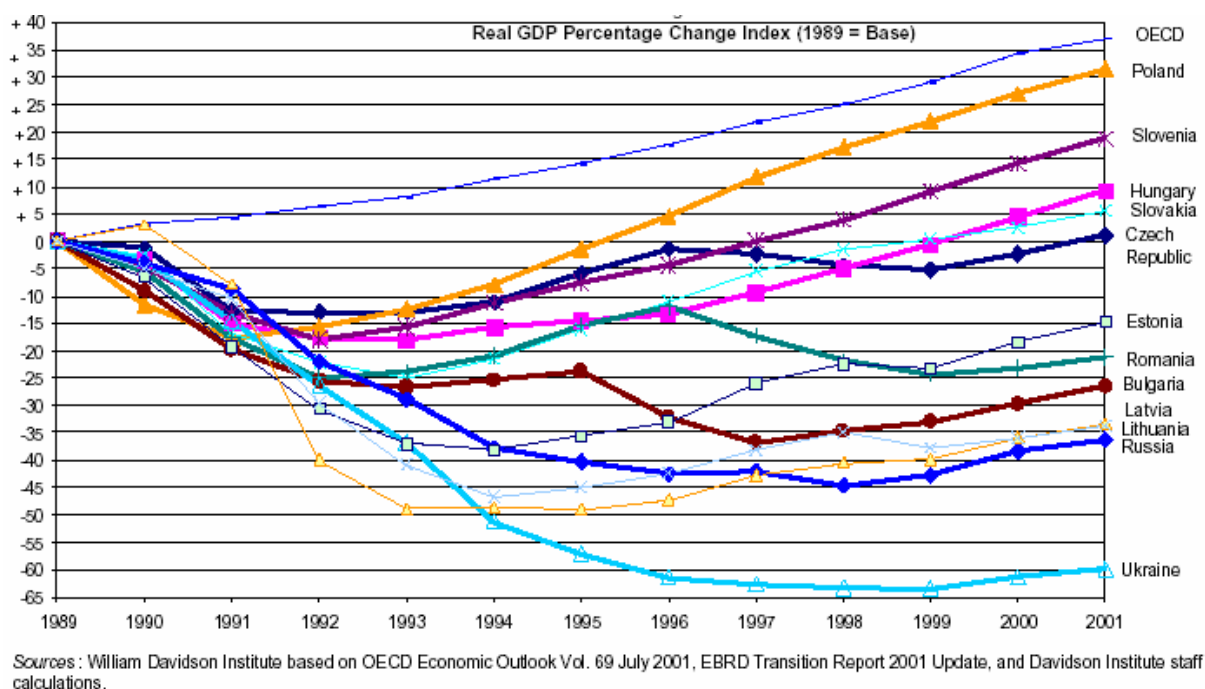
- Privatisation/restructuration des entreprises à travers la démonopolisation des grands groupes industriels, la vente des actifs de gré à gré, par des enchères publiques, la vente ou bien, dans certains pays, la distribution gratuite aux salariés, aux citoyens, aux institutions nationales ou étrangères (tableau 4). La création *ex-nihilo* d'entreprises par des investisseurs domestiques (PME), par des firmes étrangères (investissements vierges ou *greenfields*) sous la forme de nouvelles filiale

Vitesse de l'ajustement

La vitesse de l'ajustement peut se mesurer par plusieurs indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs : l'évolution du taux de croissance annuel moyen, l'évolution du PIB par tête, les indicateurs concernant le niveau d'investissement (global, sectoriel), celui de l'emploi, les variations d'emploi par branche, le volume et l'orientation des exportations, l'évolution des flux entrants de capitaux, l'évolution de la productivité du travail.

La courbe micro économique en J ci-dessous (figure 1) qui mesure l'évolution annuelle du PIB à partir d'une année de référence (1989), est un indicateur synthétique représentatif de la vitesse des transformations. Elle illustre, dans un premier temps la contraction de la production en raison du choc de la transition, de la désorganisation des anciens réseaux d'approvisionnement, à la baisse brutale de la demande.

Figure 1: La courbe en J : Evolution du taux de croissance du PIB réel, en %, (Base = 1989)



Son évolution positive par la suite (croissance positive du PIB) traduit une reprise de l'investissement et l'effet positif des mesures de restructuration, la recherche de nouvelles spécialisations. On peut noter que les pays candidats ont tous connu un retournement positif en retrouvant – et en dépassant même pour certains d'entre eux - après quelques années un niveau de production égal à celui où ils se trouvaient en 1990. Pour d'autres pays, la courbe en J a pris une autre forme : en W (avec une faible reprise) après un revers de croissance (Bulgarie, Roumanie) ou en L, avec une croissance très faible (tous les pays de la CEI – la Russie passant de L en W après la crise financière de 1998). Ces évolutions contrastées montrent deux choses : la vitesse de la restructuration est liée aux mesures institutionnelles et macroéconomiques introduites en début de la transformation ; elle est aussi liée à la réalisation simultanée des quatre composantes du programme de transformation décrit plus haut

La transformation des économies des 8 nouveaux adhérents n'a pas été un processus linéaire. Tous, à des degrés divers, ont été conduits à appliquer des politiques de stabilisation plus ou moins fortes en vue de contenir et de réduire les principaux déséquilibres; elles se sont accompagnées d'une baisse du niveau de vie de la population, elles ont induit un fort dualisme entre les secteurs compétitifs, souvent entre les mains d'opérateurs étrangers et les secteurs en difficultés, les grandes entreprises d'Etat difficiles à restructurer, ou encore les micro firmes qui peinent à accéder au marché du capital. Il y eu plus de destructions que de créations et les effets d'essaimage demeurent limités dans les secteurs en déclin. La baisse des rentrées fiscales et l'affaiblissement des gouvernements ont accru des différences régionales, retardé la modernisation des infrastructures, affecté le système de santé et le système éducatif. Il a été plus facile d'ajuster certains secteurs que d'autres. Le développement d'un secteur financier stable et efficace a rencontré de nombreux obstacles, les règles de concurrence et du contrôle des entreprises ont mis plus de temps à s'imposer (tableau 5)

4. Transition et intégration

On ne peut pas mesurer la transition des PECO sur le seul critère des transformations internes à partir d'un quelconque « *benchmarking* ». La transformation de ces économies se réalise sous la pression de plusieurs forces contradictoires : des dynamiques internes contrecarrées par les effets de la désorganisation du système socialiste, par des coalitions de groupes opposés à la transformation cherchant à maintenir des privilèges (*rent seekers*) ou à s'approprier des actifs sans les valoriser; celle de la pression concurrentielle et de la mondialisation, suite à l'ouverture, enfin les effets de proximité avec l'attraction de l'UE. La transition, dans beaucoup de pays, s'est opérée dès le départ dans l'optique d'une intégration rapide à l'Union européenne. Les pays en accession ont suivi un double cheminement (tableau 6) : le processus de transformation avec l'application des quatre composantes du programme de transformation, d'une part (sans *sequencing* particulier, sauf l'objectif de s'en tenir à la réalisation simultanée des différents objectifs), le processus d'accession à travers différentes étapes devenant progressivement plus contraignant: accord d'association avec l'UE (avec l'abaissement asymétrique des droits de douane), négociations avec l'UE des modalités d'accession (*timing, acquis communautaires*) en vue d'assurer le fonctionnement du marché et de permettre à ces pays de supporter la concurrence au sein du marché unique, de respecter les critères de Maastricht. L'adoption du l'€ dans un futur proche (autour de 2010) constitue un nouvel enjeu pour les gouvernements de la région en termes de contraintes macroéconomiques et de compétitivité et de rattrapage.

La transition n'est pas un long fleuve tranquille. Quand peut-on déclarer la fin de la transition et l'entrée dans la catégorie des économies de marché développées ? Y a-t-il un cercle vertueux de la transformation qui ferait *tabula rasa* de l'ancienne organisation industrielle et déroulerait une page blanche sur laquelle s'écrit l'aventure d'un développement capitaliste harmonieux? Peut-on transformer en quelques années une culture anti-capitaliste en une culture pro marché ? Au choc de la transition qui a affecté l'ensemble des économies de la région, ne va-t-il pas succéder un choc de l'intégration, en dépit de l'appréciation des risques, de la mise en place de gardes fous (l'acquis communautaire) ?

Tableau 3 : Les progrès de la transition, mi-2004

			Entreprises			Marché et échanges			Institutions financières		Infra-structure
Pays	Popul. (millions)	Secteur privé / PIB, (%)	Grandes Privatisations	Petites privatisations	Gouvernance & restructuration	Libéralisation des prix	Commerce et système de change	Politique de concurrence	Réforme bancaire et libéralisation des taux d'intérêt	Marché des titres et institutions non financières	Réforme des infra-structures
Les 8											
Estonie	1.4	80	4	4+	3+	4+	4+	3-	4	3+	3+
Hongrie	10.0	80	4	4+	3+	4+	4+	3	4	4-	4
Lettonie	2.3	70	4-	4+	3	4+	4+	3-	4-	3	3
Lituanie	3.5	75	4-	4+	3	4+	4+	3-	3	3	3-
Pologne	38.3	75	3+	4+	3+	4+	4+	3	3+	4-	3+
R. tchèque	10.3	80	4	4+	3+	4+	4+	3	4-	3+	3+
Slovaquie	5.4	80	4	4+	3	4+	3	4	4+	3-	3
Slovénie	2.0	65	3	4+	3	4	4+	3-	3+	3-	3
Balkans											
Albanie	3.2	75	2+	4	2	4+	4+	2	3	2	2
Bosnie & Herzégovine	3.8	50	2+	3	2	4	4-	1	3	2-	2+
Bulgarie	7.8	75	4	4	3-	4+	4+	2+	4-	2+	3
Croatie	4.4	60	3+	4+	3	4	4+	2+	4	3-	3+
Macédoine	2.0	65	3+	4	2+	4	4+	2	3-	2	2
Roumanie	21.3	70	4-	4-	2	4+	4+	2+	3	2	3+
Serbie & Monténégro	8.3	50	2+	3+	2	4	3+	1	2+	2	2
CEI dont											
Russie	144.9	70	3+	4	2+	4	3+	2+	2	3-	3-
Ukraine	48.4	65	3	4	2	4	3	2+	2+	2+	2

Source : EBRD

Indicateurs de la transition de 1 à 4+

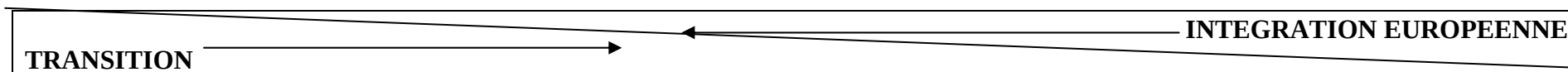
1 : peu ou pas de changement par rapport au système de planification centrale

4+ : caractéristiques d'une économie de marché développée standard.

Sur la méthodologie, cf Transition Report 2004, EBRD, p. 199

Tableau 4 : Domaines et séquences des réformes pour les économies européennes avancées en transition

Domaines				Objectif
Stabilisation macroéconomique	Stabilisation monétaire Inflation Réforme monétaire et convertibilité Abandon de la contrainte budgétaire « douce » Réduction des déficits budgétaires		Remplir les critères de Maastricht	Membre de l'Union monétaire européenne
Niveau microéconomique	Début des micro-réformes Autonomie des entreprises Abolition du monopole du commerce extérieur Marché à la place de la planification centrale Liberté d'entrée sur le marché	Mise en œuvre des micro réformes Libéralisation des prix des facteurs et des produits Libéralisation des échanges , fin des subvention sur les produits Commercialisation des entreprises Privatisation des entreprises Nouvelles entreprises	Ajustement réel des entreprises et des secteurs	Fonctionnement d'une économie de marché : Capacité à supporter la concurrence au sein du Marché unique européen
Cadre institutionnel	Cadre institutionnel Loi des contrats Loi sur les entreprises Droits de propriété Système bancaire à deux niveaux	Création d'un système fiscal efficient Autonomie de la banque centrale	Satisfaire aux conditions de l'acquis communautaire	Adhésion à l'Union européenne



Source : David Piazzolo

5. Les enjeux de l'intégration et de l'élargissement : dynamique de marché, cohérence régionale et sociale, gestion des prochaines vagues d'intégration.

Plusieurs questions se posent concernant le mode d'intégration des nouveaux membres, sur les dynamiques qui vont en découler, sur les perspectives futures d'élargissement et du mode de régulation à mettre en œuvre pour à la fois renforcer l'intégration tout en préparant les futures adhésions.

- **Politique économique de l'intégration par le marché**

Avant même l'adhésion, la réorientation des échanges des pays de l'Est a entraîné à la fois la création de nouveaux flux commerciaux et un détour de commerce perceptibles à travers les statistiques des échanges. L'abaissement asymétrique des droits de douane à la suite des accords d'association a induit une augmentation des échanges tout en laissant un répit aux firmes de la région pour se restructurer et tirer avantage de leur compétitivité-prix. Actuellement, près de 70% du total des exportations des pays en accession sont dirigés vers l'UE15

Dans un premier temps, ces économies ont bénéficié d'effets prix, les effets qualité, venus plus tardivement, sont, en grande partie, le produit des investissements étrangers. Pour les pays membres de l'UE15 comme pour les pays en accession, l'élargissement va accroître l'efficacité et la concurrence par les prix ; pour les derniers, il va conduire les firmes à se moderniser avec le risque de disparition ou d'acquisition pour les moins performantes. Les coûts unitaires du travail demeurent encore très bas ; en moyenne ils se situent à 40% du niveau allemand (exprimés en PPA) avec déjà quelques effets négatifs dans certaines industries de main d'œuvre peu qualifiées (tableau 8). On observe déjà la délocalisation d'IDE de Hongrie vers la Bulgarie ou même vers la Chine (IBM).

Tableau 5 : Structure du commerce extérieur avec l'UE selon la nature de la spécialisation

	Commerce intra-industriel			Commerce inter-industriel
	horizontal	vertical	Total	
Pologne (1998)	6.3	25.5	31.8	68.2
Hongrie (1998)	7.4	39.1	46.5	53.5
Rép. Tchèque (1998)	10.9	47.0	57.9	42.1
Slovaquie (1996)	5.7	19.7	25.4	74.6
Espagne (1995)	19.5	34.2	53.7	46.3
Portugal (1995)	10.5	22.1	32.6	67.4
Grèce (1995)	4.6	9.0	13.6	86.4
UE (1995)	19.2	42.3	61.5	38.5

Source : Conjoncture, BNP, sept 2004, n° 8,

Du côté de la mobilité des facteurs les pays membres de l'UE sont des exportateurs nets de capitaux. Plus de 85% des IDE proviennent des pays de l'UE15 et les pays en accession sont des récepteurs nets bien que l'on observe aujourd'hui une tendance à l'exportation de capitaux des pays en accession vers les économies de marché développées (principalement UE) ou des environs (Balkans, CEI). Ils sont en grande partie le fait des

succursales étrangères implantées dans ces pays. La libéralisation de la main d'œuvre devrait entraîner des flux d'immigration vers les pays de l'UE. L'expérience de précédentes intégrations – Espagne, Portugal) tend à montrer que ce phénomène a été surestimé dans le passé, en partie par la signature de clauses restrictives, en partie par les effets positifs de l'intégration sur le niveau de l'emploi au niveau domestique. Toutefois, la forte spécialisation des pays les plus avancés dans les domaines de l'économie de la connaissance peut se révéler une arme à double tranchant. Dans un cas, elle peut conduire à la délocalisation d'activités à haute valeur ajoutée afin de servir les nouvelles implantations industrielles. Dans l'autre, elle peut avoir un effet contraire en attirant massivement la main d'œuvre hautement qualifiée dans les secteurs faisant face à des pénuries chroniques dans les économies les plus avancées (cf. le secteur informatique en Allemagne).

Tableau : 6 Comparaisons de coût du travail et de la fiscalité directe pour les entreprises

	Coût mensuel du travail dans l'industrie et les services (a)	Productivité apparente du travail (b) (2000) UE15=100	Coût unitaire du travail (a/b)	Taux marginal d'imposition sur les sociétés (**)
Pologne	20	49	41	19
Hongrie	24	63	38	16
Rép. Tchèque	22	57	39	28
Slovaquie	17	56	30	19
Espagne	56	96	58	35
Portugal	38	65	58	27.5
Grèce	54	89	61	25/35
Irlande	92	124	74	12.5
UE 15	100	100	100	30

(*) 2003 pour les PEC 4, 2002 pour les pays de l'UE

(**) au 1^{er} janvier 2004

Les effets fiscaux seront inégalement répartis avec une augmentation de la charge (avec des réductions des subventions et des aides - PAC, fonds structurels -) pour les pays de UE et un transfert net pour les pays en accession. Ces derniers, cependant, vont voir la dépense fiscale augmenter pour contribuer au budget européen et co-financer les mesures de la politique structurelle dans la région.

En ce qui concerne la politique économique, la zone Euro va s'élargir alors que les pays en accession vont subir de plein fouet les effets de la discipline monétaire et fiscale pour remplir les conditions de l'adhésion à l'Euro. La contrainte macro-économique découlant de l'euroisation va devenir plus contraignante, avec un impact direct sur la politique de change et donc des prix à l'exportation.

L'application de l'acquis va représenter un coût relativement élevé dans les années à venir notamment pour moderniser les secteurs de l'environnement, l'agriculture, les transports. L'adoption des règles de la concurrence vont conduire à la réduction des subventions dans les secteurs sensibles : industrie minière, acier, agriculture et détruire quelques avantages comparatifs.

6. De la « panne constitutionnelle » à la relance : quelle dynamique européenne ?

L'échec des référendums en France et aux Pays Bas sur le projet de traité constitutionnel, l'arrivée au terme de leurs mandats électifs de plusieurs dirigeants européens ont contribué à freiner le débat sur les élargissements à venir et sur les modes de gouvernance

de l'Union élargie. Sur le premier point, si le principe du sommet de Salonique est toujours respecté (intégration future des pays du Balkans du sud et du nord-ouest (ex-Yougoslavie), si l'ouverture de négociations avec l'adhésion de la Turquie sont toujours à l'ordre du jour, il n'en demeure pas moins que plusieurs questions restent pendantes. Elle sont liées à la volonté des pays européens de continuer l'effort d'intégration, d'une part, et de construire un pôle politique capable de faire entendre sa voix sur la scène internationale.

- Quel rythme concernant les élargissements futurs?

Une des raisons qui a conduit au rejet du traité constitutionnel peut s'expliquer par le manque de repaires pour les citoyens européens pour ce qui concerne les nouvelles frontières de l'Europe. Qu'est-ce qui doit l'emporter ? L'élargissement un prix d'un affaiblissement de la situation économique individuelle et collectives des différents pays membres (coût de l'intégration, dumping fiscal pratiqué par certains pays, différentiels en ce qui concerne le coût du travail, exemplifiée par la peur du « plombier polonais »). A cet égard, la pression mise sur les futurs pays entrants, la Bulgarie et la Roumanie illustre les difficultés de l'élargissement : les critiques faites à ces deux pays futurs membres portent plus sur les aspects juridiques, voire sécuritaires (crimes, corruption), qu'économique.

Le débat sur l'adhésion de la Turquie s'inscrit dans un double contexte avec deux enjeux : le premier tourne autour de la question intégration/élargissement, le second autour des questions plus sociétales (l'Europe est-elle un club de pays chrétiens) et géopolitiques (proximité des conflits au Moyen Orient, en Irak, notamment).

Enfin, il faut mentionner les questions liées à l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, avenir du Kosovo, indépendance du Monténégro).

Last but not least, la récente guerre du Liban a montré la faiblesse de l'Europe face à l'alliance des Etats-Unis et d'Israël contre le petit pays du Cèdre.

- Quelle gouvernance pour l'Union européenne ?

Le rejet du traité constitutionnel européen, l'arrivée de nouvelles majorités politiques au pouvoir laissent ouverte la question de la gouvernance de l'Union européenne ? Est-il possible et souhaitable de se remettre à l'ouvrage autour de la rédaction d'un nouveau traité, plus modeste, plus visible et compréhensible pour les citoyens européens, plus efficace pour mieux faire fonctionner les institutions européennes ? A cela s'ajoute la question de l'élargissement l'union économique et monétaire et l'adhésion à l'Euro pour les nouveaux pays membres, enfin, les réformes structurelles qui doivent permettre d'approfondir l'intégration, d'une part et de faire de l'Union européenne un marché unifié et dynamique, renouant avec la croissance. Pour cela, l'Union doit pouvoir remplir les objectifs qu'elle s'est fixée, notamment dans le domaine de la recherche, du développement des nouvelles technologies (Agenda de Lisbon).

Conclusion

L'Union européenne a accompli, au cours de ces 15 dernières années une importante mutations tant dans les domaines économiques, monétaires (l'Euro), social. Il reste encore beaucoup à faire pour poursuivre l'intégration tout en permettant aux nouveaux membres de se mettre au niveau des pays les plus avancés, et aux futurs membres d'assurer leur transformation pour rejoindre l'Europe des 25. L'objectif de l'Europe n'est pas de créer simplement un espace économique ; c'est aussi intégrer des économies au sein de cet espace en assurant la convergence, en unifiant les mécanismes , en réduisant les déséquilibres entre les nations membres et les régions.