

LE NOUVEL ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE *

Jérôme Creel

Directeur-adjoint au Département des études

Sandrine Levasseur

Economiste au Département des études

L'élargissement de l'Union européenne (UE) à dix nouveaux pays en mai 2004 constitue un événement politique, économique et social sans précédent. D'une envergure jamais vue en termes de population, il concerne aussi principalement des pays d'Europe centrale et orientale (dits PECO) dont le niveau de développement est bien inférieur à celui de l'UE-15. Dès lors, ce nouvel élargissement pose un certain nombre de défis ayant trait à ses spécificités. Les questions soulevées par l'adhésion de ces nouveaux membres à l'UE sont multiples. Elles concernent aussi bien la flexibilité de leurs marchés du travail, la réforme de leurs systèmes de retraite, les politiques de change dont l'euroïsation, le financement de l'UE, les propositions de réforme du Pacte de stabilité et de croissance et celles du Système européen des banques centrales, que la géographie économique. Enfin, dans le cadre des futurs élargissements de l'UE, la Turquie mérite une attention particulière.

Le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne (UE) a accueilli dix nouveaux membres : Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. La présence de huit pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) parmi les nouveaux membres doit être tout particulièrement soulignée : ces pays ont dû faire des efforts considérables sur une période de temps relativement courte pour passer d'un système socialiste de planification centralisée à celui d'une économie de marché. L'accession à l'UE constitue donc une récompense légitime pour des pays ayant entrepris une si profonde transformation de leurs structures économiques et politiques.

* Ce texte est la traduction de l'article introductif du numéro spécial de la *Revue de l'OFCE* consacré à l'élargissement de l'Union européenne (*Revue de l'OFCE, Special issue, The new EU enlargement*, April 2004).

Leur accession à l'UE a été conditionnée au respect des critères de Copenhague, *i.e.* (i) « des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection » ; (ii) « une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union » ; (iii) « la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire ». L'agenda politique pour adhérer à l'UE fut dès lors particulièrement exigeant pour ces pays de l'ancien bloc socialiste dans lesquels les marchés étaient quasiment inexistantes, où la pratique des prix administrés était la règle, où les relations commerciales et financières étaient très centralisées et régulées, et où les incitations étaient généralement dirigées vers le respect des objectifs définis dans le Plan.

Malgré des progrès substantiels, la plupart des PECO sont encore dans leur phase de transition vers l'économie de marché. Par exemple, les prix administrés, bien que leur part ait diminué, représentent toujours une fraction non négligeable de l'indice des prix à la consommation dans un pays comme la Hongrie. De plus, nonobstant leurs bonnes performances économiques, le PIB par tête des PECO demeure bien inférieur à celui de l'UE-15 (tableau 1 en annexe). En Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Slovaquie, le PIB par tête est bien plus faible que celui du Portugal et de la Grèce au moment de leur entrée dans ce qui s'appelait alors la Communauté économique européenne (CEE).

Ce nouvel élargissement — le cinquième depuis la création de la CEE — diffère des précédents à de multiples égards. Premièrement, cet élargissement est de grande envergure (tableau 2 en annexe). La population et la superficie de l'UE vont augmenter respectivement de 20 % et 25 %, ce qui ne s'est jamais produit jusqu'à maintenant.

Deuxièmement, rapporté à la richesse produite, le PIB de l'UE croîtra d'à peine 5 % après l'élargissement. La différence de PIB par tête entre les nouveaux membres et l'UE-15 constitue donc un défi en terme de capacité des premiers à rattraper rapidement les derniers. Elle pose donc la question des moyens, notamment financiers, à mettre en œuvre pour tenter d'accélérer le processus de convergence.

Troisièmement, respecter la totalité de la législation de l'UE (*l'acquis communautaire*) est une tâche d'une rare difficulté. Il faut se rappeler que cet acquis communautaire n'était pas aussi complexe lorsque des pays comme l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal se préparaient eux-mêmes pour l'accession. Le respect de la législation européenne peut aussi être coûteux. Non seulement certaines industries locales ont besoin d'être restructurées pour gagner en compétitivité, mais elles doivent aussi contribuer à l'amélioration de l'environnement, au travers d'activités ou de technologies de production moins polluantes. Autre élément

important de l'actuel acquis communautaire : l'accession à l'UE implique désormais de planifier l'accession à l'Union économique et monétaire (UEM). Cela signifie que les nouveaux membres de l'UE devront satisfaire tôt ou tard les critères de Maastricht, lesquels incluent la participation au « nouveau » Mécanisme de change européen, dit MCE II, pendant une période d'au moins deux ans. Il en résultera des contraintes supplémentaires sur la conduite de leurs politiques économiques.

Quatrièmement, les PECO ne bénéficieront pas immédiatement de la totalité des droits relatifs à l'acquis communautaire : la libre circulation des travailleurs de l'Est vers l'Ouest de l'UE interviendra graduellement, au mieux en 2007 et au plus tard en 2010. En conséquence, les flux migratoires seront très strictement contrôlés à court et moyen terme et ils ne sauraient figurer à l'ordre du jour des préoccupations européennes dans les années à venir. Le nombre de personnes résidentes et de travailleurs issus des PECO dans l'UE-15 correspond à 0,2 % de la population de l'UE et à 0,8 % de celle des PECO. La plupart des études estiment le potentiel migratoire de long terme à 3 % de la population actuelle des PECO, soit 3 millions d'individus (sur une population totale de l'UE de plus de 450 millions d'habitants).

Finalement, la libéralisation totale du compte de capital est une condition préalable à l'accession à l'UE, ce qui contraste une fois de plus avec les précédents élargissements. Dans le cas présent, des entrées massives de capitaux de court terme dans les PECO (et leur corollaire, des sorties massives) pourraient mettre en danger la soutenabilité du MCE II et provoquer une forte instabilité financière.

Le nouvel élargissement de l'UE pose un certain nombre de défis, notamment pour les pays issus de l'ancien bloc socialiste. Les questions dites « structurelles », comme celles relative à la flexibilité du marché du travail ou à la privatisation des systèmes de retraite, ainsi que les questions de politique économique, telles que les propositions de réformes du Pacte de stabilité et de croissance ou l'adoption précoce de l'euro, méritent une attention toute particulière. De même, la géographie économique et les propositions de réformes du Système européen des banques centrales constituent des questions clés de cet élargissement. Enfin, une analyse de la capacité de l'économie turque à répondre à certains critères économiques de Copenhague est nécessaire en vue de son éventuelle adhésion à l'UE.

Les marchés du travail

Les débats économiques européens portent depuis longtemps sur la nature des marchés du travail : ceux-ci sont-ils suffisamment « flexibles » pour faire face à la concurrence internationale ou est-il nécessaire d'entreprendre de vastes « réformes structurelles » ? Dans le cadre de

l'élargissement de l'UE aux PECO, il nécessaire de s'interroger sur la capacité de ces derniers à attirer les producteurs et les consommateurs issus de l'UE-15. Une analyse scrupuleuse et une compréhension précise des faits les plus significatifs intervenus sur les marchés du travail des nouveaux membres de l'UE dans leur transition vers l'économie de marché s'avère donc primordiale.

En préambule, il est important de souligner, par opposition aux politiques économiques, l'absence de directives claires dans la législation européenne en ce qui concerne les marchés du travail nationaux. Les critères de Copenhague font certes référence à la notion d'économie de marché, mais les caractéristiques précises des marchés du travail nationaux échappent aux Traités européens. Les « politiques actives sur les marchés du travail » et la « législation de protection de l'emploi » sont des terminologies fréquemment utilisées dans les travaux de l'OCDE, mais bien moins souvent dans ceux de l'UE ou de la Commission.

Dans leur contribution, Sandrine Cazes et Alena Nesperova¹ commencent par définir précisément les différentes formes de flexibilité de l'emploi dans les PECO, puis le niveau à partir duquel leurs marchés du travail peuvent être considérés comme « flexibles » au regard de la définition OCDE. Les auteurs montrent que si la flexibilité a augmenté dans les PECO, les formes qu'elles a prises sont différentes d'un marché du travail à l'autre et, surtout, qu'elles sont différentes de celles des pays de l'OCDE. Le fait le plus marquant, même si les statistiques sur la question sont rares, est celui de la pluriactivité dans les PECO : nombreux sont ceux qui ont un deuxième emploi, voire davantage. Autre élément intéressant à noter : l'emploi à temps partiel est encore peu répandu dans les PECO, comparativement aux pays de l'OCDE².

Cazes et Nesperova évaluent ensuite la flexibilité du marché du travail en s'intéressant plus spécifiquement à la rotation de la main d'œuvre. Elles avancent que dans les pays de l'OCDE, embauches et démissions augmentent lorsque la conjoncture économique est favorable : la rotation est procyclique. Leur étude économétrique montre alors, qu'à l'opposé, la rotation de la main d'œuvre tend à être contra-cyclique dans les PECO, notamment en République tchèque, en Estonie et en Slovénie. Lorsque la conjoncture économique est favorable, l'attractivité des emplois plus productifs reste faible du fait de la crainte des travailleurs de quitter leur emploi même si celui-ci est moins productif et moins bien rémunéré. Cazes et Nesperova en déduisent que ce comportement a des effets négatifs sur la productivité du travail de l'économie tout entière.

1. De plus amples développements sont disponibles dans leur livre (Cazes S. et A. Nesperova (2003), *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, Geneva: ILO).

2. Par exemple, la part des contrats temporaires dans la totalité des contrats d'emploi varie entre 3 % (en Estonie) et 13 % (en Slovénie).

En outre, le passage d'un système d'assurance (maladie, vieillesse, etc.) fourni par l'entreprise à un système d'assurance fourni par les institutions publiques dans la plupart des PECO au cours des années 1990 a également constitué un frein à la protection de l'emploi et en a augmenté la précarité. Même si la législation relative à la protection de l'emploi est en moyenne proche de celle de l'UE-15, le pourcentage de chômeurs percevant une indemnité est très faible dans des pays tels que la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie. Selon Cazes et Nesporova, cela se traduit par de faibles taux de participation. Par conséquent, davantage de protection de l'emploi contribuerait à accroître l'activité économique en attirant les travailleurs vers les secteurs formels, plus productifs. Cazes et Nesporova en concluent que l'établissement d'un « nouvel équilibre entre flexibilité pour les entreprises et davantage de sécurité de l'emploi et de revenu pour les travailleurs » est un défi majeur pour les PECO.

Les systèmes de retraite

Gaël Dupont, dans sa contribution, discute des raisons pour lesquelles il a été jugé nécessaire de réformer les systèmes de retraite dans les PECO, et il décrit les premières années de fonctionnement des systèmes nouvellement établis. Dupont insiste sur les coûts budgétaires de transition d'un régime de répartition au système tri-dimensionnel adopté dans la majeure partie des PECO. Ce système incorpore, d'une part, un régime par répartition et, d'autre part, deux types de fonds de pension — dont l'un revêt un caractère obligatoire tandis que l'autre est facultatif —. Parce qu'une partie des contributions sociales a dû être réallouée de la Sécurité sociale vers les fonds de pension, l'équilibre budgétaire national n'a pu être maintenu sauf lorsque les impôts ont été augmentés et/ou les dépenses réduites. À ce titre, les exemples hongrois et polonais sont intéressants. Dupont remarque que dans ces deux pays, le nombre de personnes ayant souscrit au système privé facultatif a dépassé les anticipations des gouvernements, ce qui s'est traduit par de forts coûts budgétaires de transition. En Pologne, ces coûts n'ont été que partiellement compensés par des recettes de privatisation, d'où il s'en est suivi un accroissement de l'endettement public. En Hongrie, les droits à indemnité hérités du précédent régime ont été réduits et le système privé a été rééchelonné graduellement de façon à amortir dans le temps l'augmentation du déficit public.

Comme Cazes et Nesporova à propos du passage, sur les marchés du travail, d'un régime centralisé à une économie de marché, Dupont souligne que le passage d'un système public à un régime partiellement privé a été plutôt bien accueilli par les décideurs et par les populations. En ce qui concerne les systèmes de retraite, l'inefficacité et l'iniquité des anciens systèmes face aux perspectives démographiques inquiétantes ont largement contribué à une transition de velours vers des

systèmes incorporant des fonds de pension. La baisse des taux de fécondité, l'augmentation de la proportion des personnes âgées de plus de 60 ans et les faibles incitations à être embauché dans les activités dites « risquées » ont, en particulier, permis de soutenir l'adoption des réformes³.

Un autre aspect intéressant dans la contribution de Dupont est son argumentaire sur le fait que la réforme des systèmes de retraite a facilité le passage des activités souterraines aux activités déclarées et éventuellement plus productives. Parce que les retraites dépendent dorénavant des contributions versées et des revenus déclarés, les employés sont incités à déclarer leur activité. Cela peut contribuer à l'augmentation de la productivité, laquelle est par ailleurs considérée par Cazes et Nesporova comme un défi majeur à relever pour les PECO.

Finalement, Dupont conclut en faveur d'un équilibre entre, d'une part, une forte augmentation des taux de contribution, nécessaire pour compenser les coûts de transition vers un système de retraite par capitalisation et pour faire face aux perspectives démographiques inquiétantes dans les PECO et, d'autre part, un fort déclin dans le pouvoir d'achat relatif des retraités. Selon Dupont, un tel équilibre serait atteint d'autant plus facilement que les taux d'emploi dans les PECO seraient plus élevés, ce qui pose aussi le problème des moyens mis en œuvre pour réduire le chômage dans ces pays.

Les politiques de taux de change

Parmi les nouveaux membres de l'UE, les plus grands — la République tchèque, la Hongrie et la Pologne — ont récemment adopté des régimes de change relativement flexibles. L'entrée dans le MCE II, nécessaire comme on l'a souligné plus haut pour adopter l'euro, pourrait donc contraindre sensiblement la conduite de leurs politiques économiques et avoir des conséquences en termes de croissance et d'inflation. Dans leur contribution, Jérôme Creel et Sandrine Levasseur s'interrogent donc sur la capacité des trois pays susmentionnés à adopter un régime de changes fixes à un horizon pas trop éloigné. Un de leurs résultats concerne les spécificités du dosage de politique économique en Pologne, comparativement aux deux autres pays. Creel et Levasseur en concluent que la Pologne pâtirait davantage de la participation au MCE II que la République tchèque ou la Hongrie.

Les auteurs passent tout d'abord en revue les politiques monétaires et budgétaires mises en place dans les trois pays. Selon eux, les entrées de capitaux en change fixes, lesquelles ont donné lieu à des apprécia-

3. Dupont souligne que dans les régimes socialistes, les pensions de retraites les plus généreuses étaient généralement issues de fonds spécifiques dont la spécificité était justement d'être éloignée d'activités productives ou innovatrices.

tions fortes et persistantes des taux de change réels, à une perte de compétitivité et à une détérioration des comptes courants, pourraient expliquer le passage vers des régimes de change davantage flexibles.

Par la suite, Creel et Levasseur réalisent une estimation VAR, incorporant l'indice des prix à la consommation (IPC), le taux de change effectif réel, la production industrielle et le taux d'intérêt nominal de court terme. Dans ce cadre d'analyse, ils sont en mesure de distinguer les réponses de ces variables clés à des chocs d'offre, à des chocs nominaux et réels de demande, et à des chocs financiers. L'ampleur et la persistance des fluctuations du taux de change réel consécutives à un choc peuvent ainsi être évaluées, de même que l'impact des chocs budgétaires sur l'IPC, le taux de change et la production industrielle.

Les fonctions de réponse obtenues montrent un très fort degré de flexibilité de l'IPC, lequel révèle la baisse de la prééminence des prix administrés en République tchèque et en Pologne, ainsi que les progrès importants accomplis par ces trois pays vers une économie de marché. Creel et Levasseur avancent l'idée que ce degré élevé de flexibilité des prix, bien qu'il soit un phénomène récent, met assurément ces trois pays en conformité avec les préceptes économiques de l'UE-15. Dans ces pays, la transmission de la politique monétaire vers la sphère *réelle* semble donc se rapprocher de celle de l'UE.

Les résultats de Creel et Levasseur concernant les réponses de l'IPC à un choc de productivité conduisent à relativiser l'effet Balassa-Samuelson et suggèrent que des boucles prix-salaires incontrôlées peuvent aussi être responsables de l'inflation et de l'appréciation réelle du taux de change. Selon Creel et Levasseur, l'adoption d'un régime de changes fixes de type MCE II exigerait que les dérapages à la hausse des salaires réels prennent fin, de façon à maintenir une « bonne compétitivité ».

En outre, les chocs nominaux ont un impact bien plus important et persistant sur le taux de change réel de la Pologne que sur celui de la République tchèque et de la Hongrie. Creel et Levasseur en concluent que l'adoption d'un régime de change fixes pourrait être problématique pour la Pologne. Ils avancent aussi que l'usage de la politique budgétaire en Pologne pourrait être limité par le Pacte de stabilité et de croissance. En effet, l'impact d'un choc budgétaire sur la production industrielle polonaise est substantiel, même s'il disparaît rapidement.

Euroïisation

Sandrine Levasseur reconsidère la possibilité d'une euroïisation unilatérale (i.e. l'adoption unilatérale de l'euro comme monnaie ayant cours légal) pour les nouveaux membres de l'UE. Cette stratégie d'introduction de l'euro a fait l'objet de débats intenses dans les PECO à la fin des

années 1990, mais le projet a finalement été abandonné suite à la réaction très négative des autorités de l'UE.

Levasseur avance que ce débat pourrait resurgir dans un futur proche en raison des changements intervenus dans les contextes politique et économique. De fait, à la fin des années 1990, introduire l'euro contre la volonté des autorités de l'UE aurait probablement détérioré le projet d'une adhésion rapide des PECO à l'UE. En outre, à cette époque, les pays candidats à l'UE convergeaient sans heurts vers les critères de Maastricht, lesquels constituent les conditions préalables à l'entrée dans l'UEM. Par conséquent, les coûts politiques de l'euroïsation unilatérale étaient prohibitifs tandis que les gains économiques nets attendus étaient très faibles ou, au mieux, incertains. Depuis lors, les contextes politique et économique ont subi deux grandes modifications. D'une part, huit PECO sont dorénavant membres de l'UE. D'autre part, certains d'entre eux enregistrent un arrêt brutal dans leur processus de convergence vers les critères de Maastricht, ce qui peut dès lors retarder leur entrée dans l'UEM. En conséquence, l'équilibre entre les coûts et les bénéfices économiques pour les PECO d'une euroïsation unilatérale s'est modifié tandis que la crédibilité des sanctions (implicites) des autorités de l'UE à l'égard d'un pays « euroïsant » est devenue faible, voire nulle. En effet, du fait des liens économiques et financiers croissants entre les anciens et nouveaux membres, une sanction crédible (c'est-à-dire, une sanction qui s'applique au pays « euroïsant » sans avoir de répercussion sur la zone euro) est difficilement envisageable.

Eu égard à ce nouveau risque d'euroïsation unilatérale, Levasseur considère qu'une euroïsation consensuelle ou du moins, un assouplissement des critères de convergence nominaux, constitue une meilleure solution à la fois pour les nouveaux et pour les anciens Etats membres. Selon Levasseur, une euroïsation consensuelle (i.e. en accord avec les autorités de l'UE) présenterait l'avantage de circonscrire l'introduction précoce de l'euro dans un processus contrôlé et structuré, ce qui aurait pour effet de rassurer les marchés financiers. En effet, le gain le plus incertain attendu d'une stratégie d'euroïsation unilatérale concerne son impact sur le taux d'intérêt. Si la suppression de la prime de risque de change est plus que compensée par une augmentation du risque de défaut (du fait de l'absence d'un prêteur en dernier ressort et de la perte d'indépendance de la politique monétaire), seuls les coûts de l'euroïsation se matérialiseront, essentiellement la perte des revenus de seigneurage sur le stock de monnaie. Une euroïsation consensuelle augmenterait alors le succès d'une introduction précoce de l'euro, même si elle ne respecte pas la législation européenne actuelle. En outre, Levasseur explique qu'une euroïsation bien menée permettrait d'atteindre plus facilement les critères de Maastricht. Une euroïsation consensuelle devrait en effet permettre aux pays « euroïsants » de rejoindre l'UEM et ses institutions (incluant la participation aux décisions de politique monétaire de la BCE)

seulement après que les critères de Maastricht ont été satisfaits. Dans ce cas, l'euroisation serait cohérente avec la procédure institutionnelle et la rationalité économique sous-tendues dans la législation européenne préalable à l'entrée dans l'UEM : une convergence nominale soutenable serait atteinte avant d'intégrer les institutions de l'UEM, mais après avoir adopté l'euro.

Turquie

Les questions budgétaires revêtent une importance particulière pour les pays émergents. Bien que les PECO ne puissent prétendre à la qualification d'économies émergentes, un pays candidat à l'UE le peut : il s'agit de la Turquie. Dans ce pays, la transition vers les critères de Copenhague a été ralentie par des crises monétaires majeures ayant eu des répercussions budgétaires importantes et, en 2001, la politique d'ancrage vis-à-vis du dollar américain et de l'euro a dû être abandonnée en faveur d'un régime de change plus flexible.

Dans leur contribution, Jérôme Creel et Günes Kamber analysent la relation entre la politique budgétaire turque, l'inflation et la crise de 2001, crise dont les racines doivent être recherchées dans les turbulences financières et les faiblesses bancaires. Le coût budgétaire de la crise, lié notamment à l'existence d'un fonds public de garantie des dépôts chargé d'apurer les bilans calamiteux de nombreuses banques privées, était tel que les autorités y ont répondu par une modification de la politique budgétaire, par une politique délibérément inflationniste et par une dépréciation de la monnaie de façon à provoquer une déflation de la dette (i.e. un allègement de la dette pour couvrir les coûts budgétaires). Cette politique économique était en rupture avec la politique budgétaire restrictive et le maintien de l'ancrage nominal mis en place à partir de 1999.

Creel et Kamber avancent que ce changement dans le comportement des autorités budgétaires pourrait trouver ses fondements dans la théorie budgétaire du niveau des prix (en anglais FTPL). Ils procèdent à une analyse bivariée incorporant le surplus budgétaire primaire et les titres de dette publique, et s'intéressent plus particulièrement aux réponses de ces derniers à un choc sur le premier. Deux résultats sont possibles : si un choc positif induit une réduction des titres publics, la politique budgétaire est dite non inflationniste ; sinon, une interprétation FTPL des données peut être avancée.

Les principaux résultats de Creel et Kamber sont les suivants. Sur la totalité de l'échantillon (1975-2002), un choc positif sur le surplus a un impact significatif du même signe sur les titres publics. Une politique budgétaire expansionniste, concluent les auteurs, est susceptible de provoquer une augmentation des prix de façon à réduire la valeur réelle

de la dette publique. Cependant, si les années les plus récentes de l'échantillon initial sont exclues, et notamment si l'on retire l'année de la crise de l'échantillon, le choc sur le surplus n'a plus d'impact positif sur la dette. Creel et Kamber avancent alors que la gestion récente par les autorités de la crise bancaire peut être considérée comme une « circonstance exceptionnelle ». Les implications de politique économique sont alors les suivantes : sans une amélioration substantielle de la gestion des banques, un épisode de crise comme celui survenu en 2001 pourrait se reproduire et les efforts de désinflation consentis par la Turquie seraient perdus pour longtemps. Ainsi, la restructuration du secteur bancaire constitue-t-elle un défi majeur pour la Turquie. Même si les institutions et les réglementations de marché ont été améliorées, même si la surveillance du secteur financier a été renforcée et même si la législation sur les IDE a été modernisée, la privatisation des banques possédées par l'Etat devrait être accélérée. Finalement, Creel and Kamber concluent que la convergence de la Turquie vers les critères imposés par l'UE en termes de réglementation financière constitue une condition nécessaire pour éviter de longues années de déficits publics et d'inflation galopante.

Le budget européen

Les propositions récentes de la Commission européenne à propos du budget européen ont révélé la grande difficulté à distinguer les controverses politiques des controverses économiques quand les questions d'ordre budgétaire sont concernées. Malgré le *lobbying* des pays contributeurs nets qui souhaitent réduire le plafond du budget global pour l'amener à son niveau actuel (1 % du PNB de l'UE, alors que le plafond est fixé à 1,24 %), la Commission a fait des propositions dans le sens contraire. Bien que les montants en jeu soient très limités, notamment au regard du nouvel élargissement, la position de la Commission pourrait être qualifiée de « courageuse » ; pourtant, l'adjectif est excessif, voire trompeur. En effet, en février 2004, les Commissaires européens étaient proches du terme de leur mandat (une nouvelle Commission sera nommée à la fin de 2004). Aussi un projet incorporant des perspectives budgétaires plus ambitieuses et plus généreuses aurait-il pu être attendu. Un débat aurait pu voir le jour entre deux visions contradictoires des déterminants de l'efficacité économique : certains auraient défendu l'idée que la solidarité augmente l'efficacité globale, tandis que d'autres auraient approuvé une réduction des coûts financiers de la politique de l'UE (fonds structurels, politique agricole commune (PAC), etc.), seule susceptible d'améliorer l'efficacité économique.

Dans sa contribution, Jacques Le Cacheux présente et discute les récentes propositions de la Commission dans le cadre du nouveau *round* de négociations sur les prochaines perspectives financières pluriannuelles pour la période 2007-2013. Le Cacheux oppose deux logiques du

processus européen d'intégration : la logique comptable (selon le « I want my money back ! » de Mrs. Thatcher) et la logique de convergence. Tandis que la première logique désapprouve fortement toute augmentation du budget européen et associe généralement la solidarité à un gaspillage de ressources, la seconde logique se réfère davantage à la vision historique des pères fondateurs de la Communauté européenne. Entre ces deux extrêmes, une logique hybride est en train d'émerger et contribue à modifier les priorités du budget européen. Cette logique est généralement connue sous le nom de « consensus Francfort-Bruxelles ». Dans un rapport européen récent (dit « rapport Sapir ») lequel repose beaucoup sur ce consensus, ses auteurs proposent la décentralisation des dépenses agricoles (ce qui aboutirait alors à une « re-nationalisation » de fait) et une restructuration en profondeur du budget de l'UE selon deux principes : des objectifs communs clairement identifiés, afin de sortir de la logique comptable, et un budget qui ciblerait les priorités de l'UE. Parmi ces priorités figurerait une réorganisation des dépenses en faveur de la croissance et de la convergence. Même s'ils font référence à la logique de convergence, ces auteurs considèrent que le budget global de l'UE ne devrait pas augmenter, ce qui inscrit toujours leur démarche dans une logique comptable.

Le Cacheux évalue alors les effets des politiques communes, parmi lesquelles la PAC. Il peut dès lors critiquer les principales conclusions du « consensus Francfort-Bruxelles ». Même si la PAC a perdu au fil du temps son principal objectif — l'autosuffisance alimentaire en Europe —, les questions de sécurité alimentaire continuent d'apporter à la PAC la légitimité dont elle a besoin, selon Le Cacheux. De plus, dans un monde où les enjeux agro-alimentaires sont considérables, et où les Etats-Unis mènent une politique agricole très active, notamment dans la conquête des débouchés extérieurs, l'existence d'une contrepartie européenne apparaît particulièrement bienvenue. Le Cacheux étend ensuite l'analyse à des considérations plus larges sur les politiques communes (i.e. les politiques structurelle et régionale) et sur la notion de biens publics dans l'UE. Il analyse finalement les avantages et les inconvénients des sources alternatives de financement du budget de l'UE, et notamment la possibilité d'instaurer une taxe européenne.

La politique budgétaire

En tant que membre de l'UE, les PECO devront respecter le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC)⁴. Aujourd'hui, des pays tels que la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie présentent

4. Seuls les pays de la zone euro sont soumis à des amendes en cas de déficit excessif. Durant les cinq premières années de la zone euro, malgré des procédures de déficit excessif, aucun pays n'a eu à supporter le coût d'une sanction financière.

encore des déficits élevés, lesquels devront être réduits par des coupes dans les dépenses et/ou des recettes fiscales plus élevées.

Dans sa contribution, Fabrizio Coricelli passe en revue les différences fondamentales dans les déterminants des déficits publics entre les nouveaux membres et les pays de l'UE-15. Il souligne notamment que de bonnes règles budgétaires pour l'UE-15 ne constituent pas nécessairement de bonnes règles pour l'UE élargie, rappelant en outre que les règles budgétaires pour l'UE-15 ne sont pas nécessairement efficaces pour les pays de l'UE-15 eux-mêmes...

Coricelli souligne quatre différences essentielles entre l'UE-15 et les PECO. Premièrement, la croissance dans les PECO est élevée et volatile, deux éléments qui contribuent potentiellement à des fluctuations importantes de leur ratio de déficit public sur PIB. Par conséquent, le plafond de 3 % de déficit peut ne pas être suffisant pour permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement. Deuxièmement, les PECO sont dorénavant éligibles aux fonds structurels de l'UE, lesquels requièrent un co-financement local pour pouvoir être mis en œuvre. Troisièmement, les PECO ont besoin dans le cadre de leur rattrapage économique d'améliorer leurs infrastructures ; or, leur financement proviendra essentiellement des institutions publiques. Le niveau d'investissement public demeurera ainsi vraisemblablement supérieur à celui de l'UE-15. Enfin, selon Coricelli, l'équilibre entre les grands et petits pays en ce qui concerne les procédures du PSC est supposé être à l'avantage des premiers : les PECO, relativement petits et pauvres, risquent ainsi de faire partie d'une « seconde division » à l'intérieur de l'UE ; sachant cela, les PECO ont peu d'incitations à diminuer leurs déficits publics. En fait, cette « seconde division » existe déjà. Coricelli remarque en effet que les institutions de l'UE ont adopté jusqu'à maintenant une attitude de « négligence douce » (*benign neglect*) vis-à-vis des finances publiques des PECO. Voici ce qu'écrit Coricelli : « un signal clair à l'encontre de déficits élevés au sein de l'UE à partir de mai 2004, aurait dissuadé les PECO de mener des politiques budgétaires laxistes. L'ironie de cette approche paternaliste envers les pays accédants est qu'elle a contribué à relâcher les contraintes budgétaires des gouvernements nationaux ».

En résumé, la première différence entre l'UE-15 et les PECO implique que des marges de manœuvres budgétaires plus importantes sont nécessaires pour les PECO ; les deuxième et troisième différences insistent sur la croissance future des dépenses publiques dans ces pays ; et la quatrième différence porte sur le non-respect des règles budgétaires actuelles de l'UE. Une augmentation des déficits publics des PECO est donc attendue, et elle est largement justifiée d'un point de vue économique. Coricelli propose une réforme du PSC reposant sur une règle portant sur l'évolution des dépenses publiques. Selon lui, les dépenses publiques futures et/ou les déficits devraient être planifiés non pas en

fonction des projections de la croissance du PIB *réel* mais en fonction des projections de croissance du PIB *potentiel*.

Coricelli montre que des soldes publics corrigés des fluctuations cycliques (solde structurel), calculés à partir de projections de croissance du PIB *réel*, donnent lieu à une interprétation erronée du caractère discrétionnaire de la politique budgétaire. Les amendements au PSC proposé récemment par la Commission européenne se révèlent particulièrement discutables : promouvoir le solde structurel comme indicateur pertinent de l'impulsion budgétaire est incorrect. En fait, lorsque la croissance *réelle* est élevée, l'amélioration relative du solde structurel ne peut être (pleinement) attribuée à une politique discrétionnaire, et inversement, lorsque la croissance *réelle* est faible, la détérioration du solde structurel ne peut être attribuée à une décision discrétionnaire : il est alors très ambigu de poursuivre les gouvernements pour leur comportement sois-disant laxiste.

La structure de prise de décision dans la zone euro

Dans sa contribution, Piotr Stanek adopte une approche originale, de type « économie politique », pour évaluer les réformes possibles du Système européen des banques centrales (SEBC) après que la zone euro se sera élargie à de nouveaux pays membres. En plus d'un critère d'*efficacité économique*, il prend en compte l'*acceptabilité politique* et la *perception par le public* comme critères clés pour juger du caractère optimal de ces propositions de réforme. Développant donc ses propres critères et sa propre taxonomie, Stanek évalue la pertinence des différentes propositions de réformes, du *statu quo* à la rotation, dans le contexte européen. Il propose finalement une nouvelle réforme qui répond mieux à l'ensemble des critères retenus.

Stanek rappelle que la Banque centrale européenne (BCE) a proposé deux types de réformes : la rotation et le regroupement de pays. La rotation implique que les gouverneurs des banques centrales nationales participent aux votes avec une certaine fréquence et, par conséquent, sont exclus du vote durant certaines périodes. La représentation (ou le regroupement de pays) repose sur la participation de banques centrales nationales à des *pools* communs ressemblant à des « circonscriptions » et sur l'allocation d'un certain nombre de droits de vote à chacun des groupes. Ainsi fut-il imaginé de regrouper Espagne et Portugal au sein d'un même *pool*. La proposition de la BCE consistait à répartir les pays en trois groupes, en fonction de leur part dans le PIB de la zone euro et du montant des avoirs de leurs secteurs financiers nationaux. Cependant, aucune réforme n'était supposée intervenir avant que la zone euro ait dépassé 15 membres. De plus, seuls deux groupes (plutôt que trois) seraient constitués tant que le nombre de pays dans la zone euro resterait compris entre 16 et 21. Dans ce dernier cas, le Conseil des

gouverneurs de la BCE pourrait comprendre jusqu'à 24 membres, ce qui est excessif selon Stanek et conduirait probablement à la totale paralysie d'une institution clé de l'UE.

Selon la classification de Stanek, la proposition de réforme de la BCE serait pire que le *statu quo* : le manque de transparence et de précision concernant les mécanismes définissant la procédure de rotation, ainsi que le caractère relativement vague des conditions aboutissant à un éventuel report de la réforme, feraient largement obstacle à son acceptabilité politique et pourraient se traduire par une faible compréhension de la part du public.

Stanek propose que les décisions monétaires soient plutôt réparties entre deux instances différentes au sein du SEBC. La fixation du taux d'intérêt et la politique de change seraient décidées et mises en œuvre par le Directoire, dont le nombre de membres passerait de six à neuf de façon à bénéficier d'une plus grande « représentativité politique ». Puisque les membres du Directoire seraient nommés par les chefs de gouvernements, il serait nécessaire d'améliorer la responsabilité et la transparence du Directoire au travers de la publication des comptes-rendus de ses réunions. Le Conseil des gouverneurs resterait composé de tous les banquiers nationaux de la zone euro, plus le Directoire, et sa tâche serait limitée à l'établissement des orientations de politique monétaire. Le Conseil aurait aussi un rôle de conseil auprès du Directoire ; ainsi le Conseil des gouverneurs conserverait-il une capacité de contrôle sur le nouveau Directoire.

Dans la réforme qu'il propose, Stanek insiste sur la nécessaire centralisation des pouvoirs tant que les décisions stratégiques sont en jeu, mais aussi sur l'acceptabilité politique de la réforme : à la différence de la rotation et de la centralisation, chaque banquier central national conserverait un droit de vote lors de toute décision « non-stratégique ». Bien sûr, sa proposition dépend crucialement de la capacité à séparer la fixation du taux d'intérêt, d'une part, des orientations de politique monétaire, d'autre part. Stanek a toutefois parfaitement raison lorsqu'il soutient qu'une condition préalable à l'exécution *optimale* d'une règle monétaire *optimale* est une acceptabilité *optimale* de la réforme monétaire.

Économie internationale

La transition post-communiste des PECO et ses conséquences en termes de libéralisation commerciale et financière ont fait craindre une forte relocalisation des entreprises de l'UE vers les PECO, du fait de salaires plus faibles, de travailleurs relativement bien qualifiés et de plus faibles ratios de capital par tête comparativement à l'UE-15. De forts afflux de capitaux en direction des PECO furent aussi attendus du fait de rendements sur l'investissement plus élevés que dans l'UE-15. Par

« effet domino », un plus faible investissement dans l'UE-15 était lui aussi attendu et devait pousser à la baisse les salaires réels dans l'UE-15⁵. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les questions de relocalisation industrielle sont au coeur de la contribution de Sébastien Dupuch, Hugues Jennequin et El Mouhoub Mouhoud, notamment au travers de l'examen des flux d'IDE et des spécialisations commerciales. Les auteurs envisagent deux types de spécialisation industrielle dont les conséquences respectives sur l'UE-15 sont très différentes. Premièrement, une spécialisation inter-industrielle peut se développer sur la base d'une division internationale du travail : les différences de dotations factorielles expliquent la spécialisation commerciale. Citant les auteurs : « cela peut confiner les pays dont les spécialisations s'expliquent par des industries intensives en travail peu qualifié dans le piège du sous-développement ». Dans ces pays, les IDE s'expliquent donc par leurs avantages comparatifs. Par opposition, la spécialisation intra-industrielle repose sur la qualité des facteurs impliqués dans le processus de production : des travailleurs hautement qualifiés, associés à une bonne dotation en capital physique, en infrastructures de transports et en télécommunications, permettent d'attirer la chaîne complète du processus productif. En conséquence, les pays bien dotés produisent non seulement des biens intermédiaires, mais aussi des biens finals. Dans ces pays, les IDE s'expliquent par la recherche de plus grandes parts de marché local.

Dupuch, Jennequin et El Mouhoub Mouhoud s'appuient sur la théorie de la « Nouvelle économie géographique » et avancent qu'un équilibre « cœur-périphérie » devrait émerger dans le cadre de l'UE élargie, en raison des liens verticaux à l'intérieur des industries. Ils montrent que les divergences sectorielles résultant des économies d'agglomération devraient vraisemblablement perdurer : le coeur attirerait des activités à fort contenu en technologie et travail qualifié tandis que la périphérie attirerait des activités à fort contenu en travail non qualifié. Le coeur serait composé des pays d'Europe centrale, lesquels suivraient le « modèle espagnol » de rattrapage fondé sur une diversification industrielle et des échanges intra-industriels. À la périphérie, les pays d'Europe orientale seraient durablement en retard de développement et auraient pour principaux concurrents les pays méditerranéens non membres de l'UE.

Dupuch, Jennequin et El Mouhoub Mouhoud fondent leurs conclusions sur le calcul de deux indices. Premièrement, selon l'indice de spécialisation de Krugman, la spécialisation commerciale de la République tchèque et de la Hongrie, par exemple, est relativement faible et similaire à celle des économies européennes largement ouvertes comme les Pays

5. Une analyse similaire est décrite plus en détails dans Fitoussi J.-P. et E.S. Phelps (1990), « Note sur les conséquences globales de la reconstruction de l'Europe de l'Est et l'épargne mondiale », dans Fitoussi J.-P. (ed.), *À l'Est, en Europe, des économies en transition*, collection Références, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Bas et la Suède. À l'opposé, la spécialisation commerciale des PECO en périphérie tels que les États Baltes, est élevée et même supérieure à celle de certains pays de l'UE-15, comme la Grèce, le Portugal ou l'Irlande. Deuxièmement, selon l'index de Finger-Kreinin, la similarité des structures d'exportations est élevée entre l'Espagne et les plus grands pays parmi les nouveaux États membres, ce qui révèle une convergence certaine sur le « modèle espagnol ». Cet index montre aussi la forte similarité des structures d'exportations des PECO. Ceci amène les auteurs à conclure que « les principaux concurrents des pays candidats sont encore les pays candidats eux-mêmes ».

**Sommaire (alphabétique) de la Revue de l'OFCE,
The new European Union enlargement, Special issue, April 2004 :**

- Cazes S. et A. Nesporova (2004), « Labour markets in transition: balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe ».
- Coricelli F. (2004), « Fiscal policy in an enlarged EU ».
- Creel J. et G. Kamber (2004), « Deficits and inflation on the road to the EU: the case of Turkey ».
- Creel J. et S. Levasseur (2004), « How would a fixed-exchange-rate regime fit the transition economies? The cases of the Czech Republic, Hungary and Poland ».
- Dupont G. (2004), « Pension reforms in acceding countries ».
- Dupuch S., H. Jennequin et E.M. Mouhoud (2004), « EU enlargement: what does it change for the European economic geography? ».
- Le Cacheux J. (2004), « Negotiating the medium-term financial perspectives for the enlarged EU: the future of the European budget ».
- Levasseur S. (2004), « Why not euroisation? ».
- Stanek P. (2004), « How to assess proposals for enlargement reform of the ECB ».

ANNEXE

1. PIB par tête des PECO relativement à la moyenne de l'UE-15 (en PPP*)

	1980	1985	1991	1995	1999	2001
UE-9	1					
UE-10		1				
EU-15			1	1	1	1
Espagne		0,70	0,78	0,78	0,82	0,84
Portugal		0,55	0,68	0,69	0,72	0,69
Grèce	0,65	0,65	0,63	0,61	0,62	0,64
Rép. tchèque				0,62	0,59	0,57
Estonie				0,34	0,39	0,42
Pologne				0,34	0,39	0,40
Slovénie				0,63	0,68	0,69
Hongrie				0,45	0,50	0,51
Slovaquie				0,46	0,49	0,48
Lettonie				0,25	0,29	0,33
Bulgarie				0,33	0,28	0,28
Lituanie				0,32	0,34	0,38
Roumanie				0,28	0,24	0,25

* PPP: Parité de pouvoir d'achat.

Source : Dupuch et al. (2004), « EU enlargement: what does it change for the European economic geography? », *Revue de l'OFCE, The new European Union enlargement, Special issue, April 2004.*

2. Population, PIB et superficie de l'UE élargie

	Population		Superficie		PIB
	En millions	En % de EU-15	En km ²	En % de EU-15	En % de EU-15 *
Chypre	0,8	0,2	9 251	0,3	0,1
République tchèque	10,2	2,7	78 886	2,5	0,9
Estonie	1,4	0,4	45 227	1,4	0,1
Hongrie	10,2	2,7	93 030	2,9	0,8
Lettonie	2,4	0,6	64 589	2,0	0,1
Lituanie	3,5	0,9	65 300	2,0	0,1
Malte	0,4	0,1	316	0,0	0,1
Pologne	38,6	10,2	312 685	9,8	2,3
Slovaquie	5,4	1,4	49 035	1,5	0,3
Slovénie	2,0	0,5	20 273	0,6	0,2
Pays accédant en 2004	74,8	19,8	738 592	23,1	4,8
EU-15	377,1	100,0	3 191 120	100,0	100,0
EU-25	451,8	—	3 929 712	—	—

* 2002, au taux de change courant.

Source : Eurostat.

