

Elargir l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale *

**Sandrine Cazes, Bruno Coquet, Jacky Fayolle,
Jacques Le Cacheux et Frédéric Lerais ****

L'élargissement prochain de l'Union européenne (UE) aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) constituera une expérience à bien des égards inédite : changement d'échelle sans équivalent depuis l'adhésion, en 1972, du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, cet élargissement concerne des pays dont les économies, anciennement planifiées, sont en cours de transformation structurelle et d'ouverture internationale, et dont les niveaux de richesse sont très en deçà de ceux des membres actuels de l'UE. En outre l'adhésion des PECO est envisagée dans un contexte d'évolutions majeures du processus d'intégration européenne — Marché unique, perspectives d'unification monétaire, etc. — et d'incertitudes quant aux orientations futures de l'« acquis communautaire ».

Réalisée pour la Délégation pour l'Union européenne du Sénat, l'étude prospective dont cet article présente une synthèse limitée aux aspects macroéconomiques, s'efforce de tirer de quelques expériences antérieures d'intégration économique régionale, comparables par certains aspects — l'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne en 1986, l'unification allemande en 1990 et l'adhésion du Mexique à l'Accord nord-américain de libre-échange (ALENA) en 1994 — des enseignements concernant les modalités de l'intégration et les politiques économiques susceptibles de favoriser la convergence et le rattrapage des PECO.

Outre les orientations des politiques macroéconomiques et de change des nouveaux adhérents, il apparaît que deux aspects conditionnent fortement la réussite du processus d'intégration : l'ouverture commerciale et le financement. Les scénarios retenus montrent que l'élargissement aura des conséquences macroéconomiques favorables, modestes pour

* Résumé des conclusions d'une étude réalisée pour la Délégation du Sénat pour l'Union européenne par une équipe d'économistes de l'OFCE avec la collaboration d'économistes du Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, BERLIN). Les auteurs remercient Dieter SCHUMACHER (DIW), Gustav HORN (DIW), Mathilde MAUREL (Département des études, OFCE) et Björn ROTHER (Stagiaire au Département des études, OFCE), pour leurs contributions à l'étude et aux discussions.

** Sandrine Cazes et Jacques Le Cacheux, Département des études. Bruno Coquet et Frédéric Lerais, Département d'économétrie. Jacky Fayolle, Département des diagnostics.

les membres actuels de l'UE mais substantielles pour les nouveaux adhérents. Toutefois, les bénéfices qu'en tireront les différentes parties prenantes au processus seront d'autant plus importants que l'intégration commerciale s'accompagnera d'une extension aux PECO des transferts dans le cadre de la politique de cohésion. Certes les dépenses budgétaires communautaires au titre des fonds structurels devraient être alors sensiblement accrues ; mais le surcroît de croissance qu'engendrerait alors l'intégration des PECO dans l'ensemble de l'UE devrait permettre à ces transferts d'être rapidement autofinancés.

Décidé, en principe, lors du Sommet européen de Copenhague en juin 1993, l'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) devrait constituer un changement d'échelle sans précédent depuis 1973. Ces adhésions, dont on ne peut aujourd'hui prévoir précisément ni la date, ni les modalités, déplaceront sensiblement le centre de gravité géographique de l'Union et obligeront vraisemblablement à une refonte de ses règles de décision et de fonctionnement. Sans préjuger des conclusions de la Conférence intergouvernementale qui devrait apporter des solutions à ces problèmes, cet article propose des évaluations des principales conséquences macroéconomiques, dans les PECO et dans les pays membres actuels de l'UE, ainsi que des implications budgétaires, de l'élargissement.

Outre leur nombre et leur poids démographique, ces pays présentent, dans une perspective d'élargissement de l'UE, des caractéristiques économiques singulières : régies, jusqu'à la fin de la précédente décennie, par un système de planification centralisée et structurées par leur appartenance au bloc soviétique, ces économies sont aujourd'hui en phase de transition, de transformations structurelles et d'ouverture commerciale et financière ; leur niveau de développement apparaît très en deçà de ceux observés dans les pays membres actuels ; et, bien que leurs économies donnent des signes tangibles d'amélioration durable, leurs évolutions futures demeurent particulièrement incertaines (Tableaux 1 et 5). De même, de nombreuses interrogations subsistent actuellement sur le cours précis que prendra, dans les années à venir, le processus d'intégration économique et monétaire de l'Union.

Dans ces conditions, il est apparu utile, avant d'analyser de manière prospective les conséquences économiques et budgétaires de l'adhésion des PECO, de synthétiser les enseignements essentiels d'expériences antérieures d'intégration régionale et de s'interroger sur les orientations futures de l'Union en matière économique et monétaire. Ces préalables permettent de caractériser des scénarios d'évolution possible de l'UE et d'intégration des PECO, et de préciser les hypothèses sur lesquelles reposent nos évaluations, dont les principales conclusions sont résumées dans la dernière partie de l'article.

1. Evolutions macroéconomiques dans les Peco

Pays	Agrégat	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bulgarie	PIB (1)	- 9,1	- 11,7	- 7,3	- 2,4	1,4	<i>2,5</i>
	Consommation (2)	—	- 8,4	- 9,2	- 2,5	1,7	—
	FBCF (3)	- 18,5	- 19,9	- 23,2	- 29,7	- 20,2	—
	Prix (4)	26,3	333,5	82,0	73,0	96,3	<i>68,0</i>
	Chômage (5)	1,5	11,5	15,6	16,4	12,8	<i>10,7</i>
	Solde public (6)	- 12,8	- 14,7	- 15,0	- 15,7	- 7,0	—
Hongrie	PIB (1)	- 3,5	- 11,9	- 3,0	- 0,8	2,9	<i>2,0</i>
	Consommation (2)	- 0,8	- 5,8	- 0,5	1,4	1,2	—
	FBCF (3)	- 7,8	- 10,0	- 2,7	1,7	11,5	—
	Prix (4)	28,9	35,0	23,0	22,5	18,8	<i>29,0</i>
	Chômage (5)	2,5	8,0	12,3	12,1	10,4	<i>10,6</i>
	Solde public (6)	0,5	- 2,2	- 5,6	- 6,4	- 8,2	—
Pologne	PIB (1)	- 11,6	- 7,6	2,6	3,8	5,0	<i>5,5</i>
	Consommation (2)	- 11,7	7,2	3,5	5,1	1,2	—
	FBCF (3)	- 10,6	- 3,1	2,3	2,9	7,0	—
	Prix (4)	585,8	70,3	43,0	35,3	32,2	<i>27,0</i>
	Chômage (5)	6,1	11,8	13,6	15,7	16,0	<i>15,1</i>
	Solde public (6)	3,1	- 6,5	- 6,7	- 2,9	- 2,5	- 3,1
République tchèque	PIB (1)	- 0,4	- 14,2	- 6,4	- 0,9	2,6	<i>4,0</i>
	Consommation (2)	—	—	20,4	2,9	5,3	—
	FBCF (3)	—	—	8,9	- 7,7	4,4	—
	Prix (4)	10,8	56,7	11,1	20,8	10,0	<i>10,0</i>
	Chômage (5)	0,8	4,1	2,6	3,5	3,2	<i>2,8</i>
	Solde public (6)	0,1	- 2,0	- 3,3	1,4	1,0	—
Roumanie	PIB (1)	- 5,6	- 12,9	- 10,0	1,3	3,4	<i>4,0</i>
	Consommation (2)	8,0	- 16,2	- 9,3	- 2,0	—	—
	FBCF (3)	- 35,5	- 31,6	4,9	4,7	—	—
	Prix (4)	5,1	174,5	210,9	256,1	131,0	<i>40,0</i>
	Chômage (5)	—	3,0	8,4	10,2	10,9	<i>9,9</i>
	Solde public (6)	1,2	0,6	- 4,6	- 0,1	- 3,0	- 2,0
Slovaquie	PIB (1)	- 0,4	- 14,5	- 7,0	- 4,1	4,8	<i>5,0</i>
	Consommation (2)	—	- 28,2	- 2,7	1,2	- 2,1	—
	FBCF (3)	11,7	- 25,2	- 15,3	- 16,0	- 14,3	—
	Prix (4)	10,8	61,2	10,1	23,1	13,4	<i>11,0</i>
	Chômage (5)	1,5	7,9	11,0	14,4	14,8	<i>13,3</i>
	Solde public (6)	0,1	- 2,0	- 13,1	- 6,7	- 3,7	- 3,0

(1) Taux de croissance réel.

(2) Taux de croissance de la consommation privée lorsque le chiffre est disponible.

(3) Taux de croissance de la FBCF Totale.

(4) Taux de croissance des prix à la consommation en moyenne annuelle.

(5) Taux de chômage.

(6) Ratio Solde public/PIB en %.

Sources : BERD ; UN/ECE. Les données en italiques représentent des prévisions ou des chiffres non-définitifs.

Quelques enseignements des expériences antérieures d'intégration

Au cours des années récentes, les expériences d'intégration économique régionale se sont multipliées ; la variété de leurs conditions initiales, de leurs modalités spécifiques et de leurs conséquences macroéconomiques et sectorielles est riche d'enseignements dans la perspective de l'élargissement aux PECO de l'Union européenne. Etant donné la situation économique initiale de ces pays et la nature des processus de transformation dans lesquels ils sont engagés depuis le début de la décennie, il semble que les comparaisons les plus pertinentes soient, d'une part, avec les expériences d'adhésion à la Communauté européenne des pays d'Europe du Sud — notamment de l'Espagne (cf. annexe) —, d'autre part, avec des expériences plus récentes et plus contrastées d'intégration économique entre pays économiquement très dissemblables : l'adhésion du Mexique à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'unification allemande.

Des objectifs et des modalités d'intégration divers

Les trois expériences d'intégration régionale évoquées ont en commun d'avoir comporté l'adhésion d'entités dont le niveau de développement économique et le degré d'ouverture aux échanges internationaux étaient initialement relativement faibles, à des ensembles préalablement constitués, beaucoup plus riches et d'un poids — géographique, démographique et économique — beaucoup plus important¹. Mais elles se distinguent par des ambitions et des modalités très diverses. En premier lieu, le degré d'intégration régionale et ses finalités ultimes ne sont pas les mêmes : l'ALENA n'est qu'une zone de libre-échange, dont l'objet est limité à la libéralisation des transactions sur biens et services et des mouvements de capitaux ; à l'extrême opposé, l'unification allemande est littéralement une absorption, qui dépasse très largement l'intégration économique des marchés, puisqu'elle comporte également l'adoption par l'Allemagne de l'Est de l'ensemble du système politique, monétaire, fiscal et social de la RFA, s'accompagnant en outre de la mise en œuvre de mécanismes d'assistance financière massive ; quant à l'adhésion des pays d'Europe du Sud à la Communauté européenne (CE), elle allait au-delà de l'intégration des marchés, dans la mesure où l'appartenance à la CE

1. En 1986, le passage de 10 à 12, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne, a accru la population communautaire de 17,7 % et le PIB communautaire de 11,6 %. Dans le cas de l'ALENA, le Mexique représentait 31 % de la population et 5 % du PNB de la zone préexistante (Canada + Etats-Unis) (Röther, 1995). Dans le cas de l'Allemagne, la RDA représentait 27 % de la population mais, selon les estimations les plus fiables et au taux de conversion de 1 : 1 adopté lors de l'unification monétaire (Burda, 1990 ; Passet, 1990), seulement entre 10 % et 15 % du PNB ouest-allemand.

impliquait aussi la participation à l'ensemble de l'« acquis communautaire » — tarif extérieur commun et politique commerciale européenne, politique européenne de la concurrence, Politique agricole commune (PAC) et solidarité financière, participation, à terme, au Système monétaire européen (SME), etc. —, sans toutefois remettre en cause les principaux attributs de la souveraineté nationale dans les domaines politique, monétaire, fiscal et social ².

En second lieu, ces expériences d'intégration ont été menées selon des rythmes temporels fort différents : l'adhésion des pays d'Europe du Sud à la CE a ménagé, avant et après la signature du traité, des périodes de transition longues, au cours desquelles de nombreux régimes dérogatoires du droit commun de la CE ont été appliqués dans la plupart des domaines — commercial, agricole, monétaire et financier, notamment —, de sorte que l'ouverture des marchés et l'imposition des règles communes n'ont été que graduelles ; au contraire, l'unification allemande et la participation du Mexique à l'ALENA ont pris effet quasi immédiatement. Certes, dans l'expérience allemande de *big bang*, des pans importants du système économique est-allemand ont, souvent par nécessité, fait l'objet d'une adaptation progressive — la privatisation des entreprises et le rattrapage des salaires, notamment — ; mais l'essentiel des mesures de libéralisation des marchés et d'intégration politique, monétaire, fiscale et sociale a été appliqué sans délais (cf., en particulier, Horn, 1995).

En dépit de ces nombreuses différences dans les ambitions, l'ampleur, les modalités et les rythmes de l'intégration, l'analyse de ces expériences récentes et des évolutions économiques consécutives révèle certains traits communs des processus d'intégration économique régionale ; elle suggère aussi l'existence de solutions, plus ou moins efficaces et coûteuses, aux difficultés qu'engendrent les disparités des situations économiques initiales. Dans les trois cas, l'interaction dynamique entre les mesures de libéralisation des marchés, la mise en œuvre des politiques économiques — nationales ou communes — et les processus de convergence et de rattrapage est à l'origine d'évolutions macroéconomiques et structurelles plus ou moins « vertueuses » ou, au contraire, « perverses ».

Les bénéfices et coûts de l'ouverture commerciale

L'ouverture commerciale est la principale caractéristique commune aux trois expériences d'intégration économique régionale considérées. A chaque fois, ses conséquences macroéconomiques apparaissent largement bénéfiques pour la zone dans son ensemble, et notamment pour les pays initialement membres du fait de l'accroissement sensible des importations des nouveaux adhérents en provenance de la zone ;

2. Même si l'adhésion impliquait de nouvelles contraintes sur l'exercice de la souveraineté nationale et éventuellement des abandons limités de souveraineté dans ces différents domaines.

dans les trois exemples, et en dépit, parfois, des appréhensions initiales suscitées par les écarts de coûts salariaux, l'intensification des échanges commerciaux s'est traduite par l'apparition d'excédents pour les pays les plus développés et a eu, de ce fait, des effets favorables en termes de croissance dans ces pays. Toutefois, au cours des premières étapes de l'intégration, l'ouverture commerciale engendre également, le plus souvent, des difficultés sectorielles, du fait de l'avantage dont bénéficient les nouveaux membres en termes de compétitivité-coûts pour certaines productions — généralement les plus intensives en main-d'œuvre peu qualifiée — ; mais, si cette concurrence accrue comporte des coûts en emploi et risque d'engendrer une pression à la baisse sur les salaires des catégories de main-d'œuvre les moins qualifiées, elle a également des conséquences bénéfiques sur le pouvoir d'achat des consommateurs dans les pays importateurs.

Du point de vue du pays adhérent, le bilan de l'ouverture commerciale est, *a priori*, plus mitigé, car dépendant des capacités d'ajustement de l'offre locale et des évolutions des coûts de production dans les différents secteurs de l'économie nationale. L'effet d'entraînement sur la croissance ne peut, en effet, se concrétiser que si les producteurs locaux sont en mesure de répondre à la demande accrue par une offre qualitativement adaptée et compétitive : l'apparition d'un déficit commercial traduit, en partie, cette difficulté, commune aux trois expériences, de la concurrence renforcée sur les produits incorporant des technologies avancées et/ou du capital humain spécifique. En général, le retard de développement des nouveaux adhérents est lié à une certaine insuffisance — quantitative ou qualitative — du stock de capital productif, des infrastructures et du capital humain. L'adaptation à l'ouverture extérieure passe donc nécessairement par le déclassement d'une fraction du capital existant — l'exemple extrême étant ici celui de l'Allemagne orientale (Horn, 1995) — et doit, pour éviter l'aggravation et la persistance des déséquilibres, s'accompagner d'importants investissements de modernisation, de formation du capital humain, et d'évolutions salariales compatibles avec celles de la productivité de la main-d'œuvre. Du fait de l'inégale progression de la productivité selon les branches et de la tendance à l'uniformité des évolutions salariales dans l'économie nationale, le processus d'adaptation engendrera généralement des tensions inflationnistes — « effet Balassa » (Cazes, Coquet et Lerais, 1996 ; Fayolle, 1996) —, et des influences contradictoires sur l'évolution des taux de change nominal et réel : la résultante — et la politique de change mise en œuvre par les autorités nationales — conditionnera, à son tour, la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence extérieure (*cf. infra*).

L'expérience est-allemande est, de ce point de vue, particulièrement éclairante, dans la mesure où l'unification monétaire a irrévocablement fixé le taux de change nominal. Cependant, l'inflation y a été, depuis 1990, plus forte qu'en Allemagne de l'Ouest, de sorte que le taux de change réel s'est apprécié. Suite à la réalisation de l'union économique et monétaire allemande, l'accroissement des importations en provenance des *Länder* occidentaux a été immédiat, massif et durable, en raison

de l'inadaptation de l'offre locale — le PNB est-allemand a chuté de près de 50 % au cours du second semestre 1990 et du premier trimestre 1991 (Horn, 1995) — et de l'évolution du revenu disponible des ménages est-allemands : d'une part, en effet, les salaires ont connu une progression extrêmement rapide — augmentation de 30 % au second semestre 1990, puis 60 % en 1991 et encore près de 20 % par an en 1992 et 1993 —, atteignant pratiquement la parité avec les salaires ouest-allemands — délibérément recherchée par les syndicats³ — en 1994, tandis que la productivité de la main-d'œuvre connaissait une évolution bien moins rapide dans la plupart des secteurs ; d'autre part, l'augmentation consécutive du chômage a été freinée par l'octroi de subventions aux entreprises est-allemandes et ses effets sur le pouvoir d'achat des ménages est-allemands amortis par les transferts sociaux. En pratique, l'Allemagne de l'Ouest a maintenu, grâce à des transferts budgétaires aux entreprises et aux ménages de l'Est, la croissance de la demande est-allemande, tandis que l'offre s'effondrait (Burda, 1990 ; Atkinson, et *alii*, 1994 ; Horn, 1995). Mais on peut penser qu'à terme, en raison des efforts financiers publics dans les domaines des infrastructures et de l'aide à la modernisation des entreprises, et de l'afflux des capitaux privés et des technologies ouest-allemands, le développement d'une offre locale compétitive permettra de résorber le chômage et le déficit commercial de la partie orientale de l'Allemagne.

Les financements du rattrapage

L'une des conditions essentielles à la réussite de l'intégration de pays accusant un certain retard de développement à une zone régionale économiquement plus avancée est la mise à disposition de moyens de financement suffisants pour assurer la transformation et la modernisation des capacités de production et des infrastructures et, éventuellement, favoriser la croissance rapide de la demande solvable. C'est, bien sûr, à cette condition que l'intégration peut engendrer des gains, commerciaux notamment, pour les pays partenaires. Il apparaît, en effet, que les capacités intérieures de financement des pays en transition sont généralement insuffisantes et que le rattrapage ne peut être réalisé que par l'apport — temporaire, si le rattrapage est effectif — de financements extérieurs.

A court terme, les financements extérieurs ont pour effet de rendre solvable la demande locale, favorisant notamment les importations ; il importe dès lors assez peu, dans une perspective macroéconomique et du point de vue des pays fournisseurs, de savoir à quels usages ils sont destinés. Mais à plus long terme, c'est par le développement

3. La principale raison de cette insistance des syndicats (ouest-allemands) sur la parité des salaires — d'ailleurs regardée avec bienveillance par le gouvernement fédéral — était la crainte d'une concurrence de la main-d'œuvre est-allemande ou de migrations massives des *Länder* orientaux vers ceux de l'Ouest. En réalité, la convergence des salaires n'a pas complètement empêché l'augmentation des migrations — pendulaires ou de résidence —, notamment à cause du chômage qui sévit à l'Est (Horn, 1995).

d'une offre compétitive que les pays nouvellement intégrés à une zone régionale pourront soutenir l'emploi et la croissance du revenu disponible de leurs résidents : le financement de l'investissement productif — privé et en infrastructures publiques — est, de ce fait, préférable aux transferts aux ménages.

En principe, dans un monde de mobilité des capitaux financiers, les perspectives de rentabilité qu'engendrent celles d'une croissance accélérée grâce à l'intégration devraient suffire à attirer dans les pays adhérents les capitaux privés nécessaires au financement du développement de l'offre. Pourtant, les diverses expériences récentes suggèrent que de telles évolutions « vertueuses » sont loin d'être la règle. D'une part, en effet, l'accélération du développement nécessite également le financement de la formation du capital humain et des infrastructures dont les analyses modernes en termes de « croissance endogène » ont montré que l'offre privée, décentralisée, tendait à être sous-optimale. D'autre part, les risques d'instabilité politique et économique, de même que les risques d'échec des processus de rattrapage, peuvent dissuader les investisseurs privés d'apporter aux pays en transformation structurelle des financements suffisants. Les concours publics, sous forme de prêts ou de dons, en provenance des nouveaux partenaires ont souvent, dans ces conditions, des effets d'entraînement sur les capitaux privés, pourvu qu'ils soient bien ciblés⁴.

En outre, si la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux privés et la « globalisation financière » ont favorisé l'essor des flux financiers en direction des pays en transformation structurelle — pays « émergents », selon la terminologie des investisseurs internationaux —, les nouvelles modalités de financement — investissements en portefeuille, surtout — se révèlent souvent plus versatiles : l'horizon temporel des investisseurs n'est pas toujours compatible avec les rythmes de la transformation structurelle et du rattrapage ; leur perception subjective des risques est fondée sur une notion mal définie de « crédibilité » des politiques, notamment macroéconomiques, mises en œuvre et, par nature, sujette au mimétisme, tant dans le sens de l'optimisme que dans celui du pessimisme, comme l'illustre l'exemple du Mexique (cf., notamment, Rother, 1995). L'octroi de financements publics stables et durables peut donc contribuer par ce biais aussi à conforter et pérenniser les apports privés d'investissements directs.

4. La forme de conditionnalité dont il est ici question fait référence à la nature des projets financés, plus qu'à des conditions en termes de politiques ou de performances macroéconomiques.

Il faut également reconnaître que l'octroi d'aides publiques, même importantes, pour financer des infrastructures ou subventionner les investissements productifs privés ne garantit pas toujours la réussite du processus de rattrapage : les exemples abondent, dans les politiques régionales des différents pays comme dans les politiques d'aide au développement, d'évolutions « perverses », de type « Mezzogiorno ». L'aide revêt alors un caractère d'assistance permanente au revenu des résidents ; mais elle a, malgré tout, des effets bénéfiques sur les exportations de la zone donatrice, car elle soutient la demande locale.

Gestion du taux de change et politiques macro-économiques

La gestion du taux de change et des politiques macroéconomiques du pays adhérent au cours de la phase de rattrapage qui suit l'adhésion à une zone économiquement plus avancée apparaît comme l'un des éléments les plus déterminants, mais aussi les plus délicats, de la réussite du processus d'intégration : elle doit, en effet, être jugée soutenable et « crédible » par les investisseurs privés, tout en étant soumise à des tensions contradictoires susceptibles d'engendrer, au cours de la phase de rattrapage, des déséquilibres. Les expériences récentes de l'Espagne (cf. Annexe) et du Mexique (Röther, 1995) illustrent les difficultés de cette gestion et les risques d'instabilité financière encourus, tandis que l'unification allemande révèle à la fois les avantages d'une orientation « crédible » et les dangers d'une appréciation réelle forte de la monnaie.

Dans le cas de l'Allemagne, la fixation irrévocable et parfaitement crédible du taux de change — avec l'instauration d'une monnaie unique et d'une politique monétaire commune, conduite, qui plus est, par une institution à la réputation sans tache, la Bundesbank — et l'apport massif de financements publics ont favorisé l'essor des financements privés, de sorte que l'on peut être optimiste sur la réussite, à terme, du processus de transformation, de modernisation et de rattrapage de l'économie est-allemande. Mais au cours de ce processus, la forte appréciation réelle de la « monnaie est-allemande » aura considérablement détérioré la compétitivité de l'offre locale préexistante⁵. L'appréciation réelle a résulté, dans un premier temps, du choix de la parité de conversion au moment de l'unification monétaire, qui, étant donné les niveaux relatifs de productivité de la main-d'œuvre des deux parties de l'Allemagne, plaçait, d'emblée, les coûts unitaires des producteurs est-allemands très au-dessus de ceux de leurs concurrents occidentaux. Mais elle a été, en outre, considérablement accentuée par les évolutions salariales (Atkinson et alii, 1994 ; Horn, 1995), aggravant ainsi à la fois le déficit commercial des *Länder* orientaux et leur chômage.

Dans les expériences espagnole et mexicaine, au contraire, c'est la succession de phases de « crédibilité » des orientations macroéconomiques et de change, et de crises de « défiance » qui caractérise le processus de rattrapage, révélant à la fois les difficultés de sa gestion dans le temps et les risques d'échec. Dans la première phase de l'ouverture et de l'intégration régionale, en effet, l'ancrage nominal de la monnaie nationale — au SME dans le cas de l'Espagne, au dollar américain dans le cas du Mexique — apparaît comme un instrument utile de stabilisation macroéconomique, notamment parce qu'il permet de contenir les tensions inflationnistes. Mais tant que l'inflation intérieure demeure supérieure à celle des partenaires, la fixité

5. Ce qui peut être considéré comme une condition favorable à la restructuration, mais comporte des coûts d'ajustement importants, notamment en termes de déclassement du capital productif et de chômage de la main-d'œuvre.

du taux de change nominal engendre une appréciation réelle de la monnaie nationale, confortée par les entrées de capitaux privés aussi longtemps que le processus est jugé « crédible » et/ou que les taux d'intérêt sont maintenus à un niveau jugé suffisant par les investisseurs internationaux pour compenser le risque de dépréciation nominale. La tendance persistante à l'appréciation réelle de la monnaie correspond à une perte de compétitivité, génératrice de déséquilibres commerciaux durables, même si, à terme, la réussite du processus de rattrapage doit se traduire par la restauration de la compétitivité et de l'équilibre extérieur. Mais la stabilisation du taux de change nominal est alors, à tout moment, menacée par des crises de défiance des investisseurs internationaux prenant soudainement conscience de l'ampleur des déséquilibres. Ces crises risquent de contraindre les autorités nationales à des orientations macroéconomiques plus strictes, compromettant le rattrapage⁶.

Ainsi, les exigences contradictoires que doivent tenter de concilier politiques macroéconomiques et gestion du taux de change mettent en lumière la difficulté de conjuguer convergence nominale et rattrapage : la sous-évaluation de la monnaie est favorable à l'insertion dans les échanges mondiaux et à la stimulation de l'offre nationale, tandis que la pression concurrentielle qu'exerce l'appréciation réelle incite à la restructuration, à la modernisation et pèse sur les évolutions des coûts et des prix. Mais dans un monde de mobilité élevée des capitaux, les autorités nationales n'ont pas toujours la maîtrise de ces évolutions.

Ces expériences, et notamment celle de l'Espagne, montrent que le rattrapage progressif d'une économie retardataire associe trois phénomènes tendanciels : une croissance potentielle et une inflation normale plus fortes que celles des partenaires plus avancés ainsi qu'un déficit externe jugé soutenable, c'est-à-dire compatible avec une règle de solvabilité misant sur un rendement plus élevé des investissements effectués dans le pays en rattrapage. L'impact, sur le processus de rattrapage, de l'intégration de ce pays dans une communauté constituée de pays en moyenne plus avancés, peut être ambigu. Incitant à une ouverture accélérée, l'intégration peut accroître la sensibilité cyclique du déficit et de la contrainte externes. Le pays croit s'intégrer dans un marché unique « parfait » des marchandises et des capitaux, où il ne pèse que marginalement : il peut ainsi écouler ses marchandises sans risque de mévente et attirer sans difficultés les capitaux aidant au financement des investissements productifs et des déficits budgétaires. L'Espagne des jeux de Barcelone et de l'Exposition universelle de Séville illustre ce moment, qui s'est traduit aussi, à l'orée des années quatre-vingt-dix, par un engouement exagéré pour la peseta. Le détournement de capital externe par l'unification allemande a renvoyé l'Espagne dans les cordes et révélé son déficit de compétitivité : l'inflation espagnole « sous-jacente » s'avérait incompatible avec la fixité

6. Ces difficultés ne sont pas sans rappeler celles que rencontrent les processus de désinflation, voire de « désinflation compétitive » à la française. Dans des conditions tout autres, elles risquent également de se manifester pour la Russie qui tente, depuis plusieurs mois, une expérience de stabilisation monétaire avec ancrage nominal.

de la peseta au sein du SME et avec le critère de convergence retenu dans le Traité de Maastricht. *L'intégration rapide aux différents cercles communautaires peut ainsi révéler crûment les obstacles à un rattrapage qui serait gérable plus graduellement par une formule d'intégration progressive.*

Sur la dernière décennie, l'Europe élargie a appris que la vitesse de l'intégration dans le marché unique et la convergence des performances macroéconomiques (notamment nominales) n'étaient pas identiques à la constitution d'un espace productif et social homogène, fondant ainsi la possibilité d'une zone monétaire optimale. L'adoption pleine et entière de l'ouverture des marchés et d'une discipline nominale forte peut bien sûr être conçue comme le moyen d'apprentissage des règles de compétitivité. Mais parce qu'elle révèle, voire accentue, certaines dissymétries réelles, elle ne paraît guère soutenable sans mécanismes de solidarité (du type des fonds structurels et de cohésion sociale). L'intégration forte et rapide sans de tels mécanismes, comporte le risque des *stop and go* destructeurs dans la réalité conjoncturelle et dans la poursuite même de l'intégration.

Incertitudes sur l'évolution future de l'Union européenne

Alors que les précédents élargissements de la Communauté européenne ont eu lieu dans un contexte où l'« acquis communautaire » auquel adhéraient les nouveaux membres était assez clairement défini, les conditions de l'adhésion des PECO à l'UE apparaissent beaucoup plus incertaines : la plupart des politiques communes ont connu des évolutions importantes au cours des années récentes et sont susceptibles de subir de nouvelles modifications dans l'avenir proche ; par ailleurs, l'adoption du traité de Maastricht et les perspectives d'unification monétaire ont radicalement transformé la nature de l'« acquis communautaire » et posé le problème de sa « géométrie » future.

L'orientation future des politiques communes

L'achèvement du Marché unique a conféré une importance accrue à la réglementation européenne et à la politique commune de la concurrence. Dans le domaine des normes et de la réglementation — notamment la réglementation prudentielle des banques et établissements financiers —, l'harmonisation européenne a fait des progrès considérables. Elle tend à substituer aux pratiques des Etats membres des conditions de concurrence uniformes, même si le principe de reconnaissance mutuelle permet de tolérer la persistance de certaines spécificités. De même, la politique de la concurrence exerce

un contrôle de plus en plus strict sur les pratiques nationales en matière de subventions aux entreprises, de privilèges fiscaux, etc. Etant donné le caractère de plus en plus contraignant de ces orientations communes, conformes à la logique du Marché unique, il n'est pas évident que les PECO puissent être soumis d'emblée au droit commun communautaire : d'une part, en effet, les restructurations en cours ont de grandes chances de n'être pas achevées au moment de leur adhésion, ce qui nécessiterait des dérogations ; d'autre part, il n'est pas certain que les capacités administratives locales permettent d'assurer sans délais le respect des réglementations communes. Ces deux considérations plaident, à tout le moins, pour des périodes transitoires post-adhésion relativement prolongées.

Les orientations de la politique commerciale de l'Union ont également évolué dans un sens résolument libéral. Sous la pression des négociations commerciales internationales du GATT, des concessions importantes ont déjà été faites en direction d'un système d'échanges extérieurs moins protégé pour de nombreux produits et de règles plus contraignantes pour les interventions publiques, l'accès minimum garanti, etc. Les accords récents d'Union douanière avec la Turquie, les accords signés avec les pays de la rive sud de la Méditerranée — qui concernent, certes, des zones d'influence « naturelle » de l'UE — et les projets en cours d'accords de libre-échange avec le Mercosur et, éventuellement, les Etats-Unis — donc l'ALENA — semblent orienter l'UE vers une dilution de la préférence communautaire et de la protection douanière extérieure commune. Et il se pourrait que les Etats-Unis exercent de nouvelles pressions pour une libéralisation encore accrue des échanges extérieurs de l'UE dont l'adhésion des PECO pourrait fournir l'occasion et le prétexte, étant donné les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Dans ce contexte, l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) est également incertain, si l'on en juge d'après le contenu du récent *Livre blanc sur l'agriculture européenne*. La PAC a subi, en 1992, une profonde réforme qui, dans l'esprit de certains, n'est que la première étape d'une transformation radicale de ses objectifs et des modalités de sa mise en œuvre. Les mécanismes de soutien des prix ont été sensiblement réduits pour les produits de base — notamment les céréales — de manière à rapprocher les prix intérieurs des niveaux mondiaux et limiter les subventions aux exportations ; les quantités exportées avec subventions ont été plafonnées et un accès minimum au marché communautaire a été introduit pour les produits en provenance du reste du monde. Parallèlement, les aides directes au revenu des exploitants, moins directement liées aux quantités produites, ont été accrues. Etant donné l'accent mis sur des objectifs autres que les quantités produites — notamment l'incitation à la protection de l'environnement, à des modes de production plus extensifs, etc. — et les probables pressions américaines pour un affaiblissement ultérieur des mesures de soutien des prix et de la préférence communautaire ⁷,

7. Les orientations contenues dans le nouveau *Farm Bill* américain, qui doit être adopté par le Congrès dans un proche avenir, seront, de ce point de vue, particulièrement intéressantes.

on ne peut exclure une nouvelle réforme de la PAC au début de la prochaine décennie.

Dans un autre domaine, crucial mais sur lequel l'UE ne s'est, jusqu'à présent, que peu aventurée, la « Charte sociale européenne » adjointe au traité de Maastricht — signée par tous les pays membres à l'exception du Royaume-Uni — édicte certains principes, très généraux il est vrai, concernant la réglementation du travail et la protection des droits sociaux. Si elle devait se traduire par une réglementation européenne plus contraignante en la matière, l'adhésion des PECO se trouverait soumise à des conditions plus strictes que celles qui prévalaient lors des précédents élargissements. Etant donné notamment l'état de leur législation sociale et de leurs systèmes de protection sociale, il n'est pas certain qu'ils puissent les satisfaire immédiatement.

Enfin, la « politique de cohésion » et les transferts au titre des fonds structurels ont été considérablement renforcés depuis les adhésions de pays d'Europe du Sud. Ils répondent désormais, pour l'essentiel, à des critères de développement relatif qui rendent d'emblée, l'ensemble des PECO candidats éligibles. Mais une modification des critères dans un sens plus restrictif pour l'ensemble des pays membres risque de se heurter à l'opposition de pays qui, tels l'Espagne et l'Italie, perdraient beaucoup.

La « géométrie » économique et monétaire de l'Union

Alors que l'« acquis communautaire » auquel adhéraient les pays candidats lors des précédents élargissements de la Communauté européenne était effectivement un ensemble de règles communes et uniformes s'appliquant à tous les membres de la CE, tel n'est plus aujourd'hui le cas, notamment en matière monétaire. Au moment des adhésions des pays de l'Europe du Sud, déjà, certains pays membres — le Royaume-Uni — ne participaient pas au Mécanisme de change européen (MCE) du Système monétaire européen (SME) institué en 1979. Mais, s'il existait des régimes dérogatoires du droit commun — marges de fluctuation élargies, par exemple — ils étaient conçus comme transitoires et tous les pays membres avaient, au moins théoriquement, vocation à participer au MCE. En instituant des critères de convergence dont le respect est impératif pour la participation à la phase ultime de l'unification monétaire, le traité de Maastricht a explicitement ouvert la voie à l'instauration d'une « géométrie économique » variable dans l'UE, quelles qu'en soient les modalités spécifiques — « à la carte », en « cercles concentriques », « noyau dur » et « périphérie », etc. Et, depuis les crises de change de 1992-93, cette éventualité est devenue réalité, puisque plusieurs monnaies flottent désormais librement — la livre sterling et la lire italienne —, tandis que d'autres ont été fortement dévaluées — la peseta espagnole, l'escudo portugais et la couronne suédoise. En outre, quelles que soient les évolutions macroéconomiques au cours des prochaines années en Europe, il est, dès à présent,

assuré que, dans l'hypothèse d'un respect des échéances prévues dans le traité de Maastricht, la future monnaie unique ne concernera pas la totalité des pays membres actuels : le Royaume-Uni s'est réservé, par la clause d'*opting out* adjointe au traité, la possibilité de ne pas se joindre à la future zone monétaire ; et bon nombre de membres actuels ne pourront en aucun cas satisfaire les critères — notamment de finances publiques — à l'horizon de la fin du siècle.

Alors qu'il n'est guère envisageable de prolonger indéfiniment le SME actuel, la future organisation monétaire de l'Europe, qui aura au moins « deux cercles », reste à imaginer. Avec la perspective de l'élargissement aux PECO, les exigences auxquelles devra satisfaire cette organisation monétaire sont particulièrement contraignantes, étant donné les analyses précédentes concernant la gestion du change des PECO et le désir, légitime, des pays participant à la monnaie unique d'éviter les dévaluations compétitives et les tendances centrifuges des pays de la périphérie. C'est, de ce fait, toute la conception de l'unification économique et monétaire qui doit être repensée et adaptée aux nouvelles réalités.

Scénarios pour l'Union européenne et l'intégration des PECO

Scénarios pour l'Union européenne

Dans ces conditions, on peut imaginer différentes options stratégiques. Chacune repose sur un certain type de rapport entre union politique et union monétaire. L'intégration des pays est-européens ne relève pas de la même problématique dans tous les cas de figure :

(i) Un scénario Confirmation et prolongement de Maastricht

Ce premier scénario est fondé sur le refus collectif des dirigeants européens d'ouvrir la « boîte de Pandore » des finalités et critères de l'union monétaire définis par le traité de Maastricht. Sans être optimaux, ces finalités et critères sont le moyen de tester l'adhésion de chaque pays à des règles collectives de discipline garantissant la stabilité monétaire de l'Europe et la réussite de l'union monétaire. Celle-ci doit être réalisée rapidement afin de réduire les coûts et les incertitudes de la transition. Elle devrait être renforcée par la définition d'un « pacte de stabilité » précisant les obligations des participants à l'union monétaire, notamment en matière de gestion budgétaire. Les avancées de l'union politique sont nécessaires pour légitimer le contenu prédéfini et renforcé de l'union monétaire et favoriser l'adhésion des opinions publiques nationales à ce contenu. Cette union politique permettra

d'encadrer les marchés par une coordination renforcée des politiques budgétaires et par des politiques communes plus consistantes. Dans ce scénario, les nouveaux arrivants adoptent l'acquis communautaire, intègrent pleinement l'union politique et postulent à l'union monétaire en fonction de leur capacité à satisfaire les critères établis.

(ii) Un scénario Zone de libre-échange politiquement encadrée

Le deuxième scénario repousse de manière indéfinie, voire abandonne, une union monétaire jugée trop précoce ou trop contraignante en l'absence d'une identité européenne suffisamment fondée. L'union politique, censée permettre l'identification par les Européens de leurs intérêts communs, devient un préalable à la poursuite ou à la reprise du projet d'union monétaire. Cette identification n'est cependant pas, en soi, une garantie, si bien que le scénario peut conduire à entériner les forces centrifuges actuelles. Le résultat serait alors la concrétisation d'une zone de libre-échange pan-européenne, plus ou moins bien encadrée par des garde-fous institutionnels. L'intégration rapide de nouveaux membres est dans le prolongement naturel de cette évolution. Des régimes transitoires permettraient de gérer l'adaptation à l'extension généralisée du libre-échange.

(iii) Un scénario d'Intégration structurelle

Cette dernière option dépasse le chassé-croisé précédent entre union monétaire et union politique. Elle repose sur une relance politique du projet européen. Elle prend au sérieux l'offre allemande d'une union politique plus consistante et lui répond en proposant de mettre au cœur de celle-ci l'entente sur les règles publiques et sociales devant gouverner l'union économique et monétaire. La coordination et l'harmonisation des politiques économiques gagnent en crédibilité et en efficacité car elles sont basées sur la reconnaissance mutuelle et opérationnelle de ces règles. Cette option exigeante vise à nourrir le fédéralisme européen⁸ par la clarification de normes communes (sur la fiscalité, la politique de l'emploi et des revenus, etc.). Elle suppose une clarification franco-allemande sur la signification de la stabilité monétaire, qui est la finalité principale retenue pour l'union monétaire. Une critique primaire du monétarisme est ressentie par les Allemands — patrons et syndicalistes — comme une mise en cause de cette stabilité, alors que la société allemande partage la conscience aiguë de sa nécessité pour assurer la clarté et la solidité du contrat social. Quel est l'horizon sur lequel on juge de la stabilité des prix et de la monnaie ? La stabilité nominale a-t-elle un sens si les politiques monétaires et budgétaires tirent à hue et à dia contre l'emploi ? Peut-on parler de stabilité sans que l'Europe se dote de réglementations bancaires et financières qui lui soient propres et qui limitent en particulier la dépendance des gestions bancaires à l'égard des marchés financiers ?

8. Cf. l'article de P.A.Muet (1995).

Dans ce troisième scénario, l'intégration de nouveaux membres prend en compte leur capacité à respecter les règles publiques et sociales de l'Union et l'apport de ces règles à leur objectif de rattrapage. Elle se fait sans doute au coup par coup, mais on peut imaginer des formules d'antichambre, à l'image de l'Espace économique européen pour les récents adhérents en provenance de l'Association européenne de libre-échange.

Scénarios pour l'intégration des PECO

Au fur et à mesure que l'Union européenne s'étend, elle associe des pays pour lesquels les gains respectivement tirés du développement des échanges inter- et intra-industriels sont différemment pondérés. Alors que la dynamique du noyau fondateur de la Communauté s'était largement appuyée sur la création d'échanges intra-industriels en son sein, les élargissements successifs accentuent les incitations au développement des échanges intersectoriels et aux choix de spécialisation conséquents. Avec l'extension de l'Union aux pays moins développés du Sud puis de l'Est de l'Europe, dans un contexte de croissance affaiblie, le recentrage sur la croissance des échanges inter-industriels soulève avec force le problème des adaptations sectorielles, de part et d'autre. La montée en charge des fonds structurels en porte la marque tandis que les stratégies de délocalisation sont le moyen pour les entreprises d'acquiescer ou d'affirmer une dimension transnationale leur permettant d'internaliser la redistribution géographique des activités. La formation d'entreprises multinationales à vocation européenne permettrait d'activer la mobilité des facteurs de production et esquiverait, notamment au travers des transferts de technologie, la formation d'un véritable système productif européen.

Cette problématique amène à imaginer pour les pays est-européens deux étapes de leur intégration économique dans l'Union européenne :

- Une étape « inter-industrielle », au cours de laquelle ils identifient et améliorent rapidement, à partir de leurs dotations productives effectives ou mobilisables, une spécialisation leur permettant de trouver leur place dans les échanges internationaux et européens.

- Une étape « intra-industrielle », qui suppose l'accès à un niveau technologique voisin de celui des pays occidentaux et bénéficie des investissements directs et implantations réalisés par les firmes de l'Ouest. Lorsque ces investissements atteignent une masse critique et s'avèrent complémentaires d'une capacité nationale d'accumulation régénérée, l'apparition d'externalités positives et d'effets d'entraînement favorise la reconstitution d'identités économiques originales au sein des pays est-européens ⁹.

9. Le redressement de la capacité d'accumulation des PECO est, à cet égard, un paramètre stratégique. Ces pays sont passés, en peu de temps, d'une situation d'excès et d'inefficacité de l'accumulation à une situation d'insuffisance de cet effort d'accumulation. Les taux d'épargne et d'investissement nationaux se sont effondrés entre la fin des années quatre-vingt et 1993, passant pour l'ensemble des PECO (hors ex-URSS) de plus de 30 % du

Il serait excessif de concevoir cette distinction logique comme une succession chronologique obligée. Certains pays, notamment ceux du groupe de Visegrad, manifestent d'ores et déjà une aptitude à la diversification industrielle et à l'insertion progressive dans une concurrence intra-industrielle de haut niveau technologique. D'autres pays en restent à l'étape d'une identification de leurs avantages comparatifs effectifs et instantanés. Ils s'efforcent de réduire la distorsion entre ces avantages et la structure de leur commerce héritée du Comecon, en s'engageant dans les reconversions nécessaires. Ce faisant, ils éprouvent les contraintes de la concurrence avec des zones géographiques aux atouts comparables (les Balkans face à l'Afrique du Nord, par exemple) et se heurtent aux restrictions sectorielles encore imposées par l'Union européenne. Cette césure au sein de l'espace est-européen est évidemment importante pour les perspectives d'intégration à l'Union européenne¹⁰. Elle justifie des politiques de change adaptées à la situation de chaque groupe, évitant une uniformité excessive des gestions de l'ancrage monétaire sur le DM, puis la monnaie unique¹¹. Par ailleurs, si l'intégration libère, pour le premier groupe de pays (ceux de Visegrad), une vague d'investissements directs d'origine communautaire qui amplifie un mouvement déjà actif, cet apport et les effets d'entraînement associés peuvent alléger l'appel aux fonds structurels européens par ces pays ; il n'en est pas de même pour le second groupe, pour lequel l'attraction des investisseurs étrangers passe sans doute par un effort bien plus intense d'amélioration des infrastructures alors que la capacité financière de ces pays est limitée. Le degré acceptable de pression sur les fonds structurels fournirait ainsi un critère simple pour étaler les adhésions dans le temps. Mais ce n'est évidemment pas une réponse satisfaisante aux besoins des pays concernés. C'est leur dire clairement que leur adhésion n'est envisageable que dans la mesure où elle est supportable par les finances communautaires. En outre, et surtout, un tel choix serait contraire à la philosophie même des fonds structurels, conçus pour favoriser la convergence réelle des économies européennes.

Etant donné la situation économique des pays candidats, on peut envisager deux options de base pour la vitesse et l'ordre de l'intégration :

- Si on insiste, au vu de l'analyse précédente, sur l'hétérogénéité grandissante entre anciens partenaires du Comecon, un processus

produit national à moins de 20 %. Le redressement ne fait que s'esquisser dans certains d'entre eux. Il est vrai cependant que la composante équipement de l'investissement global progresse plus vite que celui-ci. Cf. l'étude publiée par la Commission européenne (1995).

10. Sur cette différenciation des dynamiques commerciales entre les PECO, voir les deux articles de F.Lemoine (1995) et de D.Pianelli (1995).

11. L.Halpern et C.Wyplosz (1995) montrent que les devises est-européennes ont suivi, depuis le début de la transition dans chaque pays, des trajectoires de nature analogue : une dévaluation initiale brutale et exagérée puis une progressive appréciation du taux de change réel, qui s'explique par un effet de correction du mouvement antérieur mais aussi par l'amélioration des performances de productivité et par la revalorisation des prix relatifs des services. En dépit de cette communauté d'évolution qualitative, les points d'arrivée actuels ne sont pas équivalents : la monnaie tchèque reste très sous-évaluée alors que la devise hongroise serait en passe d'être surévaluée.

d'adhésion différenciée, distinguant au moins deux groupes de pays (le groupe de Visegrad et les autres), tend à s'imposer. On admet d'abord les pays qui paraissent pouvoir s'adapter à la concurrence du marché unique, et même en tirer profit, sans exercer une pression jugée excessive sur les fonds communautaires et perturber gravement leur affectation actuelle.

- Dans une seconde optique, les hétérogénéités n'apparaissent pas obligatoirement comme un handicap empêchant un élargissement d'emblée vaste. Associer en même temps un grand nombre de pays minimise les risques d'une diversion des échanges au détriment des pays tiers non admis et du bien-être collectif. Ce peut être d'autant plus bénéfique que les pays qui s'associent partent d'une situation initiale où leur commerce réciproque est très en deçà de son niveau et de sa structure optimaux. C'est partiellement le cas entre l'ouest et l'est de l'Europe (la France est nettement en deçà de son potentiel d'échanges avec les pays est-européens, à la différence de l'Allemagne), mais aussi, après l'effondrement du Comecon, entre les pays de l'Est eux-mêmes, qui n'entretiennent plus qu'un commerce résiduel encore marqué par les distorsions héritées du passé. Intégrer rapidement les pays de l'Est serait alors le plus sûr moyen pour normaliser et dynamiser leurs échanges réciproques.

On peut enfin penser à une voie médiane, qui juxtapose l'intégration rapide de certains pays avec la constitution d'une communauté est-européenne spécifique mais pouvant bénéficier d'une association politique et d'accords préférentiels avec l'Union européenne. La logique géographique (et sans doute les enseignements des modèles de gravitation) donne un fondement objectif à une telle voie. C'est l'actuel schéma latino-américain, où cohabitent l'Alena et le Mercosur, ce dernier s'étant largement inspiré de l'exemple européen pour définir ses objectifs de marché commun, d'union douanière et de coordination des politiques économiques. Un tel découpage est en filigrane à l'Est de l'Europe, si on examine les logiques qui animent (ou pourraient le faire) le groupe de Visegrad d'un côté, la zone de coopération économique des pays riverains de la mer Noire de l'autre¹². La contribution de la Turquie, économie déséquilibrée mais potentiellement dynamique, est sans doute majeure pour que ce second ensemble prenne de la consistance, affirme sa viabilité et aide certains pays à sortir d'un enfermement est-européen qui leur pèse. La Grèce, qui est largement à la traîne dans la construction communautaire et qui souffre de son excentration géographique, pourrait aussi en tirer profit. Nul besoin d'insister sur l'ampleur des conditions à réaliser, notamment politiques, pour qu'une telle voie apparaisse crédible.

Ces trois options recoupent en partie les scénarios proposés pour le sort commun de l'Union européenne et de l'intégration des voisins est-européens. La première option d'adhésion différenciée par groupes, voire au coup par coup, en fonction de la capacité d'accès à un niveau

12. Cf. le numéro spécial des *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* (1993).

de développement suffisant, notamment sur le plan technologique, et des exigences de réalisme budgétaire et monétaire, peut s'insérer dans la continuité du processus lancé par le traité de Maastricht. Mais elle peut aussi participer à un processus d'intégration structurelle, à l'architecture complexe et politiquement exigeante. La seconde option, qui mise sur le potentiel de création et d'expansion des échanges pan-européens, correspond naturellement au scénario de la zone de libre-échange élargie. L'option médiane peut être l'une des formes prises par le scénario d'intégration structurelle, si elle ne vise pas à faire d'une sous-zone d'intégration régionale un ghetto périphérique du noyau dur, qui écarterait définitivement ses membres de l'Union européenne, mais une voie d'association collective à l'Union européenne.

Le croisement des scénarios d'évolution de l'Union européenne et des options d'intégration des pays est-européens permet d'envisager une première typologie des scénarios d'élargissement de l'Union à ces pays. S'il résulte formellement de ce croisement neuf scénarios élémentaires, ils ne sont clairement pas équiprobables... Les scénarios signalés d'une croix sont ceux qui paraissent dotés d'une vraisemblance minimale. C'est évidemment une appréciation ouverte.

2. Esquisse de scénarios d'intégration des PECO dans l'Union européenne

Options d'intégration	Adhésion sélective	Adhésion en bloc	Adhésion sélective + intégration régionale est-européenne
Scénarios européens			
Confirmation de Maastricht	X		X
Zone de libre-échange		X	
Intégration structurelle	X		X

Les principales hypothèses des scénarios explorés

Implicitement ou explicitement, les évaluations qui suivent reposent sur un grand nombre d'hypothèses spécifiques dont il convient de préciser, brièvement, les implications économiques et le caractère plus ou moins « volontariste ». Etant donné les diverses incertitudes évoquées ci-dessus, le nombre de scénarios imaginables est potentiellement considérable et nous avons choisi de restreindre l'analyse à quelques configurations qui sont apparues comme les plus probables, dans le contexte actuel.

Les politiques dans l'Union européenne

A l'horizon de la quinzaine d'années des projections macroéconomiques à long terme présentées, on a supposé que les principales politiques communes de l'UE ne subiraient pas d'infléchissements radicaux. En particulier, l'orientation libérale qui caractérise les politiques commerciales et de la concurrence est censée prévaloir à l'avenir. En outre, les perspectives d'unification monétaire inscrites dans le traité de Maastricht sont, dans leurs grandes lignes, sous-jacentes aux différentes projections : dans la mesure où l'on n'analyse pas explicitement les conséquences de différentes politiques de change des PECO, ceci n'apparaît pas directement, mais transparait dans les hypothèses sur les orientations des politiques macroéconomiques menées dans les pays membres actuels de l'UE et dans les perspectives macroéconomiques qui en résultent dans la projection de référence par rapport à laquelle sont évalués les scénarios.

Le processus de transformation des économies des PECO

Ces scénarios sont également fondés sur une vision prospective relativement « vertueuse » des processus de transformation et d'ouverture extérieure en cours dans les PECO candidats, vision que d'aucuns pourraient juger optimiste. Il apparaît, en effet, à la lumière des évolutions économiques récentes observées dans ces pays, qu'après une période de dépression profonde consécutive à l'effondrement du Comecon et à la libéralisation des économies, les six PECO considérés sont entrés dans une phase de reprise durable et ont entamé un processus de rattrapage dont l'intégration à l'UE devrait renforcer la vigueur. On ne peut, il est vrai, exclure complètement la possibilité de rechute ou de retour en arrière sur telle ou telle réforme dans tel ou tel pays ; mais il semble raisonnable de tabler sur la poursuite — et sur la réussite, modérée — des processus en cours et du redressement macroéconomique.

L'environnement international

Les projections présentées sont, comme toujours, très dépendantes des hypothèses faites sur l'environnement international dans lequel s'inscrivent les scénarios analysés.

Dans la mesure où les PECO étaient des partenaires privilégiés de l'ex-URSS, les évolutions économiques futures dans les Républiques de la Communauté des Etats indépendants (CEI) — et singulièrement en Russie et en Ukraine — conditionnent, en partie, les performances à venir de ces pays, notamment leurs échanges extérieurs. Il en va de même pour les relations des six PECO considérés entre eux et avec

les quatre postulants éventuels à l'UE non explicitement pris en compte ici — la Slovénie et les trois Etats baltes. Mais le processus de transformation des économies de la CEI apparaît particulièrement lent et sa réussite incertaine, du moins à l'horizon considéré ici, de sorte que les hypothèses retenues pour les échanges commerciaux avec ces pays sont très conservatrices.

L'ensemble des scénarios est évalué par rapport à une projection fondée sur des hypothèses d'environnement international qui, dans une très large mesure, projettent les tendances observées au cours des années récentes. Cette projection a été décrite dans une précédente étude réalisée à l'aide du modèle MIMOSA (MIMOSA, 1995).

Les principales conclusions

Les conséquences sectorielles

Dans le domaine agricole et agro-alimentaire (Le Cacheux, 1996), il apparaît que l'intégration des PECO peut être réalisée sans remettre radicalement en cause les équilibres et les mécanismes actuels de la PAC, en dépit du fait que le potentiel agricole de ces pays est considérable et qu'ils sont spécialisés dans des productions similaires à celles dans lesquelles l'UE est d'ores et déjà autosuffisante, voire excédentaire. La lenteur des transformations structurelles dans l'agriculture et dans les branches en aval permet d'escompter la persistance d'excédents dans les échanges agricoles et agro-alimentaires de l'UE avec les PECO considérés. En outre, si elle ménage une transition post-adhésion suffisamment longue et prudente, si elle utilise à bon escient les instruments de maîtrise quantitative de l'offre agricole déjà existants dans le cadre de la PAC actuelle, l'intégration des PECO pourrait conforter leur développement agricole tout en étant relativement peu coûteuse pour le budget communautaire — entre 5 et 10 milliards d'Ecus par an, au terme de la période transitoire.

L'analyse détaillée des relations commerciales des PECO avec la France et l'Allemagne (Schumacher, 1996) révèle que cette dernière est nettement plus tournée que la France vers ces pays et que le niveau actuel de ses échanges avec eux semble, selon une norme estimée à partir d'un « modèle de gravité » (cf. aussi *infra*), excéder d'ores et déjà leur potentiel. Dans le cas de la France, au contraire, une analyse conduite avec les mêmes méthodes et des références similaires montre que le niveau actuel des échanges est très en deçà de son potentiel, laissant une marge de croissance importante pour les années à venir.

Au niveau sectoriel, il apparaît, comme on pouvait s'y attendre, que les PECO considérés exportent vers l'UE principalement des produits

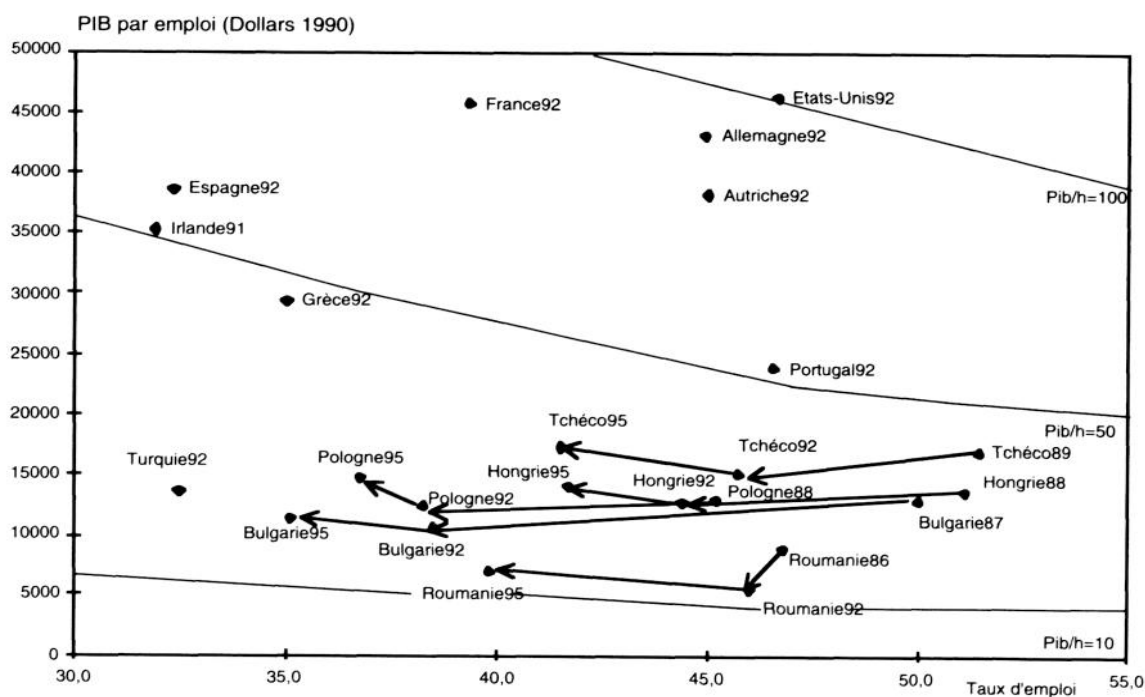
de consommation à fort contenu en main-d'œuvre peu qualifiée et à faible contenu en capital humain ; et qu'inversement, l'UE exporte vers ces pays principalement des biens d'investissement et des produits à faible contenu en main-d'œuvre et à fort contenu en capital humain. Il en résulte des difficultés d'ajustement pour certains secteurs de production dans l'UE. Toutefois, il est probable qu'avec le rattrapage des économies des PECO, les modalités de la spécialisation et de la division internationale du travail évoluent, conformément aux tendances observées dans les échanges entre économies de niveau de développement comparable : les échanges inter-branches feraient alors progressivement place aux échanges intra-branches.

Les conséquences macroéconomiques de l'intégration

Un exercice d'évaluation de la sollicitation potentielle des fonds structurels

Le degré de sollicitation des fonds structurels par l'intégration des pays est-européens peut être illustré par l'exercice suivant. Il s'agit clairement d'un exercice illustratif, qui vise à éclairer les problèmes — un peu à la manière dont, en mathématiques, on déroule une démonstration par l'absurde —, non pas d'un scénario proposant une évolution vraisemblable. Les fonds structurels aujourd'hui versés aux

1. Productivité et taux d'emploi dans les PECO



Source : UNECE, OCDE, estimations OFCE.

quatre « pays de la cohésion sociale » (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) répondent à un ensemble de finalités et de critères. Le niveau de développement de ces pays, apprécié par leur PIB par tête, constitue un résumé, sinon exhaustif, du moins pertinent de ces critères. La décomposition du PIB par tête en ses deux composantes que sont le taux d'emploi (emploi/population totale) et la productivité (PIB/emploi) (graphique 1) permet d'affiner ce résumé : la productivité est un indicateur du degré de modernisation économique ; le taux d'emploi est un indicateur de l'adéquation entre cette modernisation et les besoins d'emploi de la population.

On peut donc penser qu'une relation simple est à même de rendre compte grossièrement des fonds structurels reçus par chaque pays de la cohésion ¹³. Dans cette relation, la productivité et le taux d'emploi du pays bénéficiaire sont mesurés en écart à la moyenne pondérée du couple franco-allemand, pris comme référence communautaire :

$$\begin{aligned} & \text{Fonds structurels reçus par tête} = \\ & a \times (\text{PIB par tête franco-allemand} - \text{PIB par tête du pays}) \\ & + b \times (\text{Taux d'emploi franco-allemand} - \text{taux d'emploi du pays}) \end{aligned}$$

Deux estimations des coefficients *a* et *b* ont été pratiquées. La première prend en compte uniquement les cas espagnol et grec, c'est-à-dire les montants de fonds structurels programmés pour ces deux pays sur la période 1994-99 (soit respectivement 139 et 250 Ecus de 1992, par habitant et par an ¹⁴). En effet, l'Irlande et le Portugal paraissent plus spécifiques : l'Irlande reçoit un montant très élevé de fonds structurels (272 Ecus de 1992 par habitant et par an), alors que son PIB par tête est, avec l'Espagne, le plus élevé parmi les pays de la cohésion ; le Portugal, qui doit recevoir 233 Ecus par tête, se caractérise par un taux d'emploi bien plus élevé que celui de ses trois partenaires. Le chiffrage de la relation présentée ci-dessus, à la fois pour l'Espagne et l'Irlande, permet une détermination directe et immédiate des coefficients *a* et *b* : une productivité par travailleur inférieure de 1000 dollars de 1990 à la performance franco-allemande « rapporte » environ 14 Ecus, par habitant et par an sur la période 1994-99 ; un taux d'emploi de la population inférieur de un point (1 % de la population) au taux franco-allemand « rapporte » à peu près 6 Ecus.

La seconde estimation prend en compte les quatre pays de la cohésion et elle doit, cette fois-ci, s'effectuer par voie économétrique. Même si l'estimation de la relation est d'une qualité grossière, celle des deux coefficients est très significative et ce résultat suffit au propos tenu ici. Le coefficient *a* prend une valeur proche de la première estimation (13 Ecus) mais le coefficient *b* prend une valeur plus élevée (près de 11 Ecus). La prise en compte de l'Irlande et du Portugal pondère davantage le critère taux d'emploi, car l'Irlande, qui reçoit

13. On trouvera un exercice reposant sur une méthodologie analogue dans l'article de B.Saint-Aubin (1995).

14. Les montants en Ecus indiqués par la suite le sont toujours en Ecus de 1992.

3. Coûts de l'accès des PECO aux fonds structurels

Pays	Hypothèse 1 (a = 14, b = 6)		Hypothèse 2 (a = 13, b = 11)	
	(1)	(2)	(1)	(2)
Hongrie	421	4,3	411	4,2
Pologne	442	17,1	454	17,5
ex-Tchécoslovaquie	378	6,0	370	5,8
Total Groupe de Visegrad	—	27,4	—	27,5
Bulgarie	499	4,2	518	4,4
Roumanie	529	12,0	525	11,9
Total général	—	43,6	—	43,9

(1) Montant par tête en Ecus de 1992, pour l'année 1995.

(2) Montant en milliards d'Ecus de 1992, pour l'année 1995

relativement beaucoup de fonds structurels, a un taux d'emploi nettement plus faible que le Portugal qui en reçoit relativement peu.

Une fois estimés, ces coefficients peuvent être appliqués aux PECO pour évaluer les fonds structurels qu'ils recevraient, s'ils avaient adhéré en 1995 et s'ils étaient soumis à des critères similaires à ceux des pays de la cohésion. Les tableaux 4 et 5 indiquent les résultats de l'exercice, respectivement en montants par tête et en montants globaux, selon les deux hypothèses afférentes aux coefficients. Pour des raisons de disponibilité des informations statistiques, les Républiques tchèque et slovaque ont encore été traitées de manière agrégée.

Les différences entre les deux estimations modestes, compte tenu des ordres de grandeur en jeu. Les versements par tête s'étagent entre 370 Ecus (Tchécoslovaquie, hypothèse 2) et 529 Ecus (Roumanie, hypothèse 1), c'est-à-dire, dans tous les cas, selon des montants bien supérieurs à ceux qui concernent aujourd'hui « les pays de la cohésion ». Ce résultat ne fait qu'illustrer le niveau de développement inférieur des PECO. Les montants globaux s'élèvent à 27,5 milliards d'Ecus si l'on s'en tient aux pays du groupe de Visegrad, à près de 44 milliards d'Ecus si on ajoute la Bulgarie et la Roumanie. La Pologne, peuplée, et la Roumanie, peuplée et pauvre, sont les consommateurs virtuels les plus importants de fonds structurels.

Comment apprécier ces ordres de grandeur ? D'un côté, ils apparaissent excessifs :

- Ils accroîtraient considérablement les engagements communautaires au titre des fonds structurels, puisque les engagements programmés du paquet Delors II, à destination de toutes les régions concernées de l'Union européenne, s'élèvent à environ 25 milliards d'Ecus par an ¹⁵. Ce serait plus qu'un doublement dans le cas de

15. Voir, pour une description plus complète de l'enjeu des fonds structurels, l'article de D.Besnainou (1995).

l'intégration du seul groupe de Visegrad. Ces sommes peuvent aussi apparaître excessives par rapport aux actuels engagements internationaux de l'Union. La programmation déjà décidée des actions extérieures de l'Union s'efforce d'observer sur la période 1995-99 une certaine parité entre les crédits affectés à la coopération avec les PECO (7 milliards d'Ecus sur l'ensemble de la période) et ceux consacrés à l'action méditerranéenne (5,5 milliards d'Ecus).

• Ces sommes dépassent sans doute la capacité d'absorption immédiate de certains PECO, si on les compare à leur PNB, après conversion selon les taux de change *courants* (simplement lissés sur les années récentes). Une telle conversion apparaît justifiée si on cherche à apprécier les difficultés de l'absorption qui peuvent se manifester par une déstabilisation du taux de change, à l'image du cas mexicain. Pour prendre une mesure rapide de ce risque, on peut rapprocher les fonds structurels virtuellement destinés au pays bénéficiaire de l'ensemble des entrées nettes de capitaux *effectivement* reçus par ce pays de 1993 à la mi-1995. En proportion du PNB, on trouve ainsi un ratio annuel moyen d'entrée nette de capitaux de 13 % pour la Hongrie contre environ 15 % pour les fonds structurels « virtuels » ; pour les Républiques tchèque et slovaque, ce ratio s'élève, respectivement, à 9,7 % et 6,1 % contre 18 % pour les fonds structurels « virtuels » de l'ensemble ; en Pologne, 5 % contre 25 % ; en Bulgarie 5,5 % contre près de 50 % ; en Roumanie, 4,9 % contre plus de 50 %¹⁶. Le déséquilibre est évident et violent. Il se manifeste aussi lorsqu'on se réfère au rapport entre les fonds structurels reçus chaque année sur la période 1994-99 par les « pays de la cohésion » et leur PNB : 1,3 % pour l'Espagne ; 4,2 % pour la Grèce ; 2,6 % pour l'Irlande ; 3,2 % pour le Portugal. Sur la période 1989 à 1992, un pays comme l'Espagne, qui a bénéficié de forts apports de capitaux, a enregistré un excédent de sa balance des capitaux à long terme allant, selon les années, de 4 à 6 % du PIB.

D'un autre côté, les ordres de grandeur obtenus restent bien inférieurs à ceux produits par différents scénarios normatifs évaluant les besoins de financement externes des PECO dans une optique de rattrapage, puisque la confrontation de plusieurs études de ce type aboutit à une fourchette allant de 80 à 300 milliards d'Ecus par an¹⁷. Ils sont aussi inférieurs aux transferts publics qu'a dû pratiquer l'Allemagne en direction de ses Länder de l'Est. Ces transferts ont, de 1991 à 1993, largement dépassé le seuil de 50 % du PIB est-allemand. Evidemment, cette remarque soulève d'elle-même sa propre objection : de tels transferts ne sont guère envisageables sans un arrimage monétaire rigoureux, voire irréversible, car, en son absence, ils provoqueraient des perturbations insoutenables des taux de change. Même dans le cas d'un tel arrimage, les conséquences externes de ces transferts sur l'ensemble de l'Union européenne restent difficiles à gérer, comme on l'a vu dans le cas de l'unification allemande, dont l'absorption n'a guère fait l'objet, il est vrai, d'une gestion européenne

16. Les chiffres sont tirés de l'étude récente de la Commission européenne (1996). Cf aussi le tableau 2 de l'article de J. Sgard (1995).

17. Cf. l'étude de la Commission européenne (1994b).

concertée. Engager de tels transferts à destination de l'Europe de l'Est signifierait en quelque sorte rééditer un choc de nature semblable et poserait de nouveau la question de sa gestion coordonnée par les membres de l'Union.

Un raisonnement tentant pourrait alors être le suivant : différons l'entrée de chaque PECO dans l'Union européenne jusqu'à ce que ses « droits » aux fonds structurels ne dépassent pas le montant moyen programmé pour les quatre « pays de la cohésion » sur la période 1994-99 (soit 212 Ecus par tête). Supposons que chaque PECO, dans les années à venir, stabilise son taux d'emploi au niveau atteint en 1995 (cf. graphique 1) et développe sa productivité, et donc aussi son PIB par tête, au rythme de 5 % par an, ordre de grandeur fréquemment rencontré dans les scénarios de rattrapage. Son appel virtuel aux fonds structurels diminuerait en conséquence progressivement et, lorsqu'il atteindrait le seuil indiqué, l'adhésion serait possible (à supposer que le coût de cette adhésion en fonds structurels en soit le critère unique). Il faudrait alors, à partir de 1995, entre dix ans, pour le premier entrant que serait l'ex-Tchécoslovaquie, et trente ans, pour la Roumanie, afin que l'ensemble des PECO adhèrent à l'Union européenne. Cet exercice d'école révèle l'éloignement de l'échéance que susciterait une stricte approche comptable de l'adhésion : cette échéance ne serait guère tangible que pour les premiers entrants. L'exercice ne dit rien non plus sur la manière dont les PECO seraient à même de financer leur rattrapage rapide avant l'adhésion.

Comment dénouer cette contradiction entre l'ampleur des fonds que mobiliserait une adhésion des PECO « à droit égal » et la nécessité de leur proposer un horizon tangible pour cette adhésion ? Les exercices précédents, qui n'ont d'autre valeur, répétons-le, que d'indiquer des problèmes, pêchent par silence sur des paramètres essentiels : ils ne s'interrogent pas sur la dynamique propre des apports de capitaux privés, sur leur complémentarité avec le redressement de la capacité d'épargne interne des PECO ; ce faisant, ils substituent implicitement des apports publics à des investissements privés encore trop timorés ; ils ne disent rien sur l'élasticité de l'offre et de la croissance des PECO aux fonds reçus. Les scénarios macroéconomiques construits à l'aide du modèle MIMOSA dépassent ces limites et endogénéisent pour partie ces facteurs dynamiques. Ils montrent que la contradiction énoncée peut être dénouée et que l'intégration des PECO à horizon tangible peut être compatible avec un montant de fonds structurels à la fois raisonnable et suffisant pour favoriser leur rattrapage. Mais la vraisemblance de ces scénarios suppose acquis, à l'Est comme à l'Ouest, les comportements économiques et les dispositifs institutionnels permettant d'engager une telle dynamique. Or, à bien des égards, c'est le déblocage des conditions initiales qui est à la fois difficile et décisif.

Un scénario de financement

L'intégration des pays de l'Est à l'UE se concrétiserait par leur participation aux politiques communes. Etant donné leur niveau de revenu, les PECO seraient des receveurs nets de fonds structurels, ce

qui du point de vue des autres pays de l'UE signifierait un accroissement de leur contribution nette. Cependant, l'adhésion permettrait aussi de développer les autres types d'entrées de capitaux ; au total l'ensemble des flux perçus dans le cas d'une intégration des PECO serait accru ce qui induirait des conséquences positives sur le processus de transition et sur la croissance économique dans ces pays.

Un budget européen en hausse

L'accroissement des fonds structurels aurait des conséquences immédiates sur le budget européen. Ces conséquences ne sont pourtant pas rédhibitoires : le coût ne doit pas tellement être analysé en termes absolus, mais plutôt relativement au PIB européen ; il serait alors très faible (environ 0,3 % du PIB de l'UE), notamment au regard d'un plan Marshall. En outre, il semble opportun de limiter les financements par transferts à une certaine proportion du PIB du pays bénéficiaire (5 à 6 %) afin d'éviter que ne surviennent des effets macroéconomiques pervers (mauvaise allocation des ressources, tensions sur les capacités de production, dégradation de la balance courante, etc.). En conséquence, l'accroissement des fonds structurels dans la logique de l'intégration conduit à retenir des hypothèses modérées quant aux transferts budgétaires à mettre en œuvre.

Remettre en cause les critères d'éligibilité ?

Différentes études tentent d'évaluer les impacts budgétaires de l'intégration des pays de l'Est (tableau 6). Si l'ensemble de la littérature s'accorde sur la nécessité d'accompagner l'intégration des PECO par des transferts sous forme de fonds structurels, les études divergent sur les montants nécessaires, sur les niveaux supportables pour les autres pays d'Europe et sur les capacités d'absorption des pays bénéficiaires.

Même si les évaluations s'étagent de 11 à 45 milliards d'écus par an, c'est-à-dire qu'elles n'excèdent pas 0,4 % du PIB actuel de l'UE, la plupart des observateurs craignent que l'intégration ne soit trop coûteuse en termes budgétaires, si les PECO bénéficient des fonds structurels selon les critères d'affectation actuels (Besnainou, 1995 ; Saint-Aubin, 1995 ; Gual, 1995 ; Baldwin, 1994). Ces craintes sont exacerbées par le fait que les PECO se trouvent en concurrence avec les pays d'Europe du sud, non seulement sur les flux commerciaux (Gual et Martin, 1995 ; Lemoine, 1995), mais aussi sur les fonds structurels – puisque les pays d'Europe du sud recevraient alors moins de fonds structurels et pourraient passer du statut de débiteur net à celui de contributeur net à l'UE, se situant alors au-dessus des moyennes européennes définissant les critères d'éligibilité.

Pour éviter les « dérapages » budgétaires, plusieurs solutions sont envisagées, sans qu'aucune n'apparaisse pleinement satisfaisante :

- Relever les critères d'éligibilité aux fonds structurels exclurait des pays comme l'Espagne ou l'Italie des fonds structurels, ce qui pourrait engendrer leur veto à l'élargissement.

4. Fonds structurels et intégration des PECO à l'UE
Evaluations selon quelques études

Organisme	Année	Coût	
		Milliards d'Ecus	*Milliards de \$
CEPR (1992)	1990	11,5	15,0
CE (1993)	1992	26,0	33,8
Baldwin (1994)	1994	26,7	34,7
CE** (1995)	1995	38,0	49,4
Besnainou (1995)	1995	12,0	15,6
Besnainou (1995)	1995	26,3	34,2
Exercice précédent	1995	45,0	58,5
Hypothèse retenue	1995	20,3	26,4

* Au cours de décembre 1995, soit 1,3 dollar pour 1 Ecu ; ** y compris PAC.

- Intégrer les pays de l'Est sans fonds structurels comporte aussi des risques, notamment ceux associés à une dérogation budgétaire et plus généralement à « l'Europe à la carte » : si certains pays de l'UE remettaient en cause les fonds structurels pour les pays de l'Est, pourquoi ne pas les remettre en cause pour l'Irlande, le Portugal, etc. En outre, la logique qui consisterait à continuer de verser des fonds aux pays d'Europe du sud et à l'Irlande sans en verser aux nouveaux entrants, plus pauvres et éloignés des normes de productivité de l'UE, apparaît incohérente.

- Attendre que les PECO aient suffisamment convergé pour que leur adhésion soit moins coûteuse entraînerait des délais de convergence incompatibles avec l'idée que tous les pays font partie d'une même zone économique et partagent des contraintes et des objectifs communs.

Des fonds structurels indispensables

Nous avons donc supposé que, dans le cadre de l'intégration des pays de l'Est, les politiques communes seraient appliquées dans les mêmes termes, et avec les mêmes critères d'éligibilité, que ceux actuellement en vigueur dans l'UE.

Les transferts budgétaires au titre de la PAC pourraient ne pas provoquer d'explosion du budget communautaire. En effet les aides accordées depuis la réforme de 1992 et la signature du GATT compensent, pour l'essentiel, des baisses de prix entraînées par le rapprochement entre les prix européens garantis et les cours mondiaux. Pour les pays de l'Est, la convergence vers les pays de l'UE entraînerait plutôt des hausses des prix agricoles. En conséquence par souci de clarté nous considérerons que l'élargissement n'aura qu'un impact marginal sur ce poste budgétaire (Le Cacheux, 1996).

L'évaluation retenue pour les transferts repose sur une estimation économétrique simple des fonds structurels sur les pays de l'Europe des 15 en fonction du PIB par tête et du chômage. Cette équation

estimée, elle est appliquée aux pays de l'Est pour l'année 1999. Les résultats obtenus sont proches de ceux observés pour l'Irlande (près de 200 écus par habitant). Les flux de fonds structurels représenteraient environ 20 milliards d'écus par an soit près de 0,2 % du PIB de l'Union européenne à 15 ; autant dire que l'impact sur les dégradations des soldes publics *ex-ante* serait relativement faible. En revanche, pour les pays de l'Est, les sommes représentent des montants bien plus élevés, atteignant environ 5 % du PIB en moyenne. On demeure donc toutefois en deçà d'un cinquième du plan Marshall du point de vue des créditeurs, et encore bien en deçà des transferts effectués par l'Allemagne lors de la réunification.

Ce résultat est certes empreint d'incertitudes : il dépend des évaluations de PIB par tête qui varient fortement d'un organisme à l'autre ; il dépend aussi d'une projection particulièrement délicate des

5. Fonds structurels et critères d'allocation
Estimation des flux vers les pays de l'Est en 1999

Pays	Fonds structurels en Ecus			Situation macroéconomique		
	Fonds/tête prévus	Valeur (millions)	En % PIB	PIB par tête en US \$	Taux de chômage	Population (millions)
Bulgarie	182,4	1569	4,3	5100	13,7	8,6
Hongrie	167,7	1660	3,7	5400	11,1	9,9
Pologne	207,6	8053	6,1	4100	16,5	38,8
Rép. tchèque	109,8	1735	1,8	7300	3,3	15,8
Roumanie	198,4	4483	7,7	3100	10,9	22,6
Slovaquie	169,7	2851	3,2	6300	14,6	16,8
Moyenne	180,9	*20351	5,0	4900	12,5	24,2

taux de chômage. En effet, d'un côté on peut imaginer qu'avec la croissance économique l'emploi s'améliorera, mais on peut aussi penser que la restructuration et les gains de productivité demeurent, en grande partie, à venir (Coquet et Lerais, 1995).

Des investissements directs plus élevés

Dans un scénario d'intégration, les transferts publics sont à la fois plus importants et moins discrétionnaires que dans le cadre des Accords d'association, ce qui pourrait se répercuter sur les autres entrées de capitaux. De ce point de vue, des arguments théoriques contradictoires se rencontrent dans la littérature. Dans une logique de libre-échange, les Accords d'association bilatéraux favorisent les investissements productifs dans les pays de l'UE (*the hub*) au détriment des investissements dans les pays satellites (*the spoke*) (Baldwin, 1994). En conséquence on applique un facteur majorant à l'investissement

dans le cadre de l'intégration, par rapport à ce qu'il serait dans le cadre d'Accords d'association tels qu'ils ont été signés jusqu'à présent. Ce facteur peut s'expliquer à la fois par des échanges plus développés entre chacun des pays de l'Est et l'UE (ce qui avantage alors une localisation des productions dans les pays de l'Est), et par des investissements locaux s'adressant à des marchés plus vastes, donc plus rentables. Toutefois, on peut également concevoir que des entreprises puissent être incitées à investir sur des marchés bénéficiant de protections douanières et commerciales : d'une part, parce que cela leur permet de contourner la législation commerciale (*i.e.* d'exporter) ; de l'autre, parce que cela limite la concurrence extérieure. Cependant, les expériences de l'Espagne et du Portugal laissent penser que l'adhésion s'accompagnerait d'un accroissement des flux d'investissement direct.

Flux commerciaux et intégration

Depuis 1990, la problématique d'ouverture des pays de l'Est et celle d'association à l'Union européenne se sont essentiellement cristallisées autour de la nécessité de développer les échanges internationaux, de leurs coûts et des gains à en attendre. Il apparaît nécessaire d'effectuer un bilan critique des travaux empiriques et normatifs afin de disposer d'une grille de lecture des évolutions du commerce dans la transition et de quantifier les tendances de diversion et d'intensification ¹⁸ du commerce mondial à intégrer dans les scénarios macroéconomiques.

Perspectives d'évolution des échanges

Les perspectives d'évolution des échanges reposent sur les estimations du potentiel commercial entre l'UE et les PECO ¹⁹. On ne dispose pas dans la littérature de références théoriques robustes pour évaluer les flux commerciaux qui pourraient découler de l'union douanière ; en effet, ces économies étant en transition, il est difficile de préjuger de l'évolution de leurs avantages comparatifs (Neven, 1995 ; Halpern, 1995). Aussi deux types de modèles prédictifs sont généralement utilisés : le *modèle de gravité* (tableau 6) et les estimations basées sur des *données historiques*.

Tous ces travaux concluent que les PECO devraient devenir sensiblement plus ouverts au commerce. Concernant leurs exportations vers l'UE, les projections diffèrent selon les auteurs (tableau 6). Le potentiel d'exportations des pays de l'Est varie aussi sensiblement d'un pays à l'autre, reflétant des degrés d'ouverture différents durant la période de fonctionnement du CAEM. Par ailleurs, ce sont surtout les

18. La *diversion* exprime la modification des parts de marché, et l'*intensification*, l'augmentation du volume global des échanges.

19. Ces estimations se placent dans un cadre de libre échange en raison de la difficulté d'évaluer précisément l'impact des quotas et des droits de douanes : aujourd'hui les limites fixées ne sont pas atteintes, ils sont donc peu contraignants. Les réformes structurelles devant améliorer les conditions d'offre, elles auront un impact difficilement évaluable, pouvant donner peu à peu un caractère plus contraignant aux quotas. Commission européenne, 1995 et 1994b ; Rollo & Smith, 1993.

exportations intra-zone, notamment celles des PECO vers l'ex-URSS qui chuteraient le plus (leur valeur potentielle projetée étant inférieure à leur valeur observée)²⁰. Quant à l'effet de diversion, il devrait surtout se traduire par des gains sur les marchés de l'UE à quinze : environ 70 % des exportations des PECO devraient s'y diriger.

Ces études soulignent l'existence d'un important potentiel pour les exportations de l'Ouest vers les marchés de l'Est²¹. Lorsque ces résultats sont détaillés par pays²², les gagnants de l'ouverture à l'Est apparaissent en général être le Royaume-Uni, la France et l'Italie, même si ce sont les quatre pays les plus pauvres de l'UE (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) qui devraient bénéficier des plus forts taux de croissance des exportations. La répartition des gains de parts de marché pour les échanges UE-PECO correspond, quant à elle, assez bien à la proximité géographique de chacun des deux pays partenaires.

Réorientation des échanges

Trois tendances principales caractérisent les évolutions du commerce des pays de l'Est depuis le début de la transition :

- D'abord, ceux-ci ont massivement réorienté leurs échanges vers les pays développés et notamment l'Europe de l'Ouest : après que la récession eut ralenti la progression de leurs échanges avec les pays industrialisés, les exportations des pays de l'Est ont de nouveau fortement progressé en 1994, comme en 1995. Les exportations de produits manufacturés vers l'UE ont ainsi plus que doublé depuis 1988 ;

6. Potentiel d'exportation des PECO vers l'UE Résultats des principales études

Pays	Wang & Winters		Collins & Rodrik		Baldwin	
	Potentiel (milliards\$)	Potentiel/observé	Potentiel (milliards\$)	Potentiel/observé	Potentiel (milliards\$)	Potentiel/observé
Bulgarie	2,5	6,3	6,7	5,2	2,9	5,2
Hongrie	6,5	4,9	5,9	2,5	4,5	1,7
Pologne	12,7	5,1	20,1	4,7	8,5	2,1
Roumanie	5,3	2,1	9,0	4,1	3,0	1,3
Tchécoslovaquie	15,2	9,9	12,6	3,3	12,5	4,8
Total	42,2	5,1	54,3	3,9	31,4	2,6

Sources : Etudes citées et calculs des auteurs.

20. Pour les exportations des PECO vers l'URSS les résultats sont issus de Baldwin (1994), car Wang & Winters ne prennent pas en compte les échanges intra-CAEM dans leur étude. Il faut remarquer que ces études étaient antérieures à la désintégration du CAEM.

21. A l'exception des exportations de la Finlande.

22. Voir Schumacher, 1996 ; Baldwin, 1994 et les contributions rassemblées dans Faini & Portes, 1995.

cependant, la part des PECO dans les importations de l'UE demeure modeste puisque celle-ci n'a fait que passer de 2,5 % à 4,5 %. L'origine de cet accroissement est ambiguë : il est difficile de l'attribuer exclusivement à des effets de demande ou d'offre. Cette progression peut en effet s'expliquer par une hausse de la demande adressée au bloc des pays de l'Est, mais également par des gains de compétitivité, par les Accords d'association ou encore par un surplus de production relativement au niveau de demande intérieure²³. Si l'on s'en réfère aux explications théoriques, notamment du modèle de gravité, on peut aussi considérer que cette hausse procède d'une tendance par laquelle les échanges rejoindraient un niveau *normal*.

- Ensuite, la valeur des importations en provenance des pays de l'Ouest a plus augmenté que les exportations vers cette zone. L'ouverture des pays de l'Est a donc plutôt avantagé les pays occidentaux, déjouant leurs craintes de voir leur produits évincés par les productions locales à bas prix.

- Enfin, depuis 1994, pour la première fois depuis le début des réformes, les exportations intra-zone ont augmenté, principalement sous l'impulsion de l'ACELE mais aussi de la reprise des exportations de la CEI. Celles-ci sont cependant encore très éloignées des niveaux observés dans l'ex-CAEM.

L'un des éléments importants de ces évolutions a trait aux Accords d'association signés entre les PECO et l'UE. Les Accords d'association européens (1992 pour les 4 pays de Visegrad, 1993 pour la Roumanie et la Bulgarie) signifient un engagement clair de l'UE envers le libre

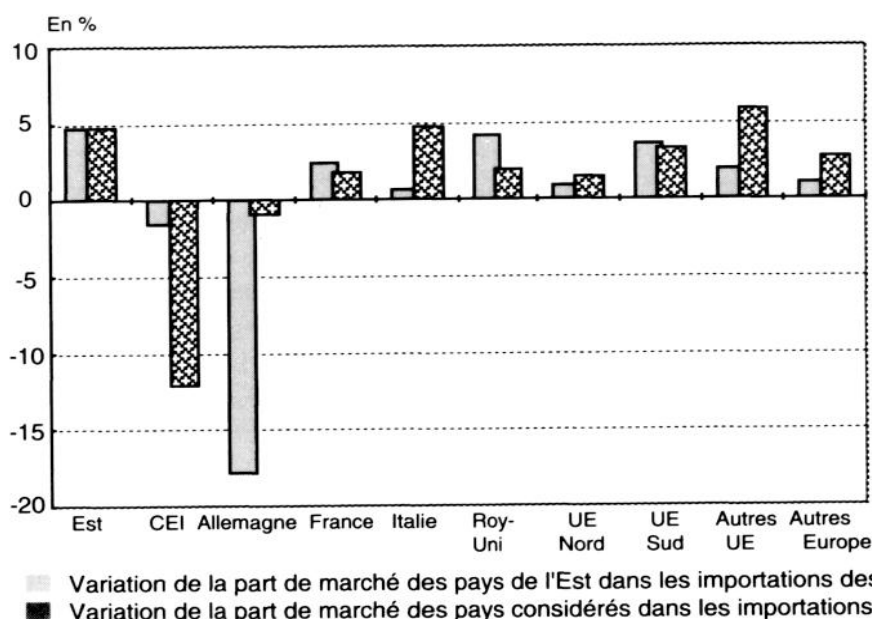
7. Echanges des pays de l'Est et de la CEI selon la destination

Taux de croissance en valeur (en marks allemands)

	Exportations			Importations		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Est						
Monde	- 9,8	- 5,7	10,5	- 2,5	16,2	5,4
CEI	- 37,5	- 8,4	4,7	- 9,2	13,7	3,3
Est	- 14,4	- 3,9	13,9	- 9,1	3,5	15,8
Pays développés	- 5,0	7,0	18,7	5,0	18,7	9,5
CEI						
Monde	- 18,2	7,4	7,6	- 28,9	- 13,8	2,8
Est	- 9,2	13,7	3,3	- 37,9	- 8,4	4,7
Pays développés	- 20,4	13,4	19,9	- 16,6	- 23,8	18,4

Sources : UN/ECE et calculs des auteurs.

23. Cf. UN/ECE, *Economic Survey of Europe*, 1995, p.126. Pour le secteur manufacturier, par exemple, les coûts de production ont baissé, des programmes pour promouvoir les exportations ont été introduits et la compétitivité-prix s'est accrue grâce à la dépréciation, en termes réels, de la plupart des monnaies des PECO.



2. Effets ex-ante de réallocation des échanges induits par l'intégration des pays de l'Est

Sources : MIMOSA, Baldwin, Calculs des auteurs.

échange ; il faut cependant noter qu'ils sont signés pour une durée de dix ans, et que leur mise en œuvre doit se faire de façon graduelle, la levée des barrières commerciales devant s'effectuer de façon asymétrique en faveur des PECO. De nombreux produits industriels en provenance des PECO entrent ainsi librement dans l'Union européenne depuis janvier 1995 ; les droits de douane ainsi que les quotas ont été supprimés sauf sur certains produits dits *sensibles* : sidérurgie, textile, chaussure, chimie de base, automobile, agriculture et agro-alimentaire²⁴. Par ailleurs, la liberté des échanges n'est pas prévue pour les produits agricoles, même s'il existe des réductions des charges à l'importation.

Si ces accords ont été négociés avec rapidité par l'UE, ils ne sont pourtant pas aussi déterministes qu'il y paraît. Bilatéraux, ils organisent des relations hétérogènes et ne facilitent ni l'investissement à l'Est, ni le commerce entre les PECO autant que dans un marché commun, alors que ces deux facteurs sont considérés comme des éléments capitaux de la pérennité de la croissance dans les pays de l'Est (Baldwin, 1994). Ils décrivent une Europe minimale satisfaisante pour l'intérêt des uns et les espoirs des autres, sans pour autant garantir les effets sur la convergence des PECO. En effet il faut garder à l'esprit le contre-exemple des relations Europe / ACP. En dépit de liens historiques importants, d'accords d'échanges privilégiés et d'une aide financière d'envergure dans le cadre des accords de Lomé, les pays ACP ne sont jamais véritablement parvenus à tirer profit de leur statut particulier pour assurer leur développement (Colin et *alii*, 1993).

24. Toutefois, une levée des droits de douane est prévue pour janvier 1996 sur les produits sidérurgiques, puis une suppression des barrières douanières sur les produits textiles en janvier 1997.

Il est possible de comparer les parts de marché potentielles ainsi calculées à celles projetées par Baldwin : les principaux résultats sont reproduits dans le graphique 2. L'effet de diversion révèle alors plusieurs points intéressants :

- La part de marché observée pour l'Allemagne dépasse déjà son niveau potentiel : ce pays adresse une demande très importante aux pays de l'Est relativement au niveau considéré comme normal. Logiquement la part de marché acquise par les pays de l'Est entre 1989 et 1992 devrait donc se réduire progressivement. Pour ce qui concerne les exportations de l'Allemagne vers les pays de l'Est, tout se passe comme si les autres pays européens avaient été moins prompts qu'elle à s'engager sur les marchés de l'Est, l'ouverture bénéficiant alors essentiellement à l'Allemagne. Sa part de marché devrait donc légèrement reculer à terme.

- La baisse des échanges observée entre les pays de l'Est révèle un ajustement excessif. Avant la transition, leur commerce mutuel était certes disproportionné, mais le modèle de gravité montre qu'aujourd'hui leur potentiel d'échanges est beaucoup plus élevé que le niveau observé. Les échanges avec la CEI demeurent encore cependant très élevés relativement aux résultats de Baldwin.

- Certains pays devraient bénéficier d'exportations nettes supplémentaires : l'Italie, les pays de la zone « autres UE », des pays européens hors UE, et dans une moindre mesure les pays d'Europe du nord.

- La France, les pays d'Europe du sud, mais surtout le Royaume-Uni, connaîtraient une diminution de leurs exportations nettes²⁵.

Par ailleurs, les résultats obtenus par Baldwin montrent que l'effet d'intensification des échanges entre l'UE et les PECO correspond une hausse du taux d'ouverture des pays d'Europe de l'Ouest de 0,4 point de PIB pour l'ensemble des pays européens.

Deux scénarios macroéconomiques

Deux scénarios cardinaux ont été retenus, qui, sans préjuger des institutions adaptées pour y subvenir, reflètent les deux grandes options économiques possibles : celle de la convergence et celle du rattrapage. Dans ces deux scénarios, les pays de l'Est sont supposés maintenir fixes les parités vis à vis de l'Ecu, ce qui induira certainement une appréciation de leur monnaie en termes réels, c'est à dire une dégradation de leur compétitivité-prix. *A priori* cette appréciation devrait être soutenable étant donné les gains de productivité et la croissance qu'ils devraient enregistrer. Toutefois, le comportement des marchés financiers, leurs anticipations, sont toujours susceptibles d'engendrer

25. Il faut garder à l'esprit que cette description s'entend *toutes choses égales par ailleurs* : elle ne tient pas compte des hausses d'importations des pays de l'Est induites par les réallocations de parts de marché liées à l'intensification. Celles-ci seront prises en compte par la dynamique de notre modèle macroéconomique.

des crises spéculatives comme en ont connu dans des cas semblables l'Espagne, ou plus récemment le Mexique. De ce point de vue, nos deux scénarios s'inscrivent dans une optique conservatrice.

Scénario 1 : cercles concentriques et convergence

Ce scénario reflète et prolonge la logique et les engagements actuels. Pour l'objectif précis de l'intégration des PECO, il n'implique pas d'adapter le cadre institutionnel et réglementaire, mais suppose simplement de respecter et d'appliquer les engagements réciproques²⁶.

Les Accords d'association sont constitués de deux volets principaux : transferts financiers et échanges commerciaux. Nous avons donc considéré l'effet économique des Accords d'association avec les PECO comme s'ils étaient d'abord une aide à la transition par l'ouverture extérieure, et envisagé des apports financiers classiques et minimes, avec une issue vertueuse, c'est-à-dire que ces accords ont effectivement une incidence positive.

Des flux financiers nécessaires mais pas suffisants

Du point de vue financier, ce scénario suppose que les engagements de l'Europe sont entièrement remplis et que les fonds sont effectivement alloués, comme cela est prévu, en dehors de toute conditionnalité qui pourrait être associée au rythme des réformes et à une stabilisation macroéconomique « imparfaite ».

Dans ce scénario, l'aide consentie aux PECO par l'UE correspond aux échéanciers déjà contenus dans le Programme PHARE. Celle-ci est bien en deçà de celle consentie dans le cadre du plan Marshall, et *a fortiori* aux flux financiers nécessaires pour que les pays de l'Est rattrapent rapidement les conditions de production et de vie observées dans les pays d'Europe occidentale. Le caractère stabilisant des financements accordés au titre des fonds du programme PHARE favorise l'entrée de capitaux privés supplémentaires, que nous avons évalué à 0,2 % du PIB des pays de l'Est.

Des flux commerciaux sous surveillance

Du point de vue commercial, les Accords d'association se distinguent de l'union douanière dans la mesure où ils comportent des quotas et des droits de douanes résiduels, ainsi que des clauses de sauvegarde qui permettent à l'une des parties de revenir sur la baisse des barrières aux échanges ou de prendre des sanctions. Dans l'éventualité d'une concurrence exacerbée, et de rapports tendus, on peut imaginer que les quotas seront peu à peu plus contraignants, les PECO améliorant leurs avantages comparatifs dans des secteurs déjà identifiés et compétitifs ; soit que des avantages comparatifs nouveaux apparaîtront et la réaction de l'UE à la concurrence pourrait être d'utiliser des clauses de sauvegarde pour se protéger (Neven, 1995).

26. Ce qui bien sûr ne signifie pas que des adaptations de ce cadre réglementaire ne sont pas souhaitables, pour cet objectif ou pour des objectifs plus généraux.

En outre, les accords sont bilatéraux, des distorsions de droits de douane peuvent donc persister entre les différents pays associés. Mais surtout dans ce contexte de libéralisation partielle entre les PECO, les échanges n'atteignent pas la totalité de leur potentiel.

Les Accords d'association excluent tout l'appareil d'harmonisation des règles de concurrence parmi lesquelles les clauses réglementaires portant sur les aides de l'Etat aux entreprises.

Du point de vue des PECO, ce scénario est beaucoup moins ouvert que pour l'UE : on considère en effet qu'ils sont demandeurs, ce qui ne sera peut être pas toujours le cas (Bofinger, 1995). Dans cette hypothèse les économies en transition n'ont pas intérêt à élever des barrières douanières, notamment sur les produits manufacturés.

En revanche, le commerce entre ces pays peut suivre une logique d'ouverture comme de fermeture. La première semble la plus cohérente avec la logique générale du scénario (mais pas la plus probable). Dans ces conditions les PECO disposent de marges de manœuvre réduites pour leur politique extérieure : elles se limitent à une manipulation de leur taux de change (Halpern et Wyplosz, 1995), des droits de douanes sur les biens agricoles (car les biens manufacturés sont une des bases de leur « décollage ») ou encore des subventions à l'exportation.

L'association : neutre à l'Ouest, positive à l'Est

Du point de vue des pays de l'UE, le scénario d'association décrit des impacts macroéconomiques très faibles : toujours bénéfiques sur la croissance, ils ne dépassent pas 0,1 % du PIB de l'UE par an, à moyen terme. Les taux de chômage ainsi que les prix restent proches de leur valeur du compte central (sans Accord d'association). Les importations en provenance des PECO augmentent sensiblement, mais sont globalement compensées par un accroissement symétrique des exportations de l'UE vers cette zone. Il est notable que l'intégration

8. Impacts des accords d'association entre les PECO et l'UE

Mimosa	2002				
	*PIB	**Solde courant	*Prix	***Chômage	**Solde Public
Etats-Unis	0,1	0,0	0,1	- 0,1	0,0
Japon	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0
Allemagne	0,0	- 0,5	0,1	0,0	0,0
France	0,0	0,0	- 0,1	0,0	0,0
Italie	0,3	0,1	0,1	- 0,2	0,1
Royaume-Uni	0,0	- 0,2	0,0	0,0	0,0
UE Nord	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
UE Sud	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
Europe à 15	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
PECO	11,6	- 1,3	nd	nd	nd

* En écart relatif par rapport au compte central ; ** Ecart relatif en point de PIB ; ***Ecart en point.
Source : OFCE, Modèle Mimosa.

serait donc très légèrement profitable, même aux pays de l'Europe du sud qui selon de nombreuses études risquent de subir la plus vive concurrence de la part des PECO.

Du point de vue des PECO, le surcroît de production engendré par les Accords d'association soutenus par les programmes PHARE, représenterait un surcroît de production de 11,6 % à l'horizon 2002, soit plus de 1 % par an de croissance supplémentaire par rapport à notre projection de référence.

Au total, le bilan est donc positif, et le coût de cette politique en termes budgétaires et macroéconomiques est quasiment nul à terme. De manière générale elle est bénéfique pour l'ensemble de l'économie mondiale. On peut également remarquer que la crainte d'une éviction des pays en développement par les pays de l'Est, tant pour les investissements que pour les flux commerciaux est infirmée par ces résultats.

Scénario 2 : solidarité et rattrapage

L'intégration est une alternative bien plus ambitieuse que l'association car elle implique un engagement plus clair des pays de l'UE. Elle réclame d'affirmer, voire de réviser, les objectifs et les moyens de l'Europe.

Dans un premier temps, cette stratégie recouvre celle des Accords d'association. La principale différence avec le scénario précédent est que les flux d'aide sont remplacés par des transferts budgétisés. Cette configuration requiert l'éligibilité à la PAC et aux fonds structurels selon les critères actuels. Par conséquent, elle induit une hausse du budget européen. Les difficultés déjà soulevées lors du débat sur le *paquet Delors II* montrent qu'une décision de cette nature implique un changement de logique pour les quinze pays participants. Il s'agirait non plus d'un approfondissement sélectif, à marche forcée, mais d'un approfondissement coopératif plus conforme à l'idéal européen originel. La logique fondamentale qui intervient ici est celle du rattrapage pour l'intégration, et non plus de l'aide pour la convergence.

En effet, nous avons considéré que le temps nécessaire à tous les postulants pour faire une demande formelle d'adhésion, et la négociation des modalités serait au minimum de trois à cinq ans avant que la décision, et le début du processus d'intégration ne prennent concrètement effet. Au total ces délais impliquent qu'aucune conséquence macroéconomique fondamentalement différente de celles décrites dans le premier scénario ne devrait intervenir entre 2000 et 2002. En revanche, si l'association induit ensuite une stabilisation des effets macroéconomiques, une véritable intégration leur donne une nouvelle impulsion.

Au-delà des Accords d'association, les pays de l'Est se dirigent vers le marché unique, en excluant dans une phase de « transition » la

mobilité des facteurs (main d'œuvre et capital). Cette convergence se caractérise par :

- La suppression des aides de l'Etat aux entreprises de l'Est.
- Des niveaux d'échanges qui tendent plus rapidement vers leur potentiel.
- Une extension des politiques communes aux nouveaux entrants.

Compatible avec les institutions actuelles, ce scénario exige pourtant que soit affirmée une position – budgétaire au minimum – dont on voit bien qu'un cadre institutionnel rénové pourrait lui conférer une efficacité plus grande.

Des flux financiers déterminants

Dans le cadre des politiques communes, chaque pays de l'Est reçoit un volume d'aide conforme aux règles en vigueur dans l'UE. En conséquence nous pouvons avoir des évolutions endogènes des PIB et donc –par rétroaction– des fonds structurels. Nous utiliserons une équation économétrique modélisant les transferts en fonction du PIB par tête et le taux de chômage.

L'avantage des fonds structurels, par rapport aux financements actuels sous forme de prêts, est qu'ils portent sur des financements de projets productifs et non pas sur des objectifs d'équilibres macroéconomiques (Sgard, 1995).

La nature des flux de prêts demeure la même que dans le premier scénario. En niveau, il est en revanche possible de considérer que les effets de levier jouent par deux canaux : de meilleures perspectives de croissance devraient accroître la rentabilité des prêts, donc leur volume ; en outre les gains de crédibilité devraient permettre de limiter les primes de risques sur ces pays, donc le coût du financement.

En outre, les investissements directs sont plus favorisés dans ce scénario que dans le précédent ; à court terme parce qu'il n'existe pas d'entrave aux échanges et que les différences de coût unitaire des facteurs sont encore très marquées ; à long terme parce que les entraves aux mouvements de capitaux seraient progressivement levées. Au total les flux privés (prêts et investissements directs) pourraient s'accroître de plus d'un point de PIB.

Des échanges commerciaux libérés

Le problème le plus complexe dans ce cas est certainement l'estimation de l'impact des réglementations européennes (concurrence, protection sociale etc.) sur les échanges et la croissance. Toutefois, les restructurations nécessaires dans le cadre de la transition devraient conduire à une croissance moindre.

Ce scénario prévoit que les accords commerciaux deviennent multilatéraux c'est-à-dire qu'ils s'appliquent dans le cadre d'un grand marché. Par rapport au scénario précédent, les échanges ne subiraient plus d'entraves, ni de menaces de rétorsion autres que celles normalement prévues pour tous les pays de l'UE. Pratiquement cela

9. Impacts de l'intégration des PECO à l'UE

Mimosa	2012				
	*PIB	**Solde courant	*Prix	***Chômage	**Solde Public
Etats-Unis	0,4	- 0,2	0,7	- 0,2	0,1
Japon	0,0	0,7	1,3	0,0	0,0
Allemagne	0,4	- 2,0	1,5	- 0,2	0,1
France	0,5	0,0	0,8	- 0,2	0,0
Italie	0,9	0,1	1,6	- 0,6	0,1
Royaume-Uni	0,1	- 1,6	0,7	0,0	- 0,1
UE Nord	0,4	1,1	1,6	- 0,2	- 0,1
UE Sud	0,3	2,1	1,3	- 0,1	0,0
Europe à 15	0,4	0,0	1,4	- 0,2	0,0
PECO	29,4	- 4,5	nd	nd	nd

* En écart relatif par rapport au compte central ; ** Ecart relatif en point de PIB ; ***Ecart en point.
Source : OFCE, Modèle Mimosa.

serait équivalent à introduire progressivement dans le modèle la totalité des flux d'échanges simulés par les modèles de gravité.

L'intégration favorise la convergence

Les possibilités de développement des PECO étant contraintes financièrement, les fonds structurels fournis par l'UE apparaissent déterminants : le PIB total des pays de l'Est est plus élevé de 29 % par rapport au compte central en 2012 (malgré les restructurations), soit un surcroît de croissance de près de 1,5 % par an sur les vingt années à compter de la mise en place des Accords d'association (1992). Les fonds structurels financent des investissements productifs, qui se traduisent par des importations en provenance d'Europe de l'Ouest.

Les pays ouest-européens bénéficient sensiblement du fait que les fonds structurels adressés aux PECO entraînent une hausse des importations des PECO. Les exportations vers les pays de l'Est dynamisent la croissance des pays industrialisés, et induisent une diminution légère du chômage et une amélioration des soldes publics et extérieurs.

Le coût budgétaire *ex-ante* est de 20 milliards d'Ecus par an, soit 0,2 % du PIB de l'UE. Ce coût brut est donc négligeable ; pourtant, ce financement a pour contrepartie des impacts macroéconomiques très favorables, pour les pays bénéficiaires et neutres pour les pays contributeurs. Il est essentiel de noter que l'impact sur la dégradation des soldes publics est nul à terme grâce aux effets positifs de la croissance sur les recettes fiscales.

Certes un tel montant peut apparaître non négligeable et obligera, en tout état de cause, à relever sensiblement les plafonds en vigueur depuis l'adoption du « paquet Delors II ». Mais évalué à l'aune du PIB des pays donateurs, il représente un pourcentage inférieur à celui que

représentait le Plan Marshall pour l'économie américaine. En outre, cet accroissement des dépenses communautaires est, dans une très large mesure, autofinancé grâce au surcroît de croissance que l'élargissement devrait induire dans l'UE actuelle. Enfin, si les financements ainsi octroyés engendrent des évolutions raisonnablement « vertueuses » dans les PECO, leur montant devrait décroître dans le temps à mesure que s'accomplit leur rattrapage.

Conclusion

Les incertitudes qui entourent l'évolution future des économies des PECO, les orientations futures de l'Union européenne, les modalités spécifiques de l'élargissement et le contexte international dans lequel il s'effectuera sont aujourd'hui telles qu'il est difficile d'avancer des évaluations prospectives indiscutables. L'ambition de cette étude était plutôt de mettre en évidence certains des aspects cruciaux du processus et de démontrer, à l'aide de scénarios plausibles, les potentialités de gains économiques, pour les PECO bien sûr, mais aussi pour les pays membres actuels de l'UE.

Il en ressort, notamment, que ces gains potentiels de l'intégration des PECO devraient demeurer modestes — voire inexistantes — pour les pays membres actuels de l'UE dans l'hypothèse où elle ne s'accompagnerait pas d'une augmentation substantielle des transferts budgétaires aux nouveaux adhérents. En effet, la contrainte de financement apparaît telle — aujourd'hui et à l'horizon de projection retenue — que l'apport de fonds publics au titre des politiques structurelles et de cohésion favorisera les importations nécessaires à la restructuration de l'offre productive des PECO et devrait en outre avoir un effet d'entraînement sur les investissements étrangers privés à destination de ces pays. L'intégration commerciale accompagnée de transferts engendrerait ainsi une dynamique vertueuse et mutuellement bénéfique.

Références bibliographiques

ATKINSON, Anthony, Olivier BLANCHARD, Jean-Paul FITOUSSI, John FLEMMING, Edmond MALINVAUD, Edmund PHELPS et Robert SOLOW, 1994 : *Pour l'emploi et la cohésion sociale, 3^e rapport du Groupe international de politique économique de l'OFCE*, Collection « Références/OFCE », Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

BALDWIN, Richard E., 1994 : *Toward an Integrated Europe*. Center for Economic Policy Research-CEPR, Londres.

BESNAINOU, Denis, 1995 : « Les fonds structurels : quelle application aux PECO ? », *Economie internationale*, CEPII, n° 62, 2^e trimestre.

BOFINGER, Peter, 1995 : « The political economy of the eastern enlargement of the EU », Center for Economic Policy Research. *CEPR-Discussion Paper*, n° 1234, Londres.

BURDA, Michael, 1990 : « Les conséquences de l'union économique et monétaire de l'Allemagne », in J.-P. FITOUSSI, ed., *A l'est, en Europe — Des économies en transition*, Collection « Références », Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien, 1993, numéro spécial « La zone de coopération économique des pays riverains de la mer Noire », n° 15, 1993.

CAZES, Sandrine, Bruno COQUET et Frédéric LERAIS, 1996 : « Intégrer les pays de l'Est à l'Union européenne : Une approche macroéconomique », Chapitre 4 in OFCE-DIW, 1996.

CEPR, 1992 : *Monitoring European Integration (3) : Is Bigger Better ? Economics of EC Enlargement*, Center for Economic Policy Research, Londres.

COLIN, Roland, Bruno COQUET, Jean-Marc DANIEL et Emmanuel FOURMANN, 1993 : « L'Europe et l'Afrique, d'un Berlin à l'autre : 1885-1989 », *Revue de l'OFCE*, n° 43, janvier.

COLLINS, Susan, et Dani RODRICK, 1991 : *Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy*. Institute for Economic Policy Analyses in International Economics, n° 32, Washington, DC.

COMMISSION EUROPEENNE, 1993 : « Monnaie stable - finances saines », *Economie Européenne*, n° 53.

COMMISSION EUROPEENNE, 1994 a : « The Economic Interpenetration between the European Union and the Eastern Europe », *European Economy*, n° 6.

COMMISSION EUROPEENNE, 1994b : « La libération des échanges entre l'UE et les pays d'Europe centrale et orientale », *Economie Européenne*, supplément A, n° 7 juillet, Bruxelles.

COMMISSION EUROPEENNE, 1995a : *Livre blanc sur l'Etat de préparation des PECO à l'élargissement*, mai, Bruxelles.

COMMISSION EUROPEENNE, 1995 : « L'épargne et l'investissement dans les pays en transition », *Economie européenne, Supplément A*, n° 7, juillet.

COMMISSION EUROPEENNE, 1995 : Cité par *The Economist*, 28 octobre.

COMMISSION EUROPEENNE, 1996 : « L'amélioration de la position extérieure des Pays d'Europe centrale et orientale », *Economie européenne, Supplément A, Analyses économiques*, n° 2, février.

- COQUET, Bruno, et Frédéric LERAI, 1995 : « *Politique économique et réformes structurelles dans les pays en transition* », miméo, Bureau International du Travail, Genève.
- FAINI, Riccardo, et Richard PORTES (eds), 1995 : *European Union Trade with Eastern Europe*. Center for Economic Policy Research-CEPR, Londres.
- FAYOLLE, Jacky, 1996 : « L'intégration des Pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne : Un processus à construire », Chapitre 1 in OFCE-DIW, 1996.
- GUAL, Jordi, 1995 : « L'extension du marché intérieur aux PECO : les priorités de l'élargissement », *Economie internationale*, n° 62, 2^e trimestre.
- GUAL, Jordi, et Carmela MARTÍN, 1995 : « Trade and foreign direct investment with central and eastern Europe : its impact on Spain » in Riccardo Faini et Richard Portes pp.167–200.
- HALPERN, László, 1994 : « Comparative advantage and likely trade pattern of the CEECs », Center for Economic Policy Research. *CEPR-Discussion Paper*, n° 1003, Londres.
- HALPERN, László, et Charles WYPLOSZ, 1995 : « Equilibrium Real Exchange Rates in Transition », *Discussion Paper Series*, n°1045, CEPR.
- HORN, Gustav, 1995 : « Some aspects of German unification », *miméo*, DIW, Berlin, novembre.
- LE CACHEUX, Jacques, 1990 : « Réformes financières et convertibilité des monnaies dans les économies de l'Est », in J.-P. FITOUSSI, ed., *A l'est, en Europe — Des économies en transition*, Collection « Références », Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- LE CACHEUX, Jacques, 1996 : « Scénarios d'intégration des PECO à l'UE : La Politique agricole commune », Chapitre 2 in OFCE-DIW, 1996.
- LEMOINE, Françoise, 1995 : « La dynamique des exportations des PECO vers l'Union européenne », *Economie internationale*, CEPII, n° 62, 2^e trimestre.
- MIMOSA, 1995 : « Quand les marchés triomphent... ; une projection de l'économie mondiale à l'horizon 2002 », *Revue de l'OFCE*, n° 55, octobre.
- MUET, Pierre-Alain, 1995 : « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, n° 55, octobre.

- NEVEN, Damien, 1995 : « Trade Liberalization with Eastern Europe : How Sensitive ? » in Riccardo Faini et Richard Portes, 1995.
- OFCE-DIW, 1996 : « L'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale : Une analyse prospective des conséquences économiques et budgétaires », in *Les Rapports du Sénat*, n° 228, 1995-1996.
- PASSET, Olivier, 1990 : « L'Allemagne orientale », in J.-P. FITOUSSI, ed., *A l'est, en Europe — Des économies en transition*, Collection « Références », Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- PIANELLI, Dominique, 1995 : « L'après-CAEM : Les échanges entre les pays de Visegrad », *Economie internationale*, CEPIL, n° 62, 2^e trimestre.
- ROLLO, Jim, et Alasdair SMITH, 1993 : « The political Economy of Eastern European Trade with the European Community – Why so Sensitive ? », *Economic Policy* n° 16.
- ROTHER, Björn, 1995 : « Les régimes de taux de change fixe dans les programmes de stabilisation macroéconomique : quelques expériences de l'Allemagne et du Mexique, mémoire de stage », *miméo*, OFCE, Paris.
- SAINT-AUBIN, Bertrand, 1995 : « Le coût budgétaire de l'adhésion des PECO », *Economie internationale*, CEPIL, n° 62, 2^e trimestre.
- SCHUMACHER, Dieter, 1996 : « L'ouverture des économies d'Europe centrale et orientale : Impact sur les échanges extérieurs et l'emploi de la France et de l'Allemagne », in OFCE-DIW, 1996.
- SGARD, Jérôme, 1995 : « Le financement de la transition en Europe centrale et balkanique », *Economie internationale*, CEPIL, n° 62, 2^e trimestre.
- UN/ECE, *Economic Survey of Europe*, ONU, Commission Economique pour l'Europe, annuel, divers numéros, Genève.
- WANG, Zhen Kun, et Alan WINTERS, 1991 : « The Trading Potential of Eastern Europe », Center for Economic Policy Research, *CEPR–Discussion Paper*, n° 610, Londres.

ANNEXE

Rattrapage et convergence espagnols : des phases distinctes

Les phases du rattrapage espagnol sur ses partenaires européens peuvent être résumées par le tableau 1, qui considère pour cinq variables (productivité du travail ; PIB par habitant ; salaire par tête ; taux d'activité, c'est-à-dire population active/population totale ; taux d'occupation, c'est-à-dire emploi/population active) leur rattrapage sur la moyenne communautaire (en notant + si le rattrapage est effectif, - s'il recule, = si la situation relative de l'Espagne est stable).

1. Les phases successives du rattrapage espagnol

	Productivité	PIB/h	Salaire/tête	Taux d'activité	Taux d'occupation
1964-75	+	+	+	=	=
1976-85	+	-	+	-	-
1986-91	-	+	-	+	+
1992-95	=	=	=	+	-

L'Espagne franquiste a connu deux périodes économiques assez distinctes. Jusqu'en 1959, elle combine une économie de pénurie et de substitution aux importations, à tendance autarcique. L'Etat interventionniste réglemente à l'excès la vie économique, mais il est bien éloigné de l'Etat-providence qui s'érige alors dans les démocraties occidentales. L'Espagne est exclue des bénéfices du plan Marshall et souffre d'un accès limité à la diffusion internationale des technologies. La surévaluation de sa monnaie induit paradoxalement, au travers des protections compensant cette surévaluation, un prix élevé des biens d'équipement importés et un coût du capital excessif, qui handicapent la modernisation productive. Le penchant autarcique inhibe la formation d'une capacité endogène d'accumulation et n'évite pas le resserrement progressif de la contrainte extérieure. L'ouverture à l'exportation s'affaiblit et la capacité d'importation est rationnée. Les réformes de 1959 permettent à l'Espagne de reprendre graduellement contact avec l'économie de marché ouverte. Elles promeuvent une libéralisation progressive et prudente du commerce extérieur, ainsi qu'une rationalisation de la gestion budgétaire et fiscale, durablement prolongée par une politique très orthodoxe. La convertibilité externe de la peseta est instaurée en 1961. A partir de 1964 des plans de développement s'efforcent d'orienter la croissance. La période 1960-75 est celle d'une modernisation autoritaire, qui impulse le rattrapage de la productivité et du revenu par tête et mise sur l'amélioration de la capacité d'exportation. Mais cette modernisation ne permet guère l'intégration de la force de travail. Il n'est toujours pas facile de licencier, car le marché du travail reste soumis à un encadrement corporatiste, mais l'embauche n'est pas non plus au rendez-vous. Le facteur travail ne

contribue guère à la croissance. Certes, les effets n'en sont guère visibles en termes de chômage. L'agriculture, à la productivité toujours faible, et l'émigration servent encore d'amortisseurs aux déséquilibres potentiels sur le marché du travail.

Les rigidités de son économie vont coûter cher à l'Espagne sur la première décennie post-franquiste (1976-1985). La croissance internationale affaiblie et troublée de cette époque se combine aux incertitudes de la transition espagnole pour faire ressortir la difficulté d'un redéploiement efficace de l'économie ibérique, ainsi que les faiblesses de sa régulation macroéconomique. Sa structure productive, notamment à l'exportation, reste primaire et vulnérable. Retombée de l'effort d'accumulation, destruction d'emplois et inflation sont le lot de la période. Pourtant, le rattrapage de productivité se poursuit mais il participe à l'affirmation du caractère dualiste de l'économie espagnole. Une économie de rattrapage, où le secteur moderne reste minoritaire mais entraîne l'évolution salariale, est plus vulnérable que d'autres à un tel dualisme. La modernisation trop sélective induit, sur le marché du travail, une partition plus dure entre insiders dotés d'un emploi et *outsiders* exclus. Le secteur en cours de modernisation est trop minoritaire pour pouvoir absorber l'afflux de population active et les autres secteurs sont trop peu productifs pour pouvoir le faire en respectant la norme salariale que diffuse le premier. Il en résulte, sur cette période, une contradiction nouvelle entre le rattrapage de la productivité, qui continue, et le rattrapage du PIB par habitant, qui recule, alors que les rattrapages des deux variables étaient conjoints sur la période antérieure. Un chômage de masse, jusque-là déguisé, se révèle au sein de cette société en transition, où les comportements de recherche d'emploi se normalisent. L'encadrement réglementaire du marché du travail et la faible mobilité interrégionale contribuent aussi à cette explosion du chômage. La contrepartie de cette évolution est l'érection tardive d'un Etat-providence, qui socialise la protection sociale. Ce caractère tardif met l'Espagne en porte-à-faux, car les conditions de la croissance et les retournements idéologiques en cours à l'échelle internationale sont beaucoup moins favorables à la progression des prélèvements obligatoires que durant les premières décennies de l'après-guerre. De ce point de vue, l'accès aux fonds structurels européens est un appoint utile. Il peut être compris comme l'esquisse de règles de solidarité européenne avec des pays dont le retard a entravé la construction de l'Etat-providence national et qui doivent concilier poursuite du rattrapage, maintien de la cohésion sociale et pleine ouverture à la concurrence internationale.

La période postérieure à 1986, c'est-à-dire à l'entrée de l'Espagne dans la Communauté, procure dans un premier temps, c'est-à-dire jusqu'à ce que la surévaluation de la peseta au sein du SME apparaisse intenable, des marges de manœuvre élargies pour la croissance et la politique économique espagnoles. A la différence des vingt années précédentes, la croissance de la seconde partie des années quatre-vingt est largement de nature extensive, privilégiant le rattrapage du taux d'emploi de la population et du PIB par tête plutôt que celui de la productivité et du salaire moyen. L'accès aux débouchés offerts par le marché unique, dans une phase d'expansion collective de l'Europe, impulse cette croissance extensive.

Les difficultés de la régulation macroéconomique, différées tant que l'expansion est au rendez-vous et que la peseta se voit créditée d'une confiance excessive, apparaissent néanmoins assez vite au tournant des années quatre-vingt-dix. L'intégration à l'Europe accélère l'ouverture de l'économie espagnole, plus rapidement cependant à l'importation qu'à l'exportation. Jusqu'à l'unification allemande, les entrées spontanées de capitaux sont suffisamment amples pour combler le déficit externe. Elles suscitent cependant un problème d'adaptation du *policy-mix*. La volonté de maîtriser l'offre de liquidités et le caractère expansif

de la politique budgétaire incitent au caractère restrictif de la politique monétaire. Mais le niveau des taux d'intérêt qui en découle encourage plutôt de nouvelles arrivées de capitaux et renforce l'évolution du change réel vers la surévaluation. Le secteur exposé à la concurrence internationale encaisse la contrainte de change par un effort de maîtrise des coûts et des prix, mais les prix relatifs du secteur abrité s'élèvent considérablement. L'Espagne épuise, comparativement à l'Europe, son avantage compétitif en termes de coûts unitaires salariaux. Certes le niveau de ces coûts est encore, à la veille des crises monétaires de 1992-93, plus bas que la moyenne européenne. Mais cette vision globale ne rend sans doute pas compte des contraintes spécifiques qui pèsent sur le secteur exposé.

En effet, la période 1986-92 apparaît comme un moment de recul du rattrapage de productivité de l'industrie espagnole. Tout se passe comme si ce rattrapage, déjà largement acquis au moment de l'entrée dans la Communauté, fait alors place à une croissance industrielle plus riche en emploi. Le secteur industriel espagnol est constitué d'activités situées sur des marchés de faible dynamisme et concurrencées par les pays à bas salaires, mais aussi d'implantations multinationales dans des secteurs porteurs, qui se sont développées depuis le début des années quatre-vingt. Dans les deux cas, l'intégration à la Communauté ouvre des marchés et semble légitimer une stratégie plus extensive misant sur les économies d'échelle. Cette stratégie est prise à contre-pied par la « peseta forte ». La période 1986-92 montre la difficulté pour l'industrie de contribuer à la fois à la compétitivité et à l'emploi. Ce dilemme aiguise la nécessité d'un arbitrage durable sur les choix de spécialisation. L'Espagne peut accélérer la modernisation de son industrie, aussi bien sur le plan des coûts que sur celui des produits, et adapter la gestion de son change à la vitesse de cette modernisation. Mais une telle priorité ne résoudra pas les problèmes du chômage massif et elle peut favoriser une tertiarisation accentuée et déréglementée, faite d'activités à bas salaires absorbant l'abondance de main-d'œuvre et réduisant les coûts relatifs du secteur abrité. La détermination d'une stratégie de spécialisation équilibrée reste un enjeu majeur pour les années quatre-vingt-dix.

L'histoire de la normalisation espagnole, puis de l'intégration ibérique dans la Communauté, est celle d'une difficile conciliation entre *rattrapage réel* sur les partenaires européens et participation à la *convergence* européenne. L'amplitude marquée des récentes fluctuations cycliques espagnoles résulte, pour partie, de ce conflit entre rattrapage et convergence : le rattrapage motive une expansion forte, soutenue dans la décennie quatre-vingt par les apports de capitaux externes et par l'impulsion publique, mais accompagnée d'une gestion du change difficilement soutenable ; la discipline de la convergence nominale la mise de l'inflation et du déficit public aux normes européennes joue comme une force de rappel, qui remet l'économie espagnole dans le rang mais dont le coût récessif met en cause le rattrapage acquis. De fait, le rattrapage espagnol, apprécié à partir du niveau du PIB par tête comparé à la moyenne européenne, subit des reculs durant les périodes de récession : son comportement est procyclique, c'est-à-dire qu'il évolue en phase avec le rapport du PIB espagnol à sa tendance de long terme. Dans la phase de reprise engagée depuis 1993, la recherche d'un nouvel équilibre reste incertaine. La marge de manoeuvre procurée par la dépréciation de la peseta a impulsé la reconstitution des parts de marché à l'exportation et une vive reprise de l'investissement. Mais aujourd'hui, dans une Europe atone, qui souffre des tensions concurrentielles entre ses membres, la reprise espagnole elle-même s'essouffle.