

# Union européenne

## Quelle intégration économique et sociale pour les pays entrants ?

*Antoine MATH et Mouna VIPREY*

L'Union européenne (UE) vient de connaître son cinquième élargissement et compte dix nouveaux membres depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 : Malte, la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie. Avec 75 millions de nouveaux habitants, cet élargissement porte l'Europe des vingt-cinq à plus de 450 millions de personnes (tableau 1). Cet élargissement relance la dynamique européenne mais n'est pas sans poser des problèmes institutionnels pour la construction communautaire. Il a déjà été à l'origine de réformes, comme le traité de Nice, encore insuffisantes, ne serait-ce que parce que les règles actuelles rendent à 25 la prise de décision beaucoup plus difficile, voire quasiment impossible dans

les domaines où l'unanimité est requise. L'élargissement soulève également des questions liées aux écarts de développement économique et social entre les nouveaux Etats membres et les Quinze <sup>1</sup>. En effet, un des effets immédiats majeurs de l'élargissement est d'accroître les disparités économiques et, dans le cadre de la politique régionale communautaire actuelle, de rendre encore plus ardu l'objectif de faire de l'UE une zone de cohésion économique et sociale.

La situation nouvelle créée par l'élargissement a suscité trois inquiétudes majeures dans les anciens Etats membres : la première concerne les délocalisations d'entreprises des Quinze vers l'Est motivées par de plus faibles coûts salariaux <sup>2</sup> et de moindres contraintes en matière de

- 
1. J. Fayolle (2002), « Acquis social, acquis communautaire ? La solidarité à l'épreuve de l'élargissement », *Chronique internationale de l'IRES*, 79, novembre 2002.
  2. S'il existe en moyenne une forte différence entre les coûts horaires des Quinze et ceux des nouveaux Etats membres, ce n'est cependant pas vrai en moyenne au niveau des coûts unitaires qui intègrent les différences de productivité. On retrouve les différences de coûts horaires – aux différences du temps de travail près – au niveau des salaires. Cf. A. Paternoster (2003), « Enquête sur les coûts de la main-d'œuvre 2000 – Etats membres et pays candidats », *Statistiques en bref*, Thème 3, 18/2003, Eurostat ; R. Clare et A. Paternoster (2003), « Salaires minima. Etats membres de l'UE et pays candidats, janvier 2003 », *Statistiques en bref*, thème 3, 10/2003, Eurostat ; A. Paternoster (2004), « Rémunération nette annuelle dans l'industrie manufacturière 1996-2002 », *Statistiques en bref*, thème 3, 4/2004, Eurostat.

## UNION EUROPEENNE

conditions de travail et d'emploi ; la deuxième est de voir les nouveaux membres gagner en parts de marché et concurrencer fortement les entreprises des Quinze <sup>1</sup> ; enfin, la troisième crainte est de voir arriver de nouvelles vagues d'immigrés attirés par de meilleures conditions de travail, de salaire et de protection sociale. Seule cette dernière inquiétude s'est toutefois traduite par des décisions concrètes décidées lors des négociations d'adhésion, sous la forme de dérogations aux règles communautaires.

### Les tractations pré-élargissement

Les pays d'Europe centrale et orientale avaient déjà avant le processus d'adhésion entamé de difficiles mutations politiques, économiques et juridiques. Le processus de transition s'est prolongé lors des négociations d'adhésion qui ont logiquement porté sur les domaines où l'acquis communautaire est important. Les institutions européennes et surtout la Commission ont longuement insisté sur les conditions requises par le marché intérieur, en particulier le respect des règles relatives aux grandes libertés économiques (libre circulation des biens, des services et des capitaux, liberté d'établissement). Les nouveaux Etats

membres ont dû adapter leurs législations pour remplir les critères imposés par l'UE en matière d'ouverture des marchés publics, de concurrence, de démantèlement des aides d'Etat, ainsi que de libéralisation des échanges commerciaux de biens et de services et des mouvements des capitaux.

Lors du processus de pré-adhésion, ou du moins jusqu'à l'officialisation de la feuille de route proposée par l'UE, le rapport de force était tel que peu de concessions ont été faites aux pays candidats. Sur l'acquis communautaire, la Commission et les Etats membres ont accordé en tout aux dix futurs membres, après vérification de leur nécessité au regard du bon fonctionnement du marché intérieur, quelque 250 dérogations transitoires aux règles communautaires, notamment en matière d'environnement, d'agriculture, de transport et de concurrence. Ces périodes de transition s'étalent de 6 mois à 13 ans pour une durée moyenne de 3 ans. La plus connue est celle relative à la limitation des acquisitions des terres agricoles polonaises. En retour, les Quinze se sont aussi accordé des entorses aux règles de l'UE, notamment sous la forme d'un report de la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux membres (voir l'article suivant) <sup>2</sup>. En effet, les anciens mem-

1. Jusqu'à présent ce sont pourtant plutôt les économies et les marchés du travail des pays candidats qui ont pâti de la concurrence exercée par l'UE puisque les flux commerciaux sont très déséquilibrés, et de manière croissante, en défaveur des pays candidats. S'ils représentent le deuxième partenaire commercial de l'UE derrière les Etats-Unis, l'UE est devenue leur partenaire dominant avec 65 % de leurs échanges. T. Allen (2001), « Le commerce des 13 pays candidats avec l'UE en 2000 », *Statistiques en bref*, thème 6, 8/2001, Eurostat ; D. Critallo (2003), « Quels seraient les échanges commerciaux d'une Union européenne à 25 ? », *Statistiques en bref*, thème 6, 4/2003, Eurostat.
2. En outre, pendant cinq ans, les opérateurs de transport routier de sept pays adhérents se verront aussi interdire les opérations de cabotage dans l'un des pays des Quinze. Par ailleurs, la libre prestation de services en Allemagne et en Autriche sera limitée aux nouveaux membres dans certains secteurs d'activité dès lors que la prestation s'effectue par l'envoi de travailleurs temporaires détachés.

## QUELLE INTEGRATION POUR LES PAYS ENTRANTS ?

bres veulent éviter que l'élargissement n'entraîne des distorsions sur leurs marchés du travail en raison de l'afflux d'immigrants. Cette inquiétude est particulièrement développée dans les pays ayant des frontières communes avec les nouveaux Etats membres, en particulier l'Allemagne et l'Autriche<sup>1</sup>. Ces derniers craignent une forte pression migratoire liée pour l'essentiel aux écarts importants de rémunération, mais également au fait que les ressortissants des nouveaux Etats membres habitant à proximité de leur frontière pourraient facilement venir travailler tout en continuant à résider dans leur pays d'origine.

### **Retards économiques et situations contrastées sur le marché du travail**

La transition vers l'économie de marché a conduit à des bouleversements économiques et sociaux dans les nouveaux Etats membres. Les différences de revenus entre Etats membres sont importantes. Seuls les plus riches des entrants, la Slovaquie et Chypre, ont un revenu équivalent à celui du plus pauvre des Quinze, la Grèce, inférieur de plus d'un quart à la moyenne de l'UE des Quinze. Le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat des nouveaux membres équivaut en moyenne à moins de la moitié de la moyenne des Quinze (tableau 1). La productivité du travail y est inférieure d'environ 50 %. Ces écarts s'expliquent par

des différences institutionnelles et technologiques, et surtout par un stock de capital plus limité et plus ancien.

Les données statistiques doivent être traitées avec prudence en raison de l'importance de l'économie informelle dans la plupart des nouveaux Etats membres ou des pays candidats<sup>2</sup>. Elle est estimée à plus de 40 % du PIB en Estonie et Lettonie, 35 % en Bulgarie, Roumanie et Turquie, 30 % en Pologne et Lituanie, 25 % en Hongrie et Slovaquie et 20 % en Slovaquie<sup>3</sup>. Cette réalité s'explique par le comportement des employeurs qui y trouvent un moyen de contourner les prélèvements et les règles en matière de conditions de travail et d'emploi, mais elle vient aussi des travailleurs qui, dans un contexte de fort chômage de longue durée, y trouvent une compensation à la faiblesse des salaires ou au manque d'emplois déclarés. L'économie informelle contribue à expliquer le faible taux d'activité apparent, d'environ 5 points de moins en moyenne dans les dix nouveaux Etats membres que dans les Quinze.

Toutefois, « cet écart n'est pas un héritage du passé, ni la résultante des restructurations du début des réformes : le taux d'activité, après avoir fortement baissé dans les premières années de transition, était passé dans ces pays au-dessus de la moyenne communautaire, avec même une différence d'un point et demi en 1997, avant une inversion de tendance et un écart de plus en plus marqué depuis

1. Ce sont les deux pays dans lesquels les contingents de résidents originaires des PECO sont actuellement les plus importants, 0,5 % et 1,1 % de la population respectivement en Allemagne et en Autriche.
2. Il est prévu que la Bulgarie et la Roumanie adhèrent en 2007. Le principe de l'adhésion de la Croatie a également été récemment acté mais aucune date n'est fixée. La Turquie est encore maintenue dans l'anti-chambre du processus d'adhésion.
3. Schneider (2002), « The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries », *IZA Discussion Paper*, n°514, Bonn, juin.

Tableau 1. Quelques données sociales

	Population (2001)	PIB par habitant (2001)		Taux d'emploi (2001)	Taux de chômage (2002)	Protection sociale (2000 ou 2001)
	En millions	En standard de pouvoir d'achat	En % de la moyenne UE 15	15-64 ans en %		Dépenses en % du PIB
Pologne	38,6	9 410	41	55	20	24,5
Hongrie	10,2	12 250	53	56,5	5,6	22,5
Rép.Tchèq.	10,2	13 700	59	65,1	7,3	19
Slovaquie	5,4	11 200	48	56,8	19,4	19
Lituanie	3,5	8 960	39	60,1	13,1	14,5
Lettonie	2,4	7 750	33	58,7	12,9	19
Slovénie	2,0	16 210	70	63,8	6	26
Estonie	1,4	9 240	40	61,3	9,1	19
Chypre	0,8	17 180	74	65,9	5,3	9
Malte	0,4	11 700	50	54,2	7,5	19,8
Nouveaux membres	74,9	10 700	46	56,7	15,1	18,9
UE-15	378	23 210	100	64,1	7,5	27,4
Max UE-15		44 160 (Luxembourg)	190	76,2 (Danemark)	11,4 (Espagne)	32,3 (Suède)
Min UE-15		15 020 (Grèce)	65	54,9 (Italie)	2,4 (Luxembourg)	14,1 (Irlande)
Bulgarie	7,9	5 710	25	49,6	18,6	13
Roumanie	22,4	5 560	24	62,4	8	11
Turquie	68,7	5 230	23	50,6	10,4	7

Sources : Eurostat et Commission européenne.

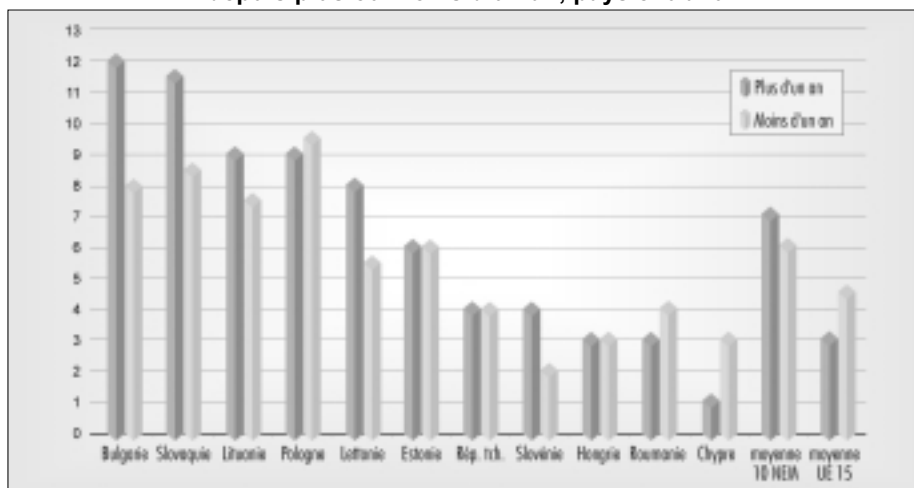
1999 »<sup>1</sup>. Alors que le chômage a diminué dans l'UE entre 1996 et 2001, il a augmenté, surtout depuis 1998, dans plusieurs pays entrants dont la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Le niveau de l'emploi déclaré reste au début des années 2000 inférieur de 12 % en Pologne à 32 % en Bulgarie à ce qu'il était avant la transition en 1989.

Dans les nouveaux Etats membres, le taux de chômage atteint presque le double de la moyenne des Quinze de l'UE, 15 % contre 8 % en 2003. Mais les disparités sont encore plus fortes au sein des nouveaux Etats qu'entre les Quinze. Avec d'un côté des pics en Pologne et Slovaquie, où le taux de chômage avoisine les 20 % et de l'autre côté des taux de chômage relativement faibles, de l'ordre

1. D. Vaughan-Whitehead (2003), « L'élargissement de l'Union Européenne : une fuite en avant », *Notre Europe*, Policy paper, n°5, septembre.

## QUELLE INTEGRATION POUR LES PAYS ENTRANTS ?

### Taux de chômage des demandeurs d'emploi au chômage depuis plus ou moins d'un an, pays entrant



Source : Eurostat 2001

de 5 à 7 %, à Chypre, en Hongrie, en Slo-  
vénie et en République tchèque. Ce qui  
caractérise les nouveaux membres, c'est  
la part relative beaucoup plus élevée des  
chômeurs de longue durée que dans l'UE  
des Quinze (graphique). Pour autant, ces  
chiffres ne sont qu'un reflet atténué de la  
réalité dans la mesure où les demandeurs  
d'emploi de longue durée finissent sou-  
vent par être rayés des statistiques offi-  
cielles.

Cette situation est due en partie aux  
caractéristiques d'une partie de la force  
de travail (qualification, expérience) et à  
la faiblesse de l'effort consacré à la poli-  
tique d'emploi qui représente moins de  
1 % du PIB contre 2,5 % dans l'Europe  
des Quinze.

#### Des systèmes de protection sociale affaiblis

Les dépenses sociales, mesurées en  
proportion du PIB, se situent en dessous  
de la moyenne des Quinze. A l'image de  
ces derniers, la situation est cependant  
très contrastée d'un pays à l'autre (ta-  
bleau 1). Dans ces Etats, les dépenses de  
protection sociale ont par ailleurs eu ten-  
dance à moins jouer leur rôle d'amortis-  
seur et de protection face à la dégradation  
de l'emploi. En effet, alors que les dépen-  
ses de protection sociale exprimées en  
pourcentage du PIB auraient dû logique-  
ment augmenter du fait de la baisse de  
l'emploi et du vieillissement prononcé,  
elles ont diminué entre 1996 et 2000 dans  
des pays comme la Hongrie ou la Pologne  
en raison de réformes restrictives<sup>1</sup>.

1. Dans les pays encore candidats, Bulgarie, Roumanie et Turquie, les dépenses de protection sociale ont en revanche augmenté significativement, en partant de plus bas il est vrai. Cf. European Commission (2003), *Social Protection in the 13 Applicant Countries – a Comparative Analysis*, Employment & Social Affairs.

## UNION EUROPEENNE

La protection sociale reste pour l'essentiel de la compétence des Etats. L'acquis communautaire y est très limité et les questions de protection sociale ne figureraient pas en tant que telles parmi les conditions d'adhésion. Elles avaient pourtant été plus présentes lors de l'entrée de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal à une époque où une protection sociale suffisante était considérée comme un moyen de stabiliser la démocratie<sup>1</sup>. Cette préoccupation a cette fois été absente lors de l'élargissement. En outre, alors que les discours sur le modèle social européen insistent sur la cohésion sociale et la solidarité, les messages envoyés par l'UE ont surtout mis l'accent sur les réformes de libéralisation et la privatisation de nombreux services.

L'affaiblissement de la protection sociale combinée à la baisse de l'emploi et à la faiblesse des salaires a conduit à une augmentation de la population pauvre en particulier au sein de la population active<sup>2</sup>. Ainsi, en Pologne et en Lituanie, la pauvreté concerne à 70 % les catégories productives. Les travailleurs salariés des nouveaux Etats membres ont en effet perdu nombre d'avantages et se retrouvent dans une situation plus précaire du point de vue de l'emploi et de la sécurité du revenu en raison d'une extension de l'emploi intérimaire, des CDD et plus généralement de la flexibilité sur le marché du travail, désormais plus importante que dans l'UE des Quinze. Les cadences

de travail se sont également intensifiées avec des problèmes de santé liés au travail et un stress plus élevé que dans l'UE à Quinze<sup>3</sup>. On assiste aussi, sous la pression des entreprises, à certaines formes de déréglementation comme la transformation de nombreux travailleurs sous contrats de travail en travailleurs indépendants. Cette externalisation permet notamment de réduire les cotisations sociales et autres formes d'impositions. Mais en retour elle diminue les ressources dont peuvent disposer les assurances sociales au risque de réduire leur capacité de redistribution et de provoquer du *dumping* social. Ceci étant, les transferts sociaux jouent encore un rôle important dans les nouveaux Etats membres et la pauvreté, certes mesurée en termes relatifs au seuil de 60 % du revenu médian national, n'apparaît finalement guère plus élevée en moyenne que dans les Quinze<sup>4</sup>.

---

### Rattrapage économique et cohésion sociale : quel rôle pour l'UE ?

Si la transition vers l'économie de marché ne s'est pas effectuée sans mal pour l'emploi et les systèmes sociaux des nouveaux pays adhérents, elle s'est accompagnée d'une intégration économique rapide comme en témoigne la réorientation très marquée du commerce vers les Quinze. Si certains pays connaissent une croissance rapide, celle-ci demeure instable et fragile à cause de la

---

1. P. Strobel (2003), « Elargissement : le modèle social par-dessus le marché ? », *Notabene*, n°131, octobre 2003.

2. European Commission (2003), *Social Protection in the 13 Applicant Countries*, op. cit.

3. P. Paoli, A. Parent-Thirion et O. Persson (2002), *Conditions de travail dans les pays candidats*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin.

4. Même si, comme dans les Quinze, les différences entre Etats sont importantes. I. Dennis, A-C. Guio (2003), « Pauvreté monétaire dans les pays en passe d'adhérer et les pays candidats », *Statistiques en bref*, thème 3, 21/2003, Eurostat.

## QUELLE INTEGRATION POUR LES PAYS ENTRANTS ?

volatilité des investissements étrangers. Face au constat d'un retard économique considérable des nouveaux membres, mais aussi de disparités infra-nationales encore plus fortes qu'au sein des Quinze<sup>1</sup>, on peut s'interroger sur le rôle des transferts budgétaires au sein de l'Union<sup>2</sup>.

Les anciens membres ont décidé lors du Conseil de Berlin de mars 1999 de figer le plafond du budget communautaire à 1,27 % du PIB. Comme les dépenses agricoles représentent près de la moitié du budget et que celles des Quinze seront « sanctuarisées » jusqu'en 2013 et ne seront rendues accessibles aux nouveaux membres que très progressivement, les marges de manœuvres restantes pour les fonds structurels semblent limitées. De fait, pour la période 2004-2006, les nouveaux membres vont recevoir une portion congrue, très en deçà des aides dont ont bénéficié les pays les moins développés de l'UE pendant la période 1985-2000. En prévision des négociations sur la programmation budgétaire communautaire

pour la période 2007-2013, six pays contributeurs nets dont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont proposé en décembre 2003 de plafonner les dépenses de l'UE à 1 % du PIB. Dans son projet du 18 février 2004, la Commission propose quant à elle de passer de 1,08 % en 2004 à 1,22 % du PIB en 2013 compte tenu des dépenses également nécessaires pour la poursuite de l'élargissement à d'autres pays. Même si les négociations sur les fonds structurels destinés à la politique de cohésion économique et sociale pour la période 2007-2013 sont encore en cours de négociation, l'UE semble confirmer le choix implicite fait jusqu'à présent qui consiste à compter principalement sur la dynamique de libéralisation et d'ouverture des marchés pour permettre le rattrapage économique. Faute de solidarité budgétaire suffisante au sein de l'UE, ce rattrapage risque de s'effectuer très lentement et de façon très inégalitaire entre les régions des nouveaux Etats membres. La cohésion sociale au sein de l'UE sera d'autant plus lente à se réaliser.

- 
1. A. Krueger (2004), « Produit intérieur brut régional des pays candidats 2001 », *Statistiques en bref*, thème 1, 2/2004, Eurostat.
  2. C. De Perthuis (2003), « Europe à 25 : quel budget ? Pour quelles politiques communes ? », *Revue d'économie financière*, n°72, 2003/3 ; J-F. Drevet (2003), « Europe : les fonds communautaires et l'élargissement », *Futuribles*, n°282, janvier 2003 ; C. Lequesne et J. Rupnik (2004), *L'Europe des vingt-cinq*, Collection CERI, Autrement.