

# Union européenne

## Après l'élargissement

Jacky FAYOLLE

**D**epuis bientôt un an, dix nouveaux pays membres, dont huit pays d'Europe centrale et orientale (PECO), ont rejoint l'Union européenne (UE). La Bulgarie et la Roumanie devraient compléter cet élargissement en 2007. Au premier degré, cet élargissement paraît banalisé. Les commissaires européens qui parlent hongrois, polonais, tchèque ou encore slovaque ont bien vite adopté les us et coutumes des institutions communautaires, même s'ils font souvent entendre une voix teintée d'une conviction libérale résolue. Pourtant, il est curieux qu'un certain nombre de dossiers communautaires fondamentaux, comme la réforme du Pacte de stabilité et de croissance ou la révision de la stratégie de Lisbonne, soient fréquemment débattus comme si l'élargissement en direction des PECO n'en modifiait pas substantiellement la donne. Or, le besoin de rattrapage économique et social des PECO, tout comme l'aspiration de leurs habitants à être pleinement reconnus citoyens communautaires, qui se heurte

aux restrictions affectant encore leur liberté de circulation au sein de l'Union, introduisent des éléments profondément nouveaux dans la vie de l'UE<sup>1</sup>. La réforme du Pacte et la révision de la stratégie de Lisbonne sont inscrites à l'ordre du jour du Conseil européen de printemps. Il est d'autant plus utile d'approfondir l'impact de l'élargissement et les enjeux dont il reste porteur.

---

### Un rattrapage productif engagé mais vulnérable

Lorsque, dans les années 1990, l'élargissement de l'UE en direction des PECO était envisagé, des scénarios macroéconomiques explorant les voies et conditions de réussite de cet élargissement furent élaborés par maintes équipes de prévisionnistes. Par réussite, il fallait entendre des gains de croissance aussi bien pour les nouveaux pays membres que pour les anciens, plus importants certes pour les premiers en raison de l'affirmation d'un

---

1. Voir Fayolle (2002), Math et Viprey (2004a et b) pour un état des lieux à la veille et au moment de l'élargissement. Les données statistiques mobilisées dans cet article sont largement issues de la *Revue Elargissement*, bulletin électronique régulièrement publié par la Direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et disponible sur le site [www.missioneco.org/elargissement](http://www.missioneco.org/elargissement)

## UNION EUROPEENNE

processus de rattrapage qui était l'une des motivations fortes de leur adhésion.

Ces scénarios étaient tous plus ou moins basés sur le même type de cercle vertueux :

- La transition supposée réalisée à une économie de marché viable (qui constituait l'un des critères d'adhésion de Copenhague) et l'accès au marché unique européen des marchandises et des capitaux allaient permettre aux PECO d'alléger la contrainte financière externe qui les affectait durement, grâce à des gains d'exportation et des entrées de capitaux privés.

- Un processus de modernisation productive pouvait ainsi se consolider dans les PECO, au travers de l'importation d'équipements et de technologies à jour, rendue possible par l'allègement des contraintes externes.

- La création d'emplois compétitifs et la diffusion conséquente du rattrapage économique et social au sein des PECO permettaient progressivement à la popu-

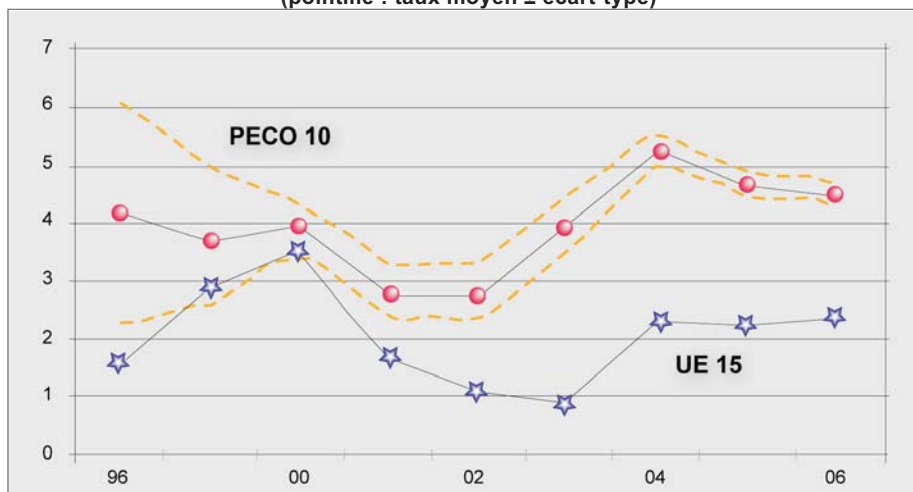
lation de ces pays de participer aux bénéfices de ce rattrapage.

- Le développement du commerce au sein de l'UE élargie était impulsé par l'amélioration du potentiel de croissance des PECO, l'affirmation de leurs nouvelles spécialisations sectorielles et l'expansion de leurs marchés de consommation.

- Cette expansion du commerce intra-européen à une échelle élargie permettait aux anciens pays membres d'enregistrer des gains de croissance. Le rattrapage des PECO intervenait ainsi dans un contexte de croissance dynamique pour l'ensemble de l'UE, dont il constituait l'un des facteurs.

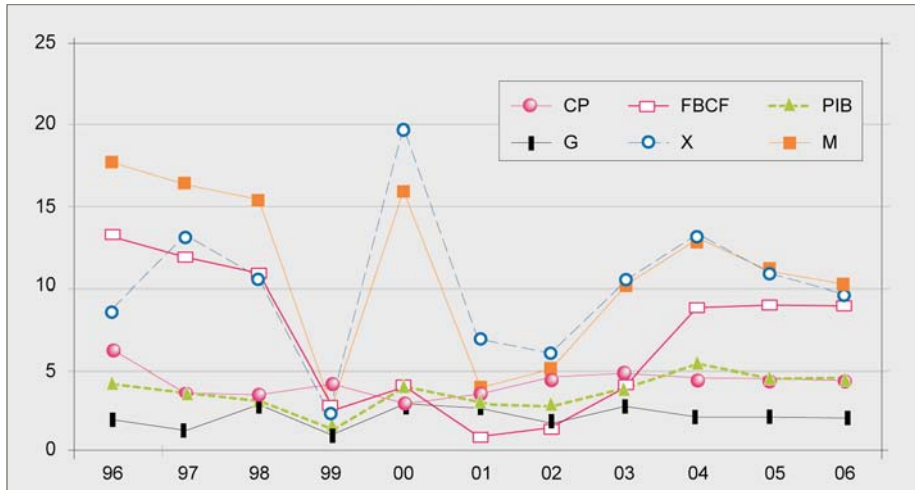
Des éléments partiels de cette séquence vertueuse sont incontestablement tangibles dans la réalité actuelle. La croissance des PECO a nettement mieux résisté que celle des anciens pays membres au ralentissement général de la croissance depuis le début des années 2000 et le rétrécissement des écarts de croissance entre PECO eux-mêmes témoigne de l'af-

**Graphique 1. Croissance du PIB (1996-2006) dans les PECO et l'UE à 15 et évolution des disparités de croissance entre les PECO (pointillé : taux moyen  $\pm$  écart-type)**



Source : *Revue Elargissement*, d'après DG Ecofin (prévisions 2005-06).

**Graphique 2. Taux de croissance des principales composantes du PIB en moyenne pour les PECO**



CP : consommation privée ; FBCF : formation brute de capital productif ;  
G : consommation publique ; X : importations ; M : importations.  
Source : *Revue Elargissement*, d'après DG Ecofin (prévisions 2005-06).

firmation d'une dynamique régionale (graphique 1). Les moteurs de cette croissance résistante sont prioritairement l'investissement productif et le commerce extérieur (graphique 2). Le parallélisme des variations d'importations et d'exportations témoigne du fait que le processus de modernisation productive s'insère dans la redéfinition de la division internationale du travail (les exportations de produits finis ou semi-finis suscitant autant d'importations au travers des réseaux de sous-traitance). On notera aussi que la croissance de la consommation privée, quoique assez régulière à proximité de 4 ou 5 % l'an depuis le début des années 2000, et encore moins celle de la consommation publique, beaucoup plus faible, ne sont pas les moteurs premiers de la croissance des PECO.

Deux aspects viennent tempérer la reconnaissance de l'engagement de ce processus de rattrapage productif :

- Les PECO restent des pays à bas salaires et à fort chômage, comparativement à la moyenne de l'UE dont ils sont désormais membres (tableau 1). Les situations et évolutions en matière de chômage sont cependant disparates entre pays. Le taux de chômage est particulièrement élevé en Pologne et en Slovaquie, où il constitue une préoccupation sociale lourde. Globalement, la diffusion des gains du rattrapage productif en termes d'accès de la population à des emplois mieux rémunérés apparaît limitée.

- Ce rattrapage intervient dans un contexte de croissance médiocre pour les anciens membres de l'UE à 15 et de mise en échec de la stratégie de Lisbonne<sup>1</sup>. Ce contexte ne tire évidemment pas vers le

1. Cf. Fayolle (2004).

Tableau 1. Salaires et chômage dans les nouveaux pays membres de l'UE

	Salaire moyen mensuel brut *										Chômage *					
	En euros										% population active					
	2000	2001	2002	2003	2004e	2005p	2006p	2000	2001	2002	2003	2004e	2005p	2006p		
UE 15	1684	1742	1794	1846	1898	1955	2013	7,8	7,4	7,7	8,1	8,1	8,1	7,9		
PECO 10*	350	386	463	432	465	498	530	12,3	13,0	13,3	12,5	12,4	12,1	11,8		
Bulgarie	115	127	140	146	158	175	188	16,4	19,2	17,8	13,6	12,2	10,7	10,0		
Rép. tchèque	379	430	510	531	565	610	650	8,7	8,0	7,3	7,8	8,3	8,2	8,0		
Estonie	303	328	-	405	440	477	515	12,5	11,8	9,5	10,1	9,7	9,4	9,1		
Hongrie	337	404	504	541	589	630	669	6,3	5,6	5,6	5,8	5,8	5,9	6,0		
Lettonie	277	280	-	271	309	340	364	13,7	12,9	12,6	10,5	9,9	9,7	9,4		
Lituanie	270	300	-	326	351	380	408	16,4	16,4	13,5	12,7	11,4	10,6	9,9		
Pologne	471	557	553	532	557	587	618	16,4	18,5	19,8	19,2	19,0	18,7	18,1		
Roumanie	144	165	174	180	195	210	231	6,8	6,6	7,5	6,6	6,6	6,6	6,7		
Slovaquie	268	286	316	346	381	406	432	18,7	19,4	18,7	17,5	18,4	17,9	17,2		
Slovénie	935	988	1041	1041	1103	1163	1225	6,6	5,8	6,1	6,5	6,3	6,1	5,8		
Chypre								5,2	4,4	3,9	4,4	4,2	4,0	3,7		
Malte								7,0	6,7	7,5	8,2	8,6	8,5	8,1		

\* La moyenne concernant les 10 PECO n'est pas pondérée pour les salaires et est pondérée par l'emploi pour le chômage, mesuré en fin d'année.  
Source : *Revue Elargissement*, d'après EUROSTAT, WIW et FMI.

haut la croissance des nouveaux pays membres. Il est susceptible de transformer des complémentarités productives – la participation des anciens et nouveaux pays membres à une même division internationale du travail, l'implantation de firmes originaires de l'UE à 15 dans les PECO en vue d'assurer leurs positions sur des marchés en expansion – en des conflits d'intérêt – l'arbitrage entre des localisations dans les nouveaux et anciens pays membres en fonction des coûts comparés, le risque de surcapacités sectorielles à l'échelle continentale.

Au-delà du contexte défavorable, qui soulève la question des politiques économiques adoptées au sein de l'UE, deux ensembles de conditions structurelles, dont le respect était considéré par les scénarios évoqués comme nécessaire pour assurer la réussite de l'élargissement, méritent un examen plus précis : la complémentarité des apports de capitaux privés et de fonds publics en direction des nouveaux Etats membres ; la nature de leur régime de change entre l'euro et leurs devises nationales.

#### **Vertus et vices des investissements directs étrangers**

Le premier ensemble de conditions recouvrait le besoin d'une complémentarité efficace entre les apports de capitaux privés, sous forme d'investissements directs étrangers (IDE), et de fonds publics (notamment les fonds structurels européens) afin d'assurer une modernisation équilibrée des PECO : nombre d'études montrent que les IDE sont sensibles non

seulement aux marchés potentiels dans les pays de destination et aux coûts unitaires comparés, mais aussi à la disponibilité de ressources humaines qualifiées et d'infrastructures de qualité<sup>1</sup>. Un tel couplage des apports privés et publics peut être un puissant moyen de rattrapage productif mais son fonctionnement durable, afin d'assurer la continuité de ce rattrapage, ne va pas de soi. Le rattrapage irlandais a bénéficié depuis deux décennies d'un tel couplage mais il s'agit à bien des égards d'un cas d'espèce à la reproduction incertaine (ne serait-ce que parce qu'il est plus aisé de jouer des incitations fiscales pour attirer les capitaux lorsqu'on n'est pas trop nombreux à le faire).

La transition à l'économie de marché, dès le début des années 1990, a engagé les PECO dans une phase de restructurations à grande échelle, notamment dans l'industrie. Ces restructurations étaient intrinsèquement associées au processus de privatisation et avaient un caractère principalement défensif : il s'agissait de sauvegarder, au sein de l'ancien appareil industriel, ce qui pouvait l'être, au vu de critères de productivité et de rentabilité (mais aussi environnementaux) désormais sensibles aux normes internationales : la dévalorisation et la disparition de pans entiers des ex-entreprises d'Etat ou publiques furent massives. L'encadrement administratif et le contrôle social de ces restructurations sont restés le plus souvent bien faibles, compte tenu du refus ou de l'incapacité des acteurs politiques et sociaux à assurer une véritable responsabilité à cet égard<sup>2</sup>. Cette pre-

1. Voir par exemple, parmi les études récentes, les articles de Toubal (2004) et De Sousa et Lochard (2004) parus dans le numéro spécial *d'Economie et prévision* (n°163, 2004/2) sur « L'élargissement de l'Union européenne ».

2. Voir, par exemple, dans le cas de la Bulgarie, Kirov (2004).

## UNION EUROPEENNE

mière vague de restructurations, soumise aux aléas et aux abus des procédures de privatisation, a plutôt éloigné les nouveaux propriétaires des considérations de responsabilité sociale.

A des degrés certes divers selon les pays, cette première vague peut être considérée aujourd'hui comme largement achevée<sup>1</sup>. A partir du milieu des années 1990, le retour de la croissance dans les PECO, après une récession d'une ampleur rare dans l'histoire économique, et l'amorçage de leur rattrapage productif ont révélé leur attractivité pour les capitaux étrangers. Avec de très fortes inégalités selon les pays, les IDE se sont rapidement développés, attirés à la fois par l'espoir de nouveaux marchés et la faiblesse des coûts salariaux (la pondération entre ces deux motivations pouvant sensiblement varier d'une opération à l'autre). Ces entrées d'IDE ont impulsé la diffusion de technologies à jour et le rattrapage de la productivité dans les activités concernées. Des spécialisations sectorielles nouvelles ont émergé dans les pays destinataires, de nouveaux bassins d'emploi se sont dessinés, parfois transfrontaliers. Le plus spectaculaire est l'émergence d'un bassin d'emploi autour de l'industrie automobile au cœur de la *MittelEuropa* : 30 % de la production industrielle slovaque relève aujourd'hui de l'industrie automobile (une telle proportion est évidemment aussi un élément de dépendance et de vulnérabilité pour l'économie slovaque). Il faut noter cependant que plus de la moitié des IDE en di-

rection des PECO concernent les activités de services : télécommunications, distribution, banques, traitement des eaux... L'industrie à vocation exportatrice ne représente que le cinquième de ces IDE<sup>2</sup>.

Une série de questions émerge cependant à propos de l'impact des IDE sur les PECO :

- L'industrie, les banques et les services modernes des nouveaux Etats membres sont désormais très fortement contrôlés par du capital étranger à chacun de ces Etats. Ce contrôle par le capital étranger est souvent majoritaire et parfois écrasant (voir par exemple le tableau 2 dans le cas emblématique des banques). Faut-il voir dans cette présence dominante du capital étranger, lorsqu'il s'agit d'investisseurs de provenance communautaire, l'expression d'une solide « préférence européenne » de la part des firmes et banques investissant dans les PECO ? La dissymétrie des intérêts est à prendre en compte : aujourd'hui, les IDE sont un élément crucial de la vie économique et sociale des PECO, alors qu'ils le sont moins pour les pays de l'UE à 15. Sans être en rien négligeables, les stocks d'IDE dans les PECO ne représentent que 20 % des actifs de l'UE à 15 dans l'ensemble des zones dites émergentes. Les investisseurs d'origine communautaire ont la possibilité d'arbitrer entre plusieurs zones de destination. Et certaines firmes ne se privent pas de faire sentir aux salariés de leurs implantations dans les nouveaux pays membres le poids de cette menace, qu'il s'agisse de faire face aux préten-

---

1. Ce n'est pas le cas dans des pays comme l'Ukraine, désormais directement confrontée à cet enjeu après la récente élection présidentielle et ses péripéties.

2. Cf. Boillot (2003).

tions salariales ou aux exigences de droits syndicaux <sup>1</sup>. La responsabilité sociale se diffuse moins vite que la technologie.

- La complémentarité apparaît incertaine, au sein des PECO, entre les firmes contrôlées par le capital étranger et le tissu national, encore déficient, de petites et moyennes entreprises. Certes, les firmes à capital étranger génèrent une croissance prononcée de la sous-traitance locale, a fortiori lorsque leur activité insère ces sous-traitants dans un véritable réseau productif organisé à l'échelle pan-européenne voire mondiale. Mais l'effet sur le développement endogène de capacités entrepreneuriales locales paraît beaucoup plus limité. Le risque d'un dualisme entre des firmes à capital étranger et un secteur vivant de petites entreprises à caractère local existe. Les firmes à capital étranger sont plus à l'origine d'effets d'agglomé-

ration, autour notamment des grandes métropoles urbaines, que de véritables effets de diffusion dans l'ensemble du tissu économique. La force des économies de l'UE à 15, c'est aussi un tissu consistant de PME : l'équivalent est loin d'être acquis dans la plupart des PECO (au-delà des formes dégradées de l'économie souterraine). Dans cette affaire, le secteur bancaire est de nouveau en question : il s'agit d'un secteur désormais restructuré, concentré et rentabilisé dans la plupart des PECO. Mais sa capacité d'offre de crédits et de prise de risques industriels est encore très limitée. L'ensemble de ces carences pèse à l'encontre des capacités conjointes d'innovation et de création d'emplois des PECO. Le secteur du meuble en Pologne en est un exemple : l'arrivée d'Ikea ne suffit pas à son bonheur !

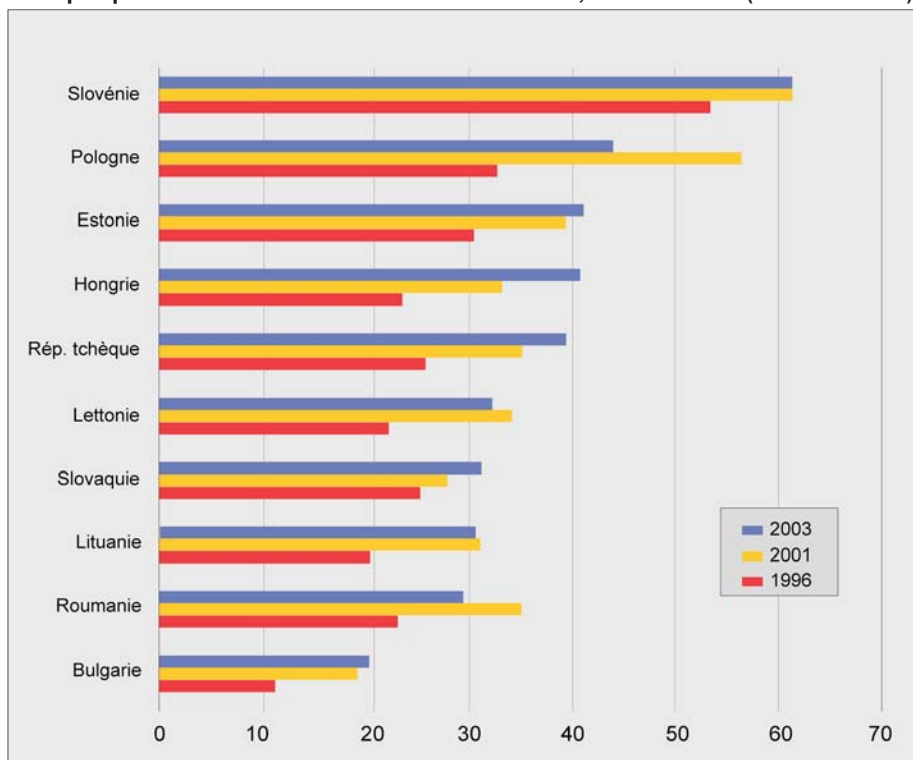
**Tableau 2. Poids du secteur public et participations étrangères (% total de l'actif) dans le secteur bancaire**

	Public		Etranger	
	2002	2003	2002	2003
Bulgarie	16,6	nd	72	90
Rép. tchèque	4,6	<5	93	87,1
Estonie	0	0	86,7	nd
Hongrie	27	7	72	77
Lettonie	4	4,1	54,4	53,9
Lituanie	0	0	88,1	89
Pologne	26,6	25,2	71	67,8
Roumanie	40,5	38,4	56	57
Slovaquie	2,9	<5	92	95
Slovénie	24,9	19	38	36

Source : *Revue Elargissement*, d'après Banques Centrales, Bank Austria-Credit Anstalt, Moody's.

1. Témoignages de syndicalistes hongrois, polonais, tchèques et slovaques entendus par l'auteur au cours d'une table-ronde qu'il animait sur le thème « l'élargissement, une opportunité pour l'industrie européenne », lors d'un colloque organisé par l'association Confrontations-Europe sur la politique industrielle en Europe les 17-18 février 2004 au Parlement européen, à Bruxelles.

Graphique 3. Coûts unitaires salariaux en 1996, 2001 et 2003 (Autriche = 100)



Source : *Revue Elargissement*, d'après WIIW.

- La pérennité et l'irréversibilité des IDE en direction des nouveaux pays membres sont conditionnelles. Certes, à l'heure actuelle, le stock de ces IDE paraît encore largement en deçà du niveau potentiel envisageable, si l'on prend en compte le développement des marchés, les comparaisons des coûts unitaires et les disponibilités en main-d'œuvre<sup>1</sup>. Les opportunités susceptibles d'attirer de nouveaux IDE restent fortes, bien que certains pays, auparavant les plus attrac-

tifs, comme la Hongrie, ne paraissent pas loin d'avoir fait le plein. Mais ces opportunités sont à comparer, pour les investisseurs, à celles qu'offrent d'autres destinations, notamment asiatiques. Ainsi, les coûts salariaux unitaires (qui rapportent les salaires versés à la productivité du travail) sont encore bien plus faibles dans les PECO que dans les anciens membres de l'UE (graphique 3), avec de fortes différences entre pays. Mais, dans certains pays, notamment la

1. A titre d'exemple, un programmeur doté d'une expérience de trois à cinq ans est rémunéré environ 75 000 dollars US par an aux Etats-Unis, 26 000 USD en Inde, 23 000 en Estonie, 16 000 en République tchèque, 12 000 en Roumanie et 7 000 en Bulgarie (Source : *Revue Elargissement*).



République tchèque et la Hongrie, cet écart se réduit assez vite : c'est au demeurant un processus normal si le rattrapage des salaires accompagne celui de la productivité. Cela signifie cependant qu'à terme ces pays pourront moins compter sur cet avantage de coût pour attirer et maintenir les IDE, sauf à refuser à leurs salariés le partage du rattrapage de productivité. En Hongrie, le danger est ressenti. Il n'y a guère d'autre réponse que la montée de la qualité des spécialisations et des produits, afin que chaque pays consolide sa position dans la division internationale du travail. Ce serait évidemment plus aisé dans le cadre d'une politique industrielle incitative à des projets d'échelle communautaire susceptibles de « fidéliser » les groupes multinationaux implantés dans les nouveaux Etats membres.

---

#### **Capitaux privés et incitations publiques**

Enfin, les nouveaux Etats membres se caractérisent aujourd'hui par des aides d'Etat et des incitations fiscales en direction des entreprises d'ampleur nettement plus importante que dans les anciens pays membres (tableaux 3 et 4). Les deux types de dispositifs n'ont pas les mêmes cibles : les aides d'Etat sont de nature sectorielle et sont prioritairement orientées vers des activités en difficulté ou en reconversion ; les incitations fiscales visent à attirer de nouveaux investisseurs. Mais, dans les deux cas, ces dispositifs

sont soumis à débat et surveillance politiques au sein de l'UE élargie. Les aides d'Etat font l'objet d'un régime juridique complexe dans les traités d'adhésion, en vue d'organiser la transition vers les standards communautaires. La réforme générale des aides d'Etat figure cependant à l'agenda de la Commission Barroso et cette échéance va cristalliser la question pour les PECO<sup>1</sup>. La faiblesse de la taxation des entreprises par les nouveaux Etats membres aiguise le débat sur la concurrence fiscale au sein de l'UE élargie. La Commission Barroso compte y pourvoir en proposant la recherche de bases d'imposition consolidées à l'échelle communautaire, ce qui laisse chaque pays libre de choisir les taux qu'il pratique. Quel que soit le dénouement, les nouveaux pays membres disposent aujourd'hui d'un avantage fiscal sans doute précaire : à trop en jouer, ils s'exposent à des retours de bâton de la part de l'UE, que ce soit par le biais d'une concurrence fiscale intensifiée ou via les négociations sur la programmation financière à venir 2007-2013.

L'issue de ces négociations, qui s'engagent, dessinera pour plusieurs années le degré de solidarité publique qui prévautra au sein de l'UE élargie, entre anciens et nouveaux pays membres. Deux enjeux interdépendants traversent ces négociations :

- Quel équilibre envisageable entre la concurrence fiscale et le financement des biens publics d'usage collectif (par les fonds structurels et par les Etats ou ré-

---

1. Cf. Communication de la Commission européenne (2005a, p.20) au Conseil européen de printemps : « Les Etats membres devraient réduire et réorienter les aides d'Etat pour faire face aux carences du marché dans les secteurs présentant un potentiel de croissance important et pour stimuler l'innovation. Ces initiatives devraient clairement viser à répondre aux besoins des petites et moyennes entreprises et alléger les charges qui pèsent sur elles. La Commission lancera une vaste révision des règles relatives aux aides d'Etat dans le courant de l'année ».

## UNION EUROPEENNE

gions à échelle nationale) ? Si la concurrence fiscale prend définitivement le dessus, elle limitera la capacité budgétaire des Etats et la possibilité, financière et politique, d'un budget communautaire plus consistant.

– Quel compromis entre les limites de l'absorption des fonds structurels par les

nouveaux Etats membres (très conventionnellement supposée plafonner à 4 % de leur PIB) et les énormes besoins de développement des biens et infrastructures publics dans ces pays (en matière de transport, d'environnement, de formation) ? Les partenariats public-privé, sujet mis en avant, sont-ils à même d'améliorer

**Tableau 3. Aides d'Etat dans les nouveaux Etats membres, en moyenne annuelle sur la période 2000-2003, en Mrds €, en % du PIB et par habitant (€ SPA)**

	Aides d'Etat		
	Mrds €	% PIB	€ par habitant
EU 15	34	0,4	94
NEM	5,65	1,4	150
Rép. tchèque	1,91	2,8	386
Estonie	0,01	0,1	10
Chypre	0,29	2,9	497
Lettonie	0,02	0,3	21
Lituanie	0,03	0,2	22
Hongrie	0,57	1,0	114
Malta	0,16	3,9	601
Pologne	2,41	1,3	127
Slovénie	0,14	0,7	100
Slovaquie	0,12	0,5	51

Source : *Revue Elargissement*, d'après Commission européenne.

**Tableau 4. Taux d'impôt sur les sociétés apparent et effectif en 2004**

	Apparent	Effectif <sup>3</sup>
Estonie <sup>1</sup>	26	22,5
Hongrie <sup>2</sup>	17,6	18,1
Lettonie	15	14,4
Lituanie	15	12,9
Pologne	19	18
Rép. tchèque	28	24,7
Slovaquie	19	16,7
Slovénie	25	21,6
Allemagne	39,4	36

1. Jusqu'en 2008, seuls les bénéfices distribués sont imposés.

2. Y compris l'impôt local sur les sociétés.

3. Taux effectif = taux d'imposition \* assiette imposable.

Source : *Revue Elargissement*, d'après Enquête 2004 Ernst & Young, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

cette capacité d'absorption, en exerçant des effets de levier favorables et en contribuant à la rationalisation de la gestion des fonds ?

La carte libérale que privilégient largement les dirigeants des nouveaux Etats membres, pour des raisons qui mêlent l'idéologie et le pragmatisme, pourrait ainsi se heurter au besoin de biens publics qu'une insertion durable des IDE dans l'économie du pays d'accueil suppose de satisfaire.

#### Le dilemme monétaire

Au lendemain de leur adhésion à l'UE, les nouveaux pays membres se retrouvent face à un arbitrage aiguisé concernant leur régime de change. En théorie, l'adhésion à l'UE fait obligation à chaque Etat membre d'envisager explicitement, à terme rapproché, l'adhésion à l'euro, lequel fait partie de l'acquis communautaire. Le contenu des traités d'adhésion, tout comme l'expérience de l'UE à 15, dont trois membres manquent à l'appel de la zone euro, autorisent en fait une assez grande souplesse qui laisse place à l'arbitrage en question. Chaque pays a le choix entre deux options de base, qui peuvent bien sûr être nuancées :

- soit adopter un ancrage fixe de sa devise sur l'euro et envisager une transition rapide à l'euro, afin d'éviter les coûts suscités par une transition trop longue (comme les tentations spéculatives). L'avantage est l'acquisition d'une stabilité monétaire plutôt favorable aux entrées d'IDE et incitative à l'effort de productivité des entreprises ; l'inconvénient est constitué par le risque d'un taux de change, puis de conversion en euro, insoutenable, contraignant trop fortement la compétitivité et la croissance du pays. Les exemples des déboires causés par un

régime de change trop rigide ne manquent pas ;

- soit adopter une gestion plus souple du taux de change et une transition progressive à l'euro. L'avantage est un contrôle plus aisé de la compétitivité nationale qui accompagne, sans l'entraver, le processus de rattrapage économique et social. L'inconvénient, c'est la tentation de dépréciations compétitives au sein de l'UE et le risque de boucles inflation – dépréciation dans le nouvel Etat membre. Le fait que, dans certains PECO, des entreprises et des ménages puissent être fortement endettés en devises accentue la portée de ce risque.

Aujourd'hui, les deux options sont pratiquées, si bien que le paysage est assez disparate. Les pays baltes, et aussi la Bulgarie, se caractérisent par des régimes de change rigides qui vont jusqu'au *Currency Board*, régime caractérisé par un strict ancrage de la monnaie nationale sur une devise externe et par la limitation de la capacité d'émission monétaire de la Banque centrale nationale, en fonction des réserves de change disponibles. En revanche, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie ont, depuis la fin des années 1990, confirmé l'orientation de la gestion de leur taux de change vers un régime plus flexible, jugé mieux compatible avec la liberté des mouvements de capitaux. Ce second groupe de pays manifeste aussi de nettes difficultés à respecter le critère de déficit budgétaire de Maastricht (tableau 5) : le rattrapage qu'ils ont engagé est coûteux sur le plan des finances publiques et chercher à corriger trop vite le déficit public en vue de forcer l'adhésion à l'euro pourrait enrayer le rattrapage en cours. C'est une incitation supplémentaire au pragmatisme monétaire. De fait, la Hongrie et la Pologne s'orientent aujourd'hui plutôt

**Tableau 5. Les « critères de Maastricht » en 2004 :  
inflation, dette et déficits publics (en % du PIB), taux d'intérêt à long terme**

	Inflation	Dette	Déficit budgétaire	Taux long
Rép. tchèque	3,2	40,5	-6,7	4,85
Estonie	3	5,4	0,2	4,51
Hongrie	6,9	59,4	-4,5	8,36
Lettonie	5,8	16,2	-2,9	4,92
Lituanie	0,6	22,4	-1,8	4,59
Pologne	3,7	49,0	-6,3	7,03
Slovaquie	7,7	45,1	-3,6	5,08
Slovénie	3,7	27,3	-1,2	4,79
Chypre	2,8	74,6	-3,5	5,69
Malte	3	72,1	-4,1	4,68
UE 15	2,2			4,34

Source : *Revue Elargissement*, d'après Commission européenne.

vers une adhésion à l'euro à horizon de 2010. De son côté, la Banque centrale européenne est visiblement réticente à une « euroisation » rapide et unilatérale des nouveaux pays membres.

Il en découle cependant une question ouverte pour l'UE élargie, et pas vraiment traitée. Pendant un temps assez long (de l'ordre de la décennie ?), la zone euro pèsera sensiblement moins au sein de l'UE élargie qu'au sein de l'UE à 15. C'est une raison pour renforcer les dispositifs de politique économique propres à l'eurogroupe, mais cela ne suffira pas à définir un cadre monétaire couvrant l'ensemble de l'UE et permettant de gérer solidairement les inévitables tensions. Le SMEbis, avec les marges de fluctuation de 15 % autour des taux pivots héritées de la crise du Système monétaire européen en 1992-93, se présente plutôt comme un dispositif par défaut que comme un dispositif explicitement réfléchi pour faciliter l'intégration monétaire des nouveaux pays membres. La souplesse ne devrait pas vouloir dire l'anomie, car les distorsions ou les désordres de change peuvent

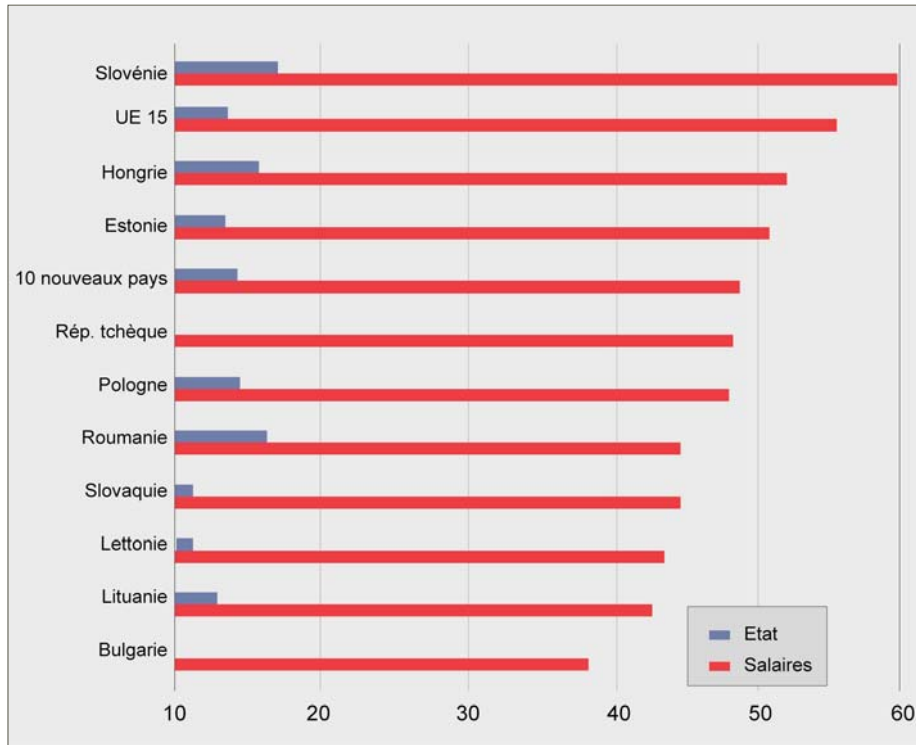
être porteurs de troubles perturbants aussi bien pour les stratégies des entreprises que pour la régularité des processus de rattrapage.

#### Taux de change et rattrapage salarial

Le régime de change adopté n'est pas sans conséquences potentielles pour le rattrapage salarial vis-à-vis des pays plus développés de l'Union. Aujourd'hui, la part des salaires dans la valeur ajoutée est plus faible, à l'exception slovène près, dans les nouveaux Etats membres que dans l'UE à 15 (graphique 4). C'est une autre façon de dire que les coûts salariaux unitaires sont plus faibles dans les PECO ou que l'exploitation des salariés y est plus forte... : le retard des salaires réels par rapport à l'UE à 15 est plus prononcé que celui de la productivité, même si cet écart tend à se réduire nettement dans certains pays. Il reste que la part salariale relativement faible dans les PECO exerce une contrainte concurrentielle dans l'ensemble de l'UE.

La gestion d'un rattrapage salarial proportionné au rattrapage de productivi-

**Graphique 4. Rémunération des salariés et prélèvements de l'Etat \* dans la valeur ajoutée en 2002 (%)**



\* Impôts sur la production et les subventions moins importations.  
 Source : Revue Elargissement, d'après EUROSTAT.

té est un processus délicat. Trop rapide, ce rattrapage salarial va à l'encontre de la compétitivité du pays où il a lieu, surtout si celui-ci s'impose une discipline de change contraignante ; trop faible, il est ressenti comme un *dumping* de la part des pays partenaires plus avancés, confrontés à des menaces de pertes de parts de marché et de délocalisations. Une voie équilibrée entre ces deux écueils ne va pas de soi et l'accident guette le pays en rattrapage lorsque trop de contraintes s'imposent à lui.

Ces risques sont présents au sein de l'Union européenne élargie. L'effet Balassa, du nom de l'économiste qui l'a

identifié dans les années 1960, a trouvé un regain d'intérêt dans les institutions et débats communautaires, en liaison avec les enjeux de l'élargissement. Cet effet justifie le maintien de taux d'inflation plus élevés pour les pays en rattrapage, tant que ce dernier n'est pas achevé. Il repose sur un modèle très simplifié du rattrapage qui entend en capter certains traits essentiels : le rattrapage sur les niveaux de salaires des pays leaders prend naissance dans les secteurs exposés à la concurrence internationale (de nature plutôt industrielle), où ils sont rendus à la fois possibles et légitimes par le rattrapage de productivité au fur et à mesure de

## UNION EUROPEENNE

la modernisation ; puis ils contaminent les secteurs abrités (les services, la construction,...) au travers du fonctionnement unitaire du marché du travail national ; mais comme le potentiel de rattrapage est bien moindre dans ces secteurs (la productivité d'un coiffeur, d'un garçon de café, d'un maçon... est supposée peu différente d'un pays à l'autre), le prix relatif de ces activités s'élève et la coupe de cheveux devient aussi chère à Varsovie qu'à Paris. D'où la différence normale de taux d'inflation. Les taux d'inflation encore relativement élevés dans les nouveaux pays membres (tableau 4) ne doivent donc pas être dramatisés. Mais ils justifient le pragmatisme du régime de change, afin d'éviter que la convergence des niveaux de prix, convertis au change courant, vers ceux de l'UE à 15 soit trop rapide en regard du rattrapage des niveaux de productivité.

L'effet Balassa est certainement trop simple pour résumer toute l'histoire à lui seul, mais lorsque les acteurs syndicaux s'interrogent sur une coordination salariale européenne prenant en compte les rythmes nationaux et/ou sectoriels de productivité pour formuler les revendications salariales, ils se réfèrent, au moins implicitement, à ce type de raisonnement. Ces esquisses normatives n'ont encore guère de prise sur la réalité des négociations et des dynamiques salariales. Leur nature globale ne favorise pas leur appropriation par les acteurs nationaux et locaux. L'intérêt des forces syndicales pour de telles tentatives renvoie cependant à de réels enjeux : contenir les risques de déflation salariale compétitive en Europe ; gérer la continuité du rattrapage salarial des pays à bas salaires.

---

### L'agenda européen, après l'élargissement

En début d'année 2005, la Commission européenne a émis plusieurs communications visant à préparer le Conseil européen de printemps, qui aura à réviser la stratégie de Lisbonne, dont la réalisation, à mi-chemin de l'horizon 2010, est pour le moins décevante<sup>1</sup>. La Commission Barroso reprend sans états d'âme un drapeau de Lisbonne pourtant défraîchi et se propose de recentrer l'effort sur la croissance et la création d'emplois. Mais le dispositif d'action publique à même de concourir à cet objectif ne se dégage pour l'instant pas clairement, en dépit des velléités exprimées de réhabilitation de la politique industrielle, du ciblage proclamé sur l'appui à l'innovation et de l'attente d'effets vertueux de la libéralisation du marché des services sur la création d'emplois. L'annonce la plus claire concerne la méthode et se place dans la foulée du dernier rapport Kok, paru en novembre 2004. Celui-ci exprimait sans détour ses doutes vis-à-vis de la méthode ouverte de coordination : « La MOC n'a pas tenu ses promesses, loin s'en faut » (Kok, 2004, p.48). Il recommandait en conséquence une intégration résolue de procédures formellement synchronisées depuis 2003, la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) et les Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE), au sein d'une Stratégie de Lisbonne actualisée et plus franchement normative que la MOC. Il prônait un engagement plus effectif et mieux évalué, voire sanctionné, des acteurs publics et sociaux nationaux à l'égard de cette stratégie, en particulier en recourant à une

---

1. Cf. Fayolle (2004).

liste réduite d'indicateurs structurels. Il souhaitait une mobilisation des outils dont dispose en propre l'Union européenne, comme son budget, mieux ciblée sur les priorités de Lisbonne. Ces propositions, d'ailleurs assez bien reçues par la Confédération européenne des syndicats, pouvaient être comprises comme un certain renoncement à l'ambition participative de la MOC et comme la promotion d'une gouvernance passant plus par les règles et les sanctions.

La communication de la Commission européenne au Conseil de printemps, ainsi que le document d'accompagnement proposant « un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie », confirment cette inflexion. L'intention de simplifier et de rationaliser la multiplicité des procédures qui se chevauchent aujourd'hui est clairement et opérationnellement exprimée. Elle entend aller au-delà de l'articulation, depuis 2003, des procédures gouvernant la SEE et les GOPE en un seul cycle triennal. Les Etats s'engageraient sur des programmes d'action nationaux dans la continuité de la stratégie de Lisbonne, négociés bilatéralement entre chacun d'eux et la Commission. La priorité n'est plus à « la coordination qui était menée par des discussions multilatérales entre les vingt-cinq Etats membres et la Commission sur des thèmes d'action particuliers (la méthode ouverte de coordination) » (Commission européenne, 2005a, p. 36). Les partenaires sociaux sont invités à « élaborer leur propre programme pluriannuel de Lisbonne pour la croissance et l'emploi en usant des pouvoirs que leur confère le traité ». La Commission présentera chaque début d'année, afin d'orienter ce processus unifié, un rapport stratégique qui traitera de manière intégrée « les mécanismes existants de co-

ordination économique et d'emploi » (*idem*, p.35). Dans « l'ensemble intégré d'orientations » que la Commission présentera sous forme d'un document unique, articulant GOPE, lignes directrices pour l'emploi et questions microéconomiques, « le chapitre IV traiterait exclusivement de l'emploi et devrait être compatible avec les GOPE » (Commission européenne, 2005b, p.36). Le cycle de coordination sera triennal mais donnera lieu chaque année à évaluation et actualisation plus légères.

C'est l'affirmation de la prédominance d'une méthode intergouvernementale intégrée, avec la Commission comme chef d'orchestre. Il est peu relevé que cette Commission, perçue comme plus libérale que la précédente, semble tentée par un supra-étatisme s'efforçant d'intégrer les acteurs sociaux au sein de procédures solidement ficelées, qu'ils risquent d'avoir quelque mal à infléchir. La Commission a un bon argument : la faiblesse de l'engagement effectif des Etats sur les objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Il est aussi possible qu'elle considère que dans une UE élargie à vingt-cinq pays, avec des acteurs sociaux souvent faibles dans les nouveaux pays membres, la MOC est passée de mode et que le retour à la classique mais rationalisée méthode intergouvernementale offre plus de maniabilité.

Conjointement à ces communications sur l'adaptation et la rationalisation de la stratégie de Lisbonne, la Commission a émis une communication sur l'Agenda social qui se veut complémentaire. Cette communication reprend la thématique de l'interaction entre qualité, quantité et productivité des emplois. Elle insiste avec force sur « un lien renforcé entre la SEE et l'évolution des cadres juridiques et des accords passés entre les partenaires so-

## UNION EUROPEENNE

ciaux » (Commission européenne, 2005c, p.7). Ce renforcement pourrait mobiliser « un cadre européen optionnel pour la négociation collective transnationale », au niveau de l'entreprise ou du secteur qui, avec la levée des obstacles à la mobilité de la main d'œuvre, contribuerait à la gestation d'un « véritable marché européen du travail » (*idem*, p.8). La pleine application de cette orientation générale à l'échelle de l'Europe élargie soulève cependant quelques enjeux de fond, selon qu'on conçoit cette mobilité comme l'exercice d'une liberté réelle par des travailleurs munis de droits personnalisés et collectivement garantis ou comme la contrepartie d'une libéralisation des prestations de service ayant priorité sur la libre circulation des personnes : celle-ci est aujourd'hui encore durablement restreinte pour les citoyens des nouveaux pays membres<sup>1</sup>.

L'UE élargie est plus libérale, ce qui n'est guère une surprise, car l'extension du marché nourrit d'elle-même ce penchant, en l'absence de politiques publiques suffisamment cohérentes. Mais serait-elle, aussi, dans le même mouvement plus (*supra*-)étatique ? Comme si les institutions centrales voulaient garder le contrôle d'un jeu devenu plus complexe et s'assurer en particulier la « gouvernabilité » du dialogue social.

### Sources :

Boillot J.J. (2003), *L'Union européenne élargie, un défi économique pour tous*, La Documentation Française.

Commission européenne (2005a), « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne », Communication au Conseil européen de prin-

temps, COM(2005) 24, 2 février, [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_fr.pdf)

Commission européenne (2005b), « Créer la croissance et l'emploi : un nouveau cycle de coordination intégré de l'emploi et de l'économie », Document d'accompagnement à la Communication au Conseil européen de printemps, SEC(2005) 193, 2 février. [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005\\_193\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_193_fr.pdf)

Commission européenne (2005c), Communication de la Commission sur l'agenda social, COM (2005) 33, 2 février. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/spa_fr.pdf)

De Sousa J. et Lochard J. (2004), « Investissements directs étrangers et intégration : quels enseignements pour les PECO ? », *Economie et prévision*, numéro spécial « Elargissement de l'Union européenne », n° 163, 2004/2.

Duchêne G., Maurel M. et Najman B. (2004), « Présentation générale », *Economie et prévision*, numéro spécial « Elargissement de l'Union européenne », n° 163, 2004/2.

Fayolle J. (2002), « Acquis social, acquis communautaire ? La solidarité à l'épreuve de l'élargissement », *Chronique internationale de l'IRES*, n°79, novembre.

Fayolle J. (2004), « Politiques économiques et politiques d'emploi : Reports, reports, reports », *Chronique internationale de l'IRES*, n°89, juillet.

Kirov V. (2004), « Bulgarie : Restructurations et stratégies des acteurs », *Chronique internationale de l'IRES*, n°90, septembre.

Kok W. (2004), *Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok*, Communautés européennes, novembre, [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html)

Math A. et Viprey M. (2004a), « Enjeux sociaux de l'élargissement : Quelle intégration économique et sociale pour les pays entrants ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°88, mai.

Math A. et Viprey M. (2004b), « Enjeux sociaux de l'élargissement : Quel accès aux marchés du

---

1. Cf. Math et Viprey (2004b).



## APRES L'ELARGISSEMENT

travail pour les citoyens des nouveaux Etats membres ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n°88, mai.

MINEFI, DGTPE, *Revue Elargissement*, [www.missioneco.org/elargissement](http://www.missioneco.org/elargissement)

Toubal F. (2004), « Localisation des firmes multinationales allemandes dans les Pays d'Europe de l'Est », *Economie et prévision*, numéro spécial « Elargissement de l'Union européenne », n° 163, 2004/2.