



QUELQUES COÛTS ET BÉNÉFICES DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LEUR DISTRIBUTION

CLEMENS GRAFE *
RICARDO LAGO **
WIM VAN AKEN ***

Cet article porte sur les avantages et les coûts de l'adhésion des pays de l'Europe de l'Est à l'Union européenne et les contraintes politiques qui résultent de cette analyse coûts-bénéfices.

Le lecteur devra garder à l'esprit que cet article a été rédigé en octobre 2001 et que, par conséquent, il ne prend pas en considération les importants développements survenus depuis, tels que la préparation de la Constitution européenne et l'institution de 2004 comme année d'accession d'un premier groupe de huit pays est-européens (plus Chypre et Malte), remettant à plus tard dans la décennie, peut-être en 2007, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie.

Le principal message est que si les auteurs croient que l'adhésion sera salubre pour l'Union élargie, dans son ensemble, certains pays y gagneront plus que d'autres. Ce sera en partie parce qu'ils maximiseront mieux que d'autres les avantages découlant du budget de l'Union, mais aussi parce que les avantages économiques *per se* ne seront pas distribués

* Au moment de la rédaction de cet article, Économiste, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

** Au moment de la rédaction de cet article, Chef économiste adjoint, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

*** Au moment de la rédaction de cet article, Économiste, Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement

Les opinions exprimées ici ne reflètent que celles des auteurs et non des institutions auxquelles ils appartiennent. La version originale de cet article a été rédigée en anglais. Nous présentons ici une traduction. Article achevé de rédiger en octobre 2001.

de manière égale entre tous les États membres ainsi qu'au sein des différents groupes de population. Certains groupes pourraient être perdants suite à l'adhésion. Par conséquent, il n'est pas surprenant que des *lobbies* se soient opposés à l'adhésion. Dans le contexte actuel, L'Union européenne ne peut pas prendre le risque d'ignorer ces inquiétudes si elle ne veut pas perdre le soutien de ses citoyens. Comme il est fort possible que ce soit politiquement difficile de réduire l'impact de l'adhésion sur les perdants relatifs, à travers des transferts budgétaires, l'Union et les pays adhérents seront susceptibles d'opter pour une adhésion plus flexible. Cela impliquera probablement la mise en œuvre de périodes de transition longues sur des questions comme la mobilité du travail, l'environnement et les infrastructures et le commerce des produits agricoles.

Il y a peu de controverses parmi les économistes sur le fait que l'adhésion de pays de l'Europe Orientale à l'Union sera salubre pour les pays candidats. La même chose peut probablement être dite des pays membres existants, bien que les avantages économiques immédiats soient beaucoup plus restreints. Si cela devait, en principe, faciliter la mise en œuvre de l'adhésion, la distribution réelle et le transfert des paiements compliquent la question. De plus, le calcul du bénéfice et du coût dépend d'une multitude de variables de décision. Il est ainsi presque impossible de dire avec certitude quel pays ou quel groupe de pays va bénéficier le plus des réformes. Et, de plus, les coûts et avantages sont fortement liés aux réformes internes de l'Union. Les réformes des mécanismes de décision à l'intérieur de l'Union et de la politique agricole auront une importance particulière. Nous allons analyser, du point de vue financier et politique, quelques-uns des problèmes et difficultés techniques impliqués par le processus d'adhésion. En outre, la signification exacte de l'adhésion pour les pays candidats devient plus floue, ouvrant ainsi de nouvelles marges de négociation. Il est possible que dans les domaines de la mobilité du travail et des *acquis* environnementaux la transition soit plus longue. Comme Berglof et Roland (2000) le remarquent : «..., l'adhésion devient plus graduelle et sa signification de plus en plus vague ».

Par conséquent, comme il est probablement impossible de dire comment l'adhésion va effectivement se réaliser, cet article essaie de mettre en évidence les avantages économiques et les coûts aussi bien pour les pays adhérents que pour les pays de l'Union. Cela inclut à la fois l'impact de l'adhésion sur les économies et les implications de l'élargissement sur le budget de l'Union. Il est possible que les avantages purement économiques soient distribués de manière inégale entre les pays et entre leurs différents groupes. En fait, il peut y avoir certains perdants suite à l'adhésion malgré les effets positifs d'ensemble de cette

réforme. Ces perdants doivent être dédommagés d'une façon ou d'une autre. Étant donné que l'augmentation des transferts budgétaires n'est pas envisagée, il est possible que les solutions de substitution modifient la signification réelle de l'adhésion. De telles périodes de transition changeront non seulement la distribution du coût et des gains mais aussi l'effet global. L'impact sur le bénéfice économique net agrégé de ces modalités spéciales pourrait être négatif ou positif.

L'article est structuré comme suit. La section suivante résume les avantages économiques du processus d'adhésion suivie par une mise en évidence rapide des coûts. La troisième section observe les aspects économiques et politiques de mise en œuvre et souligne les domaines qui posent problèmes. La dernière section conclut.

LES AVANTAGES ÉCONOMIQUES

En l'absence de faits contradictoires (être membre et ne pas être membre en même temps est impossible), les pays candidats doivent être traités comme des groupes de contrôle en dépit du fait qu'ils ont chacun une véritable histoire unique et qu'il est donc possible que leurs conditions initiales diffèrent par rapport à celles des autres pays qui ont rejoint l'Union tels que l'Espagne. De plus, l'adhésion est un processus complexe et ses effets sur la croissance peuvent se transmettre par différents canaux. Même si l'on compare l'expérience des pays de la Péninsule ibérique à celle de la Grèce depuis leur adhésion, il y a très peu de ressemblances.

Il semble cependant que l'adhésion à l'Union en elle-même n'a pas nécessairement un impact important sur le développement d'un pays. En contrepartie, elle donne aux pays une occasion d'avancer plus rapidement si elle est accompagnée par des politiques judicieuses. Il semble aussi qu'un grand nombre d'avantages liés à l'adhésion à l'Union se produisent avant l'entrée réelle car les pays doivent appliquer des réformes afin d'être retenus. La Grèce représente un bon exemple de ce processus. Devenir membre de l'Union en 1986 n'a pas paru avoir un grand impact sur la Grèce. Cela a souvent été décrit comme une opportunité perdue par la Grèce (Baldwin *et al*, 1997), dirigée par de mauvaises politiques domestiques avec de faibles contraintes imposées par Bruxelles. Par contre, quand le pays a voulu faire partie du Système monétaire européen (SME) et que les contraintes imposées par Bruxelles sont devenues plus effectives, l'économie grecque a connu une croissance rapide avant même la date réelle d'intégration. De la même manière, il y a de bonnes raisons de croire que la perspective d'adhésion à l'Union a joué un rôle vital dans la performance impressionnante des économies d'un grand nombre de pays de l'Europe Centrale et de l'Est ces dernières années.

Dans ce qui suit nous allons résumer quelques-unes des études qui ont analysé les avantages économiques de l'adhésion à l'Union. Celles-ci peuvent être divisées d'une part en études économétriques qui utilisent des modèles d'équilibre partiel et qui essaient de prévoir l'impact de l'adhésion à l'Union sur le commerce et les flux des facteurs tels que le travail et le capital, d'autre part en études qui utilisent des modèles d'équilibre général et qui simulent l'impact de l'adhésion. Cette section montre aussi pourquoi nous croyons que le résultat de la croissance suite à l'élargissement prendra une forme différente dans les pays candidats due à leur condition initiale comparée à d'anciens adhérents relativement pauvres tels que la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal.

En général, les avantages économiques de l'intégration internationale découlent aussi bien d'une allocation plus efficiente, point sur lequel la théorie traditionnelle du commerce met l'accent, que des effets de l'allocation dynamique, auxquels s'intéresse principalement la théorie de la croissance.

Les effets statiques associés sont :

- le développement du commerce : quand le prix d'un bien est moins élevé dans un pays que dans un autre, baisser la barrière sera bénéfique aux consommateurs du deuxième pays parce que le prix de la consommation de ce bien chute. L'efficacité de l'économie dans son ensemble augmente ;
- le changement d'orientation du commerce : quand la diminution des barrières frontalières conduit à l'achat de marchandises d'un fournisseur antérieurement plus cher. De manière typique, la diminution des tarifs peut amener les pays de l'Union à importer des PECO plutôt que de l'extérieur, bien que les tarifs nets des imports à l'extérieur de l'Europe soient meilleur marché.

Alors que le développement du commerce a toujours des effets positifs sur le bien-être global, l'effet du changement d'orientation du commerce peut être ambigu. Si l'abaissement de barrières passe par des tarifs inférieurs l'effet est clairement négatif. Quand, en lieu et place, il provient de la baisse des rentes commerciales associée à l'adoption de standards communs ou de moins de contrôles frontaliers, l'effet est réellement positif. Comme l'intégration entre les pays de l'Union et les PECO impliquera principalement ces derniers, il est probable que l'effet du changement d'orientation du commerce soit positif.

Malgré l'effet globalement positif de la création de commerce, il peut toujours y avoir des pays membres qui y perdent individuellement. C'est pourquoi certains pays méditerranéens manifestent leur inquiétude quant au fait que, bien que les effets de la création de commerce soient positifs pour l'Union, ils peuvent aussi leur être nuisibles. La raison est que les avantages d'une consommation moins chère se ressentiront principalement en Europe du Nord. À l'inverse, l'effet principal sur les pays du Sud

sera que leurs producteurs devront rivaliser avec les PECO dans les industries à forte utilisation de main-d'œuvre.

Les gains d'efficacité dus à l'allocation représentent une catégorie à part. Leur dimension dépend dans une grande mesure du nombre de barrières commerciales qui sont réduites. Comme les tarifs appliqués aux PECO dans le commerce avec l'Europe de l'Ouest sont déjà bas, il est peu probable que ces effets soient importants. Cependant, nous verrons dans la section suivante que les études économétriques montrent qu'il y existe encore une place pour l'intensification des relations commerciales.

Il est néanmoins probable que les résultats les plus importants liés à l'adhésion proviennent des effets cumulatifs, qui s'ajoutent à une base permanente et sont capables d'influencer le taux de croissance à long terme. Ceux-ci proviendront d'une pression compétitive augmentée, des IDE (investissements directs étrangers) amplifiés, et de transferts de technologie et de savoir-faire entre les pays ainsi stimulés par plus d'émigration. Des primes de risque inférieures associées à l'adhésion à l'Union augmenteront les flux des capitaux dans la région, conclusion qui ressort aussi bien des modèles économétriques que des modèles d'équilibre calculable.

Études économétriques

5

Cette section expose les résultats des régressions qui ont essayé de mesurer l'impact de l'adhésion sur les flux de commerce et les flux des facteurs tels que le capital et la main-d'œuvre. Les analyses suggèrent que sur les flux de main-d'œuvre et de capitaux, l'effet de l'adhésion à l'Union semble plus prononcé que sur le commerce, les tarifs étant déjà relativement bas.

Le commerce

Buch *et al.* montrent que l'adhésion à l'Union augmente le commerce à l'intérieur de l'Union en tant que région, tout en réduisant au-dessous du niveau normal le commerce avec l'extérieur de l'Union. À l'aide de résultats obtenus sur les pays de l'OCDE, les auteurs utilisent leur estimation pour simuler l'effet de l'adhésion sur le commerce entre les pays membres de l'Union et les pays candidats.

Ils trouvent qu'à l'exception de la Hongrie les importations provenant de l'Union sont toujours inférieures à celles anticipées. La Pologne, la Roumanie et la République Tchèque recevraient, au total, seulement entre 86 et 72 % des importations anticipées. Tous les autres pays recevraient des parts inférieures à 67 %. On retrouve le même constat du côté des exportations. Les pays adhérents exporteront vers l'Union seulement une fraction de ce qui serait attendu. La Bulgarie vient, avec

94 %, au plus proche de ce qui serait anticipé, suivie par la Hongrie avec 69 %. Les résultats de ces régressions laissent toutefois entendre que les flux commerciaux devraient reprendre de manière considérable, bien que les pays soient déjà très ouverts.

Les flux de capitaux

D'après la théorie économique standard, le capital devrait circuler des pays riches aux pays pauvres, suivant un argument d'arbitrage. Le montant et la vitesse de ces flux dépendront fortement de la prime de risque *ex ante* du pays en question. Il a été montré auparavant que cette prime de risque sera réduite pour les PECO une fois entrés dans l'Union. Les raisons peuvent en être diverses. Le système légal est censé devenir plus stable et le Tribunal européen peut être sollicité... Par conséquent, il est prévu que le montant des flux vers l'Europe de l'Est augmente. Néanmoins, étant donné l'histoire spécifique des pays adhérents ce résultat est beaucoup moins évident. Grand nombre de pays ont été capables, sur la dernière décennie, d'attirer de substantiels montants de capitaux étrangers lors des privatisations¹. Il est probable que ce flux arrive relativement rapidement à sa fin et son effet pourrait l'emporter sur l'augmentation des flux de capitaux générée par l'adhésion à l'Union. Mis à part l'impact de l'adhésion à l'Union sur la dimension des flux de capitaux, il est aussi possible que la structure de ces flux change. Il est connu (Razin *et al*, 1998 ; Bolton et Freixas, 2000) qu'une hiérarchie dans les flux de capitaux, fonction de l'amplitude de l'asymétrie d'information et des différences dans l'incertitude au sujet de la mise en application de contrats à travers les pays... existe. Dans le cas des pays relativement moins développés, le type le plus important de flux de capital est l'investissement direct étranger (IDE), mais les prêts bancaires devraient le remplacer de manière progressive au fur et à mesure que les marchés financiers se développent et que les droits de propriété deviennent plus sûrs. Les flux de titres financiers ne sont susceptibles de les rattraper qu'à des étapes plus avancées du développement. Comme l'adhésion implique la mise à niveau et l'harmonisation des standards par rapport à ceux de l'Union, il est possible que cela ait un effet sur la composition des flux de capitaux hors IDE. Buch et Piazzolo (2000) simulent les prêts bancaires attendus pour les pays candidats et montrent que, même en excluant l'effet d'appartenance à l'Union, les prêts bancaires sont actuellement à seulement 50 % de leur niveau anticipé. Si l'effet d'appartenance à l'Union est inclus, les pays adhérents ne reçoivent que 20 % des prêts bancaires internationaux qui pourraient leur être accordés. Ces ratios sont beaucoup moins importants que ceux qui résultent des régressions concernant le commerce, suggérant que l'impact de l'adhésion à l'Union sur les prêts bancaires sera beaucoup plus prononcé que sur les relations commerciales.

Les auteurs font un exercice similaire pour les flux de portefeuille et montrent à nouveau l'impact significatif de la participation à l'Union. Quand ils simulent les flux de portefeuille dans les pays adhérents, ils trouvent que ces flux de portefeuille atteignent déjà des niveaux plus élevés que leur potentiel hors participation à l'Union. Néanmoins, si l'effet d'adhésion à l'Union est inclus, seule la Hongrie dépasse encore son potentiel, alors que dans la plupart des autres pays, il existe toujours une marge substantielle pour l'accroissement des flux de portefeuille. Ainsi, les Républiques Tchèque et Slovaque ne reçoivent qu'environ 60 % de leur potentiel, tandis que les pays Baltes arrivent seulement à des niveaux de 10-30 %.

À la lumière de la théorie de la structure des flux de capitaux, il convient de noter que les pays adhérents ont épuisé une plus grande partie de leur potentiel pour les flux de portefeuille que pour des demandes dans le secteur bancaire. Cela est plus probablement lié à l'histoire de la privatisation qui a poussé les marchés d'actions plus loin dans leur développement que celui attendu pour des pays ayant un tel niveau de développement.

Des simulations du même type pour les flux IDE indiquent que leur niveau dépasse les niveaux attendus pour les pays les plus avancés. Néanmoins, en terme de stocks, il paraît encore possible d'avoir une marge de manœuvre, en particulier si l'effet d'être dans l'Union est inclus.

Ainsi, les auteurs concluent que la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne sont proches de leur potentiel en flux de capitaux et que seul un effet relativement mineur pourrait être attendu de l'adhésion. Pour les sept autres pays, il existe encore une marge importante de progression des flux de capitaux.

La main-d'œuvre

Les différences dans le revenu par tête entre les membres actuels de l'Union et les 10 PECO sont plus grandes que dans les épisodes antérieurs d'adhésion. Les écarts salariaux sont comparables avec ceux enregistrés entre les États-Unis et le Mexique. Cependant, par rapport au NAFTA, l'Union européenne est plus qu'un simple accord commercial car elle permet la libre circulation de la main-d'œuvre entre ses États membres. Étant donné la grandeur du différentiel de revenus, les membres actuels et futurs de l'Union manifestent leur inquiétude quant à l'impact de l'adhésion sur le marché du travail et ses conséquences sur la distribution. Alors que la théorie standard du commerce (Heckscher Ohlin) nous dit que la disparition des barrières commerciales ou l'émigration seront bénéfiques à tous les pays, elle parle beaucoup moins de la distribution de ces gains. Le prix relatif du facteur rare dans chaque pays va diminuer pour égaliser les prix des facteurs. Les syndicats voient comme principale menace l'afflux d'ouvriers relativement peu qualifiés vers l'Ouest, ce qui pourrait générer

une chute des salaires des ouvriers faiblement qualifiés dans l'Europe Occidentale. Il n'est pas évident, *a priori*, que la perte que ces ouvriers vont éprouver sera compensée par des transferts provenant des gains globaux ou par une réduction des prix à la consommation. Ces effets pourraient se manifester, en principe, non seulement à cause de l'émigration mais aussi à travers une réallocation croissante des activités à l'Est, relativement importante en ce qui concerne la main-d'œuvre peu qualifiée, ou à travers un commerce plus intense de ces marchandises. Sachant que l'égalisation des salaires dans les secteurs des biens échangeables peut se réaliser sans mobilité, et que c'est probablement ce qui s'est passé durant la dernière décennie, ce sont les secteurs des biens non-échangeables tel que le bâtiment qui seront probablement les plus affectés.

Néanmoins, en dépit de ce que nous dit la théorie, jusqu'à présent l'égalisation des salaires ne s'est pas produite à travers l'augmentation du commerce et des flux de capitaux. Jusqu'à présent le mouvement de la main-d'œuvre a été très restreint. Le nombre d'immigrés en provenance des pays adhérents dans l'Union a été estimé autour de 850 000² alors que le nombre d'employés est assez faible, de l'ordre de 300 000. La majorité de ces immigrés habite en Allemagne et en Autriche (80 %). Cependant, le nombre n'inclut pas l'immigration illégale, qui est assez substantielle. Boeri et Bruecker, utilisant des données sur l'émigration en Allemagne de 1967 à 1998, ont estimé l'émigration potentielle une fois les marchés du travail ouverts. Les facteurs les plus importants qui influencent la migration sont les différentiels de salaire et les taux de chômage entre le pays d'accueil et le pays d'origine. En supposant que les PECO convergent à un taux de 2 % par an pour atteindre les niveaux de l'Union, ce qui est compatible avec l'expérience de l'Europe Occidentale d'après-guerre, et en supposant que ces taux de chômage gardent les mêmes valeurs qu'actuellement, les auteurs estiment que le nombre d'émigrants augmentera de 0,85 million à présent, à 3,9 millions 30 ans après l'ouverture du marché. Cela représente approximativement 4 % de la population actuelle des pays adhérents et seulement 1 % de la population des pays membre de l'Union (*i.e.* ce n'est sûrement pas assez pour empêcher la population de l'Europe Occidentale de diminuer). En termes de flux, les auteurs estiment que l'émigration atteindra initialement 335 000 individus pendant la première année, pour descendre de manière exponentielle car les écarts dans les revenus seront réduits. Par rapport à l'émigration de l'Espagne ou du Portugal quand ces pays ont adhéré, les auteurs mettent en lumière le fait que, contrairement aux pays de l'Est, les niveaux de l'émigration des pays du Sud avaient déjà atteint leur équilibre à long terme avant l'adhésion. Si l'impact des flux d'émigration n'est pas significatif sur l'Europe dans son ensemble, on ne peut pas dire la même chose quant aux régions frontalières. Par conséquent, Bruecker et Boeri estiment

que de ces 335 000 d'individus émigrant au cours de la première année, 220 000 iront probablement en Allemagne et 40 000 en Autriche. L'impact sur les salaires est difficile à estimer car l'investissement et le revenu sont susceptibles de réagir également à ce flux. Les exercices microéconomiques (Boeri *et al.*) semblent suggérer qu'une augmentation de 1 % d'émigrants dans une branche de l'industrie diminue les salaires des résidents de seulement 0,25 % en Autriche et de 0,6 % en Allemagne. Dans le même temps, le risque individuel de licenciement s'accroît de 0,8 % dans l'échantillon autrichien et de 0,2 % dans l'échantillon allemand. Comme l'on s'attend à ce que l'augmentation de la proportion des étrangers soit graduelle, il est possible que l'impact sur les salaires soit peu élevé.

De manière étonnante, il semble ne pas y avoir d'études analysant l'effet de l'adhésion dans les pays candidats. Cependant, on pourrait anticiper une pression à la hausse sur les niveaux des salaires, sachant que les travailleurs disposent de l'option départ à l'étranger.

L'Allemagne de l'Est a été la première de l'ancien bloc communiste à entrer dans l'Union. Afin d'éviter l'émigration à grande échelle, le niveau des salaires en Allemagne de l'Est a été augmenté tout de suite, avec les effets dévastateurs bien connus pour l'activité économique dans les Neue Länder. Il est difficile de savoir si les inquiétudes quant à l'émigration à grande échelle étaient réellement fondées. Néanmoins, il est bien possible que l'on rencontre des pressions salariales significatives dans les pays candidats, une fois la main-d'œuvre devenue mobile. Il est donc paradoxal que ce soient des pays comme l'Allemagne qui plaident en faveur de périodes de transition et non pas les pays candidats qui y ont beaucoup plus à perdre. Les coûts de l'émigration entre les pays adhérents et l'Europe Occidentale sont sûrement plus élevés que ce qu'ils l'étaient entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest à cause des barrières linguistiques. Cependant, il y a déjà une pénurie de compétences dans certaines industries des pays de l'Est qui ressemble aux pénuries de compétences dans l'Occident, comme dans le domaine de l'informatique et des technologies (IT), et l'on pourrait s'attendre à une augmentation du salaire de ces groupes. Par conséquent, la dispersion des salaires pourrait très bien s'accroître dans les pays candidats.

Modèles d'équilibre général calibrés

En l'absence de données adéquates pour construire et estimer un modèle économétrique de l'économie mondiale qui pourrait être utilisé pour la prévision de tous les effets des accumulations et des allocations, Baldwin, François et Portes (1997) ont suggéré son remplacement par des simulations avec comme base des modèles d'équilibre général³.

Une fois ce modèle de l'économie mondiale calibré, les auteurs

réalisent des simulations de l'effet de l'adhésion en posant les hypothèses suivantes quant à l'entrée dans l'Union :

- l'élimination de tous les tarifs et les restrictions quantitatives sur tout le commerce au sein de l'Union européenne - PECO, y compris l'agriculture ;
- l'adoption du tarif externe commun de l'Union (lequel est, en général, plus libéral que celui actuellement appliqué dans les pays PECO) ;
- l'accès unique aux économies de tous les pays membres, ce qui implique d'avoir une sécurité, une technologie standard, et la suppression des contrôles frontaliers ;
- l'acceptation de la Politique agricole commune.

L'accès au marché unique est modélisé comme une réduction des coûts réels du commerce (et non pas des tarifs) de 10 % ce qui se traduit directement en gain au fur et à mesure que ces ressources sont consommées plutôt que redistribuées au travers des tarifs.

Le résultat de la simulation montre que toutes les régions européennes sont gagnantes suite à l'adhésion à l'Union y compris les actuelles Républiques indépendantes de l'ex-URSS, bien que l'impact soit clairement plus important pour les pays adhérents dont le PIB augmentera de 1,5 % par rapport au cas où il n'y aurait pas d'adhésion. Ces résultats sont à comparer avec les gains de 0,2 % dans l'Union actuelle et de 0,3 % dans l'ex-URSS. En outre, il est estimé que les exportations de ces pays puissent augmenter de 25 %.

Dans l'ensemble, les résultats sont plus ou moins comparables avec ceux trouvés précédemment par Brown *et al.* (1996), qui eux aussi utilisent un modèle d'équilibre général calibré. Le gain pour les pays de l'ex-URSS résulte principalement du fait que le tarif externe actuel des pays adhérents dépasse celui de l'Union quant aux importations des pays de l'ex-URSS. Dans un deuxième temps, les auteurs rajoutent un canal au travers duquel l'adhésion peut affecter la croissance : la diminution de la prime de risque que les pays doivent payer pour être perçus comme relativement instables par rapport au pays membres de l'Union. La stabilité n'est pas seulement liée à la dimension politique mais aussi au cadre légal, qui sera remanié et calqué sur la législation actuelle de l'Union. De plus, l'adhésion ramène les pays sur le chemin de la participation au SME, ce qui entraîne des conditions réduisant considérablement l'incertitude macroéconomique.

La simulation montre que cet « effet prime de risque » est plus important que celui lié à l'élimination des barrières commerciales, ce qui s'inscrit dans la lignée des études économétriques présentées ci-dessus. Ils trouvent que le PIB annuel augmentera à long terme de presque 20 % grâce à l'adhésion à l'Union. Cela est dû à une augmentation du stock de capital dans les pays adhérents, censé s'accroître de 65 %.

Cet effet paraît énorme, mais il ne devrait pas être lu comme un gain de bien-être pur. Comme Rodrick (1997) l'a montré, cette estimation ne nous dit rien quant au coût de la consommation initialement prévu pour atteindre cette augmentation du stock de capital. L'effet sur les États actuellement membres de l'Union reste presque inchangé par rapport au scénario prévu.

Les auteurs essaient de répartir les gains à l'intérieur de l'Union aux différents pays membres. Ils montrent qu'il est possible que les gains ne soient pas distribués de manière égale, avec l'Allemagne qui s'adjugerait un tiers du total (3,8 milliards en prix 1992), la France 19,3 % et le Royaume-Uni 14,1 %. La distribution inégale des gains n'est pas seulement due aux différentes tailles de ces pays mais aussi à leurs structures économiques différentes. Les secteurs les plus enclins à être développés sont des secteurs qui servent à la création des biens intermédiaires (équipement de transport et capital), ce qui représente une partie substantielle de l'économie allemande.

Piazzolo (1998) souligne que l'analyse de Baldwin *et al.* (1997) part de l'hypothèse que les pays adhérents sont sur un sentier de croissance d'équilibre. Cela supposerait que certains ratios, tel que le ratio capital-*output*, sont plus ou moins constants, ce qui contredit aussi bien les évidences que l'idée de disparition des distorsions structurelles imposées par le régime communiste. Par conséquent, l'adhésion ne sera pas qu'un passage d'un sentier de croissance d'équilibre à un autre comme l'ont supposé Baldwin *et al.* mais elle va plutôt générer la convergence vers un sentier de croissance d'équilibre différent à long terme.

Cela différenciera l'effet de l'adhésion à l'Union sachant que le stock actuel de capital courant pourrait être assez différent de celui généré par les simulations qui utilisent des paramètres structurels dérivés la plupart du temps des économies de marché.

Keuschnigg et Kohler ont estimé un autre modèle d'équilibre général calibré, mettant l'accent sur les avantages pour l'Autriche. Ils tiennent compte de l'émigration de la main-d'œuvre et incluent un budget gouvernemental. De façon intéressante ils montrent que les versements supplémentaires possibles de l'Autriche (ou d'un autre État membre) au budget de l'Union seront compensés par l'impôt additionnel sur le revenu, collecté comme résultat de la plus forte croissance.

Les sources des gains de croissance

La dotation actuelle des PECO détermine dans une certaine mesure le type de croissance qu'ils sont susceptibles de connaître. À la vue de l'utilisation de différents facteurs de production, il semble évident que la croissance dans les États candidats devra prendre une forme assez différente de celle des derniers adhérents à l'Union, à savoir les pays du Sud.

La main d'œuvre

Dans les pays adhérents de l'Europe du Sud, une partie de la croissance provenait en fait des taux d'occupation plus élevés, suite à la fois à une réduction du chômage et à une participation plus importante à la population active. Ce type de croissance extensive sera inférieur dans les pays actuellement candidats à l'adhésion avec peu d'exceptions. La population active, de 52 % dans ces pays, est à présent plus élevée que dans des pays comme l'Allemagne (50 %) ou la France (45 %), ce qui est partiellement dû à leur histoire spécifique. Les régimes communistes ont toujours encouragé le travail féminin. À ce sujet, le taux de participation à la main d'œuvre dans les pays du Sud était bas quand ils ont rejoint l'Union, autour de 40 %, et il s'est accru de manière stable depuis, contribuant ainsi au PIB par tête.

De la même façon, le chômage dans de nombreux pays adhérents n'est pas très élevé (avec l'exception de la Pologne), de telle manière que les taux d'occupation dans la région sont significativement plus importants que dans la plupart des pays membres de l'Union.

Tableau n ° 1
Taux de participation à la main-d'œuvre
(taux d'occupation, en %)

Taux de participation	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
République Tchèque	52	52	52	52	53	55	56
Hongrie	53	50	48	47	46	47	48
Pologne	53	53	52	51	49	50	51
Bulgarie	52	52	52	51	51	51	51
Estonie	55	55	55	55	54	55	55
Lettonie	55	55	56	55	55	54	54
Lituanie	50	51	53	52	52	51	52
Roumanie	54	52	49	48	46	47	47
République Slovaque	45	47	50	50	51	53	54
Slovénie	46	48	50	50	49	50	50
Moyenne	52	51	52	51	51	51	52
Grèce	39	39	39	40	41	42	43
Espagne	38	38	37	39	41	43	44
Portugal	39	43	47	48	49	50	50
Irlande	38	38	37	37	37	40	41
Moyenne	38	40	40	41	42	44	45
France	43	43	44	44	44	45	45
Allemagne	46	47	48	49	50	50	50

Source : WDI

Tableau n° 2
Taux de chômage

Chômage % de la main-d'œuvre totale	1980	1985	1990	1995	1998
Bulgarie			1,7	16,5	12,2
République Tchèque			0,7	4,1	7,2
Estonie			0,6	9,7	9,6
Hongrie			1,7	10,2	7,8
Pologne			6,5	13,3	10,5
République Slovaque				13,1	11,9
Slovénie			4,7	7,4	7,7
Lettonie				18,9	13,8
Lituanie				17,1	13,5
Roumanie				8,0	6,3
Moyenne				11,8	10,1
Grèce	2,4	7,8	7,0	10,0	10,3*
Irlande		17,4	12,9	12,2	7,8
Espagne	11,4	21,6	16,3	22,9	18,8
Portugal	7,8	8,5	4,7	7,1	5,0
Moyenne		13,8	10,2	13,1	10,5
Autriche	1,9	4,8	3,2	3,7	4,2
Belgique	9,1	11,4	7,2	9,3	9,1
France	6,4	10,2	8,9	11,6	11,8
Allemagne				10,1	9,7
Italie	7,6	10,3	11,0	12,0	12,3*
Pays-Bas	4,6	10,8	7,5	7,1	4,4
Royaume-Uni	6,8	11,8	6,8	8,6	6,1
Moyenne **	6,1	9,9	7,4	8,7	7,1

* Les données sont pour l'année 1997.

** Allemagne exclue.

Source : WDI.

Le capital

Le régime communiste a particulièrement mis l'accent sur l'accumulation d'importants stocks de capitaux. Malgré le fait que la plupart d'entre eux sont maintenant périmés, des taux élevés d'investissement au cours des dernières années auraient dû ramener les stocks de capitaux proches de leur niveau d'équilibre à long terme.

En fait, les taux bruts d'investissement domestique dans les pays adhérents ont largement dépassé les niveaux enregistrés dans les pays membres de l'Union. Durant presque toute la dernière décennie, l'investissement, mesuré en pourcentage du PIB, s'établit autour de 26,5 % dans les pays adhérents, alors qu'aussi bien la France, l'Alle-

Tableau n ° 3
Taux bruts d'investissement

Investissement brut domestique (% du PIB)	Moyenne (94-98)		Moyenne (94-98)	Moyenne (75-98)
République Tchèque	32,4	Grèce	19,2	24,5
Hongrie	26,4	Portugal	24,5	27,4
Pologne	22,1	Espagne	20,6	22,5
Estonie	29,0	Irlande	17,8	21,4
Lettonie	20,3	Moyenne	20,5	23,9
Lituanie 23,7				
République Slovaque	34,6	Danemark	19,4	21,2
Slovénie	23,4	France	17,5	20,9
Moyenne	26,5	Allemagne	21,5	22,0
		Moyenne	19,5	21,4
Bulgarie	11,9			
Roumanie	22,6			
Moyenne	24,6			

Source : WDI

14

magne et que les derniers adhérents à l'Union enregistrent des taux d'investissement d'environ 21 %. En supposant que les taux d'investissement à long terme ne soient pas trop différents entre les pays européens, une grande partie du renouvellement du capital aurait déjà dû se produire dans les pays adhérents. En fait, les taux d'investissement pourraient bientôt commencer à baisser dans certains des pays adhérents, de manière similaire à ce qui s'est produit pour les derniers membres de l'Union, qui enregistraient des taux d'investissement considérablement plus élevés au moment de leur adhésion. Il est difficile d'estimer le temps nécessaire pour atteindre un stock de capital comparable à celui de l'Union actuelle, sachant que ni le stock de capital initial au début de la transition, ni le taux de dépréciation probablement très élevé au cours de la première période sont correctement mesurés. Néanmoins, si l'on considère l'hypothèse extrême d'une dépréciation de 100 % du stock de capital durant la première année, alors que les nouveaux investissements de capital se déprécient à 10 % par an, le taux d'investissement courant des pays aurait besoin de seulement 15 années pour atteindre un stock de capital comparable à l'état d'équilibre compatible avec le taux d'investissement dans les actuels pays membres de l'Union (210 %)⁴. Comme il est improbable que tout le stock initial de capital soit déprécié, la durée réelle nécessaire est probablement plus courte. Dans tous les cas, il est difficile de mesurer l'apport au processus de croissance dans certains des pays candidats du renouvellement du capital en lui-même.

Les augmentations de la productivité totale des facteurs

Dans les pays adhérents, la dimension extensive apportera une moindre contribution à la croissance par rapport aux pays comme le Portugal ou l'Irlande. En revanche, c'est la dimension intensive qui devra participer au rattrapage. Cela impliquera l'utilisation plus efficiente des ressources existantes, tant en termes de capital humain que physique et l'amélioration des technologies par des processus d'adoption. Il y a malheureusement peu de consensus parmi les économistes quant à la façon d'augmenter le taux de croissance de la productivité des facteurs. Cependant, la performance d'un grand nombre de pays adhérents a été plutôt impressionnante au cours des dernières années.

Tableau n° 4
Évaluation de la croissance

Taux de croissance moyens des facteurs de production et de la productivité (1994-1998)				
	PIB	Capital	Main d'œuvre	Productivité
Pologne	5,8	3,36	1,54	3,6
Hongrie	3,04	3,6	- 0,68	2,22
République Tchèque	2,2	3,26	0,86	1,02
République Slovaque	5,7	3,7	0,52	4,24
Lituanie*	1,4	-0,4	- 3,12	2,23
Lettonie*	2,9	-1,3	- 3,6	5,2
Estonie*	4,2	1,8	- 2,2	4,63

* Les données couvrent seulement la période 1994-1997.
Source : FMI.

À l'exception de la République Tchèque, qui a connu une récession prolongée durant cette période, la croissance de la productivité des facteurs dans les pays adhérents a largement dépassé celle des pays membres de l'Union.

Malgré cette performance impressionnante, la productivité du travail est toujours significativement plus basse dans les pays adhérents que dans les pays membres. Cela est particulièrement vrai pour le secteur industriel, et, dans certains pays, pour l'agriculture. Alors que le secteur industriel est arrivé, en moyenne, à 38 % de la moyenne de l'Union, beaucoup de secteurs tertiaires ont atteint des taux de productivité proches ou même supérieurs à 60 % du niveau moyen de la productivité du travail dans l'Union. L'exception parmi les services est représentée par le secteur public, qui enregistre à peine plus que 40 % des niveaux de productivité de l'Union (voir Eurostat).

Cette distribution sectorielle particulière des écarts de productivité suggère que la plupart des gains de productivité vont survenir

dans le secteur industriel et dans les services publics. La croissance provenant de manière prédominante des secteurs qui fournissent des biens pour le commerce (l'agriculture et l'industrie) suggère aussi que l'expansion de l'économie sera accompagnée d'une appréciation substantielle du taux de change réel à travers le traditionnel effet Balassa Samuelson. Par conséquent, le rattrapage des économies adhérentes proviendra autant de la croissance réelle que de l'appréciation du change réel. Cet effet contribue considérablement au rattrapage. Alors qu'en termes réels la différence des taux de croissance indique qu'il faudra longtemps pour arriver au niveau de l'Union, l'appréciation réelle le fera plus rapidement. Si le PIB réel des membres actuels de l'Union s'est accru de 6 % par an, le PIB réel des pays candidats a augmenté de 11,6 % par an de 1995 à 1999, de manière discontinue. Ce différentiel dépasse de loin celui des taux réels de croissance.

Tableau n° 5
Productivité du travail par secteur en pourcentage
de la moyenne de l'Europe des 15 (1998)

	Ensemble de l'économie	Agriculture	Industrie	Bâtiment	Commerce, Transport	Services financiers	Services publics
Bulgarie	25	37	20	29	27	69	21
Roumanie	32	24	31	53	60	77	28
Lettonie	27	12	29	39	42	31	27
Lituanie	30	26	30	45	45	47	30
Estonie	37	46	26	41	55	44	38
Pologne	38	13	38	68	61	43	49
République Slovaque	53	54	42	51	73	107	45
Hongrie	58	77	49	54	67	99	52
République Tchèque	58	88	53	72	63	54	54
Slovénie	71	94	58	72	80	82	86
Moyenne	43	47	38	52	57	65	43
Moyenne (sans la Bulgarie/ la Roumanie)	47	51	41	55	61	63	48

Source : Eurostat

LES COÛTS DE L'ADHÉSION ET LE BUDGET COURANT DE L'UNION

L'adhésion n'arrive pas gratuitement, que ce soit pour les pays candidats ou pour l'Union existante. Alors que la plupart des coûts pour

l'Union existante est susceptible de provenir de mauvais transferts depuis le budget de l'Union aux pays adhérents, les coûts pour les pays candidats sont souvent rattachés aux exigences de conformité à *l'acquis communautaire*.

Il est toujours plus facile de calculer les coûts pour l'Union existante que les coûts pour les pays adhérents. De plus, il est possible que le coût additionnel pour l'Union actuelle, sous forme d'une perte de transferts nets, soit assez faible par rapport à la taille de l'économie de l'Union. Le coût pour les pays candidats est, au contraire, considérable. Dans le processus d'adhésion, on exige des pays candidats non seulement de mettre à jour leurs lois et leur cadre réglementaire afin de se hisser aux standards de l'Union, mais aussi d'améliorer leurs infrastructures, les systèmes du tout-à-l'égout et d'approvisionnement en eau...

Coûts liés à l'acquis

D'un côté, il serait erroné de considérer tous les investissements exigés pour l'adhésion comme un coût et de ne pas mentionner les avantages qui s'accumuleront grâce à ces investissements. D'un autre côté, il serait également faux de les ignorer, comme le font tant d'études qui analysent les coûts et les bénéfices de l'adhésion, et ce pour deux raisons :

- les exigences liées à la protection de l'environnement que ces pays doivent respecter ont été conçues pour les actuels pays membres de l'Union. En fait, les obstacles ont considérablement augmenté depuis les tables rondes sur l'adhésion des années 1980. La protection de l'environnement est, en elle-même, un bien de luxe (*i.e.* les agents sont heureux d'y dépenser une partie plus grande de leur revenu une fois qu'ils sont plus riches). Par conséquent, sans l'adhésion, beaucoup de dépenses dans les pays candidats seraient différées. De cette manière, au moins une partie des investissements devrait être regardée comme un coût lié à l'adhésion ;
- étant donné l'énorme besoin d'investissement dans les pays de la région, les investissements exigés dans les projets liés à l'acquis pourraient soit remplacer des investissements dans le secteur privé, soit conduire à une augmentation supplémentaire des déficits du compte courant avec les risques qui y sont associés quant à la stabilité macroéconomique.

D'après deux études récentes, seuls les secteurs de l'environnement et du transport nécessitent des investissements estimés se montant à environ 200 Md€ (voir le tableau n° 6)⁵. Dans le secteur de l'environnement, la pollution de l'eau et de l'air compte pour quatre cinquièmes des coûts estimés, alors que dans le secteur du

transport, presque quatre-cinquièmes sont pour les routes et les voies ferrées. Si l'on suppose que ces coûts sont divisés sur une période de 20 ans pour les investissements environnementaux, et sur une période de 10 ans dans le secteur des routes, les pays adhérents feront face, en moyenne, à des coûts annuels d'investissements équivalents à 4 % du PIB courant pour la prochaine décennie. Si l'on rajoute à ces coûts, les dépenses effectuées afin de répondre aux exigences de l'adhésion dans la sidérurgie, la sécurité nucléaire, le secteur de l'énergie, l'agriculture, les télécommunications, la politique sociale et l'augmentation de la protection du consommateur, les coûts annuels pourraient s'élever, d'après certaines estimations, à 11 % du PIB annuel régional sur une période de 10 ans⁶. Ces coûts sont moins élevés et seront plus facilement supportés par les pays les plus avancés⁷.

À l'encontre du cadre existant, avec des secteurs publics déjà importants et des taux d'imposition légale élevés, les gouvernements des pays candidats trouveront difficile d'augmenter les revenus pour faire face à de plus grandes dépenses. Par conséquent, ces pays auront du mal à ajuster leurs comptes fiscaux si le besoin s'en fait sentir.

Tableau n° 6
Besoins d'investissement dans les pays candidats

	Environnement ¹			Total par tête (EURO)	Total Envi- ronnement	Investissement en % ³
	Eau	Air	Déchets*			
Bulgarie	4,9	5,1	5,1	1 668	15	6,4
République Tchèque	3,3	6,4	3,8	1 427	13,4	1,3
Hongrie	6,6	2,7	4,4	1 306	13,7	1,5
Pologne	18,1	13,9	3,3	927	35,2	1,2
Roumanie	10,1	9,1	2,7	943	22	3,4
Slovaquie	1,9	1,9	1,6	760	5,4	1,5
Slovénie	n.a.	0,69	1,15	n.a.	1,84	0,5
Pays Baltes total	n.a.	8,45	0,85	1 148	9,3	2,2
Estonie	1,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a	n.a
Lettonie	1,71	n.a.	n.a.	n.a.	n.a	n.a
Lituanie	2,38	n.a.	n.a.	n.a.	n.a	n.a
Total	50,5	48,2	22,7	1 140	121,5	1,8

Notes : *Les investissements pour déchets sont des investissements niveaux maximums.

QUELQUES COÛTS ET BÉNÉFICES DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE :
LES ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LEUR DISTRIBUTION

Transport ²									
	Voies ferrées	Routes	Voies navi- gables	Aéroports	Ports fluviaux	Ports mari- times	Terminaux	Total Trans- port	Investisse- ment annuel en % du PIB de 1999 ³
Bulgarie	2,1	2,2	0	0,24	0,06	0,5	0,07	5,3	4,6
République Tchèque	3,7	5,8	0,4	0,23	0,02	n.a.	0,008	10,2	2,0
Hongrie	4	4,6	0,4	0,28	0,09	n.a.	0,73	10,2	2,2
Pologne	14,6	17,6	0,44	2,9	0,0004	0,7	0,18	36,4	1,3
Roumanie	5,2	5,14	0,26	0,11	0,13	0,4	0	11,2	3,5
Slovaquie	1,9	4,6	0	0,03	0	n.a.	0	6,5	3,5
Slovénie	3	2,6	n.a.	0,13	n.a.	0,06	0	5,7	3,1
Pays Baltes total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a	n.a
Estonie	0,26	0,3	n.a.	0,036	n.a.	0,043	0	0,6	1,1
Lettonie	0,94	0,4	n.a.	0,07	n.a.	0,57	0,03	2,0	3,4
Lituanie	1,32	0,5	0	0,09	0	0,4	0	2,3	2,3
Total	37,1	43,8	1,5	4,1	0,3	2,67	1,01	91,6	2,7

1. Source : EDC Ltd., Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC, Dublin, April 1997.

L'étude a été préparée pour la Commission et elle représente une meilleure estimation des coûts totaux dans le secteur de l'environnement. Elle couvre la pollution de l'eau et de l'air et la gestion des déchets, laissant de côté des domaines tels que les produits chimiques, le bruit et la protection des forêts.

2. Source : TINA Final Report, Identification of the network components for a future Trans-European Network in Bulgaria, Romania, Hungary, Slovenia, Slovak Republic, Czech Republic, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, and Cyprus, Tina Secretariat, October 1999.

Cette étude a été préparée pour la Commission aussi. Elle recouvre les coûts de finition d'un réseau de transport dans les 10 pays adhérents, ce qui représentera 18 000 km de routes, 20 000 km de voies ferrées, 38 aéroports, 13 ports maritimes et 49 ports fluviaux.

Les estimations ont un horizon temporel allant jusqu'à l'année 2015.

3. Les données du PIB de 1999 sont prises des estimations de la BERD. Les chiffres sont calculés comme l'investissement total en euros divisé par 20 ans comme pourcentage du PIB de 1999.

4. Les données du PIB de 1999 sont prises des estimations de la BERD. Les chiffres sont calculés comme l'investissement total en euros divisé par 10 ans comme pourcentage du PIB de 1999.

Les transferts et le budget de l'Union

À ce point de l'analyse, on peut raisonnablement avancer que l'adhésion à l'Union aura un impact économique agrégé positif. Cependant, la mise en œuvre du processus implique aussi la distribution des gains parmi les pays membres existants et entre les pays membres et les pays candidats. Cela déterminera aussi bien la négociation du budget de l'Union que la négociation des périodes de transition pour certaines parties des acquis. La réforme du mécanisme de vote semble difficile car non seulement la taille totale de l'Union va changer mais sa composition aussi. Comme le revenu moyen des pays communautaires va diminuer,

un changement des préférences sur ce que l'Union devrait faire n'est pas improbable.

Cette partie donne une vue globale de la structure financière actuelle de l'Union et essaye de voir s'il est suffisant de permettre aux pays candidats d'entrer dans le cadre actuel, en mettant l'accent sur deux aspects importants, à savoir les opérations structurelles et la politique agricole commune. Il semble que sous des hypothèses relativement raisonnables, le cadre communautaire ne soit pas en mesure de supporter l'adhésion de tous les pays favorisés, au cours de cette période budgétaire, à moins que certains destinataires actuels ne renoncent à certains de leurs transferts ou que les périodes de transition soient utilisées pour mettre progressivement en place les flux vers l'Europe de l'Est.

La *Perspective Financière de l'Union pour 2000-2006* (Agenda 2000) est le résultat des propositions de la Commission européenne présentées en 1997 et des négociations qui ont suivi, jusqu'au Conseil européen de Berlin en 1999. Les aspects les plus importants durant ces négociations étaient la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la Politique de cohésion dans la perspective du cinquième élargissement de l'Union. Par conséquent, le budget est fixé à 1,27 % du PNB de l'Union jusqu'à 2006 ce qui couvre les opérations structurelles, qui connaissent l'augmentation la plus rapide de cette dernière décennie, s'élevant à 0,46 % du PNB de l'Union. Comme cela était déjà le cas, les transferts nets vers les pays individuels dépendent de la partie « dépenses » du budget, car tous les pays consacrent à peu près le même pourcentage de leur PIB aux revenus du budget.

Le cadre communautaire prévoit des provisions explicites pour l'adhésion à l'Union à partir de 2002. Approximativement 80 Md€ ont donc été bloqués pour l'aide pré et post adhésion pour toute la période, ce qui compte pour à peu près 3 % du PIB des pays candidats s'ils rejoignent tous l'Union. En ce qui concerne le rattrapage, la Commission a estimé que les pays adhérents vont connaître une croissance de 4 % par an, comparée à un taux moyen de croissance de 2 % dans l'Union existante, ce qui est compatible avec l'expérience et la vitesse de rattrapage de l'Espagne et du Portugal au cours de la dernière décennie.

Début 2001, la Commission européenne a assuré les 15 pays membres qu'avec ces provisions, le budget pourrait supporter le coût de l'adhésion des 12 pays candidats, tout en gardant une marge pour d'éventuelles mesures imprévues (0,11 % - 0,14 % du PNB de l'Union). Néanmoins, comme le budget courant couvre 6 années, il existe beaucoup d'incertitudes sur ce sujet. Il dépendra tout particulièrement de :

1. la croissance nominale du PIB, en euros, aussi bien de l'Union des 15 pays que de celle des pays candidats ;

2. la capacité d'absorption des pays candidats, surtout en ce qui concerne les fonds structurels ;
3. la fin des négociations de l'adhésion, pendant lesquelles les règles de l'allocation des fonds sont susceptibles d'évoluer.

En conclusion, étant donné les provisions et les hypothèses faites pour l'adhésion dans la structure actuelle, la mise en œuvre serait possible dans les marges budgétaires actuelles. Cela est particulièrement vrai si l'Union est capable de garder les fonds destinés à l'adhésion pour les années 2002 à 2004, quand il n'y aura probablement aucun nouveaux membres. Il y a deux principaux domaines d'incertitude au sujet du budget. Premièrement, le budget actuel ne prévoit pas le soutien direct au revenu des agriculteurs dans une Union élargie. Deuxièmement, si la rapidité de l'appréciation réelle dans les pays candidats persiste, il est peu probable que les provisions pour les transferts structurels soient suffisantes et elles pourraient avoir besoin d'être complétées par des fonds qui auraient normalement dû servir aux pays membres existants, distribution vraisemblablement difficile du point de vue politique. Cependant, il est improbable qu'il y ait des changements substantiels des transferts nets de l'un des membres actuels de l'Union au cours de cette structure budgétaire. Cela pourrait très bien changer pour la prochaine structure budgétaire, et cela dépendra pour beaucoup du fait que les pays adhérents puissent voter dans la nouvelle structure ou qu'ils soient obligés d'accepter d'entrer dans l'Union après la décision de cette dernière.

Le principal problème de cette période provient des coûts des investissements liés à *l'acquis*. Leur résultat ne justifie probablement pas l'investissement, étant donné qu'ils ne seraient pas une priorité s'il n'y avait pas l'adhésion. Comme ils ne sont pas suffisamment couverts par des transferts effectués dans le cadre des opérations structurelles, ils représenteront une tâche lourde pour les pays candidats.

LES EFFETS DYNAMIQUES ET LA RÉFORME DU MÉCANISME DE DÉCISION DE L'UNION EUROPÉENNE

D'une manière similaire aux adhésions précédentes, ce cinquième élargissement aura probablement un effet durable sur l'Union, tant en termes de ce que l'Union fait, qu'en termes du budget. Les pays candidats ont des niveaux de revenu assez différents, les pays riches de l'Europe du Nord des problèmes divers, et la future Union aura à refléter toutes leurs préférences. En particulier, cela aura des implications budgétaires. L'élargissement de l'Union pourrait renforcer la possibilité d'une augmentation budgétaire considérable pour la prochaine perspective financière (2007-2013), tant en termes de Politique agricole

commune, qu'en termes d'opérations structurelles. L'importance de l'impact dépendra fortement de la façon dont le processus de vote sera réformé.

Les fonds structurels

Les adhésions antérieures, telles celle de l'Irlande, de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne avaient conduit à des changements fondamentaux dans le budget de l'Union. En fait, avant l'adhésion de ces pays, l'objectif principal de l'Union était d'aider les pays européens dans le domaine des subventions aux secteurs agricoles et de l'acier. Au cours des années 1980 et au début des années 1990, les accords Delors I et Delors II représentaient une réforme des fonds structurels mais aussi une augmentation de leur montant (1988-1999). Résultant en grande partie de l'adhésion des pays Méditerranéens plus pauvres, la part de l'agriculture dans le budget européen est passée de 90 % en 1970 à moins de 50 % dans la structure actuelle, et a été remplacée par des opérations structurelles. Même si l'Union n'est pas un pays dans lequel les électeurs décident du niveau optimal de la redistribution, certains éléments de ce mécanisme sont présents, et plus l'intégration sera forte, plus ces éléments se développeront. En fait, Baldwin *et al.* (2000) montrent que la proportion des votes des pays pauvres de l'Union est très fortement corrélée avec la proportion des opérations structurelles dans le budget.

Par conséquent, bien que l'élargissement puisse en fait ne représenter qu'une redistribution des fonds structurels existants, il serait surprenant que le montant total de ces transferts ne soit pas augmenté dans le prochain budget. Aucun des destinataires actuels ne sera satisfait de renoncer à certains transferts, même si d'après les critères actuels d'éligibilité, la plupart des destinataires actuels des fonds structurels ne seraient plus éligibles dans le futur. L'ampleur de l'effet dépendra fortement de la réforme du mécanisme de vote.

L'augmentation pourrait résulter soit d'une baisse des dépenses agricoles avec une nouvelle désignation des politiques agricoles vers de nouveau aux pays individuels, soit d'une augmentation dans le budget total. Michel Barnier, commissaire responsable de la politique régionale, déclare que la Commission est en train de chercher une solution à ce problème. Néanmoins, son travail est compliqué par le fait qu'il ne connaît ni les candidats qui vont se rejoindre à l'Union, ni les modalités et la date de l'adhésion. D'après lui, il existe plusieurs possibilités que la Commission étudie concernant le changement des règles, afin d'adoucir l'impact sur les destinataires nets actuels des fonds structurels. Celles-ci incluent le relèvement du seuil d'éligibilité pour les fonds structurels de 75 à 90 % du PIB de l'Union, ou l'établissement de seuils différents

pour les membres existants et pour les nouveaux États membres. De plus, il précise que les taux de chômage pourraient être utilisés comme base de calcul à la place de la richesse ou que le plafond pour l'aide structurelle pourrait être relevé de 0,45 à 0,66 % du PIB de l'Union. Il semble donc que l'Union prévoit qu'il faudra trouver des fonds supplémentaires dédiés aux opérations structurelles. Comme il serait difficile dans le climat actuel de demander aux pays membres des fonds supplémentaires, l'idée de supprimer l'aide agricole est étudiée comme alternative. Le chemin choisi dépendra de la nouvelle organisation des droits de vote. Cela explique aussi pourquoi un pays comme la France, le plus important destinataire de l'aide agricole, est très inquiet du changement dans les droits de vote. D'autres pays sont également inquiets de devoir payer plus. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, a déclaré au *Financial Times* que l'Allemagne ne peut pas soutenir les exigences spéciales d'autres États membres afin de gagner l'accord pour l'élargissement.

La Politique agricole commune

Les pays candidats veulent s'assurer d'un traitement égal après l'adhésion, surtout au sujet des paiements directs aux agriculteurs. Ils veulent également participer à la révision trimestrielle de la PAC. Les candidats déclarent que cette révision ne devrait pas devenir une barrière dans le processus de négociation. Étant donné que les politiques agricoles actuelles sont pour beaucoup révisées suite aux récents scandales, certains pays nordiques ont décidé de changer l'objectif de leurs politiques agricoles, loin du traditionnel soutien pour l'agriculture intensive. Par conséquent, les intérêts des pays membres de l'Union quant à la politique agricole deviennent de plus en plus variés, ce qui voudrait finalement dire qu'au moins une partie de la politique agricole sera renvoyée vers les gouvernements nationaux. La perspective de l'adhésion des pays de l'Europe de l'Est, avec leurs secteurs agricoles importants mais très différents, est susceptible d'accélérer ce processus.

L'extension de la PAC actuelle à l'Est comporte des risques considérables. Les pays candidats disposent d'importantes terres agricoles et une grande partie de la main-d'œuvre, particulièrement en Pologne et dans les pays Baltes, a choisi l'agriculture à cause de la pénurie de travail dans les autres secteurs. En fait, l'agriculture remplace probablement, dans une certaine mesure, le manque ou l'insuffisance de services de sécurité sociale. Des paiements de soutien direct au revenu, comparables à ceux payés dans l'Union, pourraient peut-être changer dans une certaine mesure les motivations, ce qui découragerait ces gens de quitter le secteur agricole. Par conséquent, les réformes de la PAC doivent s'assurer que les motivations sont telles que ces personnes sont

incitées à quitter le secteur lorsque des opportunités d'emploi apparaissent ailleurs.

Si la Politique agricole commune est renvoyée aux États nations, les transferts agricoles du budget de l'Union sont susceptibles de baisser. La grande perdante, en termes monétaires, de ce changement est probablement la France, mais les déclarations de la Commission européenne laissent penser (voir Barnier ci-dessus) que la Commission prend cette option sérieusement en compte.

La réforme du processus de vote

Les avantages de l'adhésion à l'Union, pour chaque pays, dépendront fortement de la manière dont les décisions seront prises au sein de l'Union. Les mécanismes actuels de décision sont, pour la plupart, considérés comme inefficaces, et ils le deviendront probablement une fois que les pays de l'Europe de l'Est auront intégré l'Union. De manière idéale, une analyse du mécanisme de vote demanderait une connaissance de toutes les questions futures soumises au vote, afin de voir si l'on obtient tous les résultats optimaux par rapport à une fonction de bien-être établie. En réalité, il n'y a ni une fonction de bien-être établie, ni une connaissance parfaite de toutes les décisions futures qu'il faudra prendre. Cependant, quelques leçons peuvent être tirées en utilisant des mesures statistiques légèrement imparfaites tel que l'ont fait Baldwin *et al.* (2000). En regardant la probabilité d'adoption⁸, une mesure qui capture la vraisemblance qu'un mouvement se produise, ils montrent que de 14,7 % qui est la valeur à laquelle celle-ci s'élevait quand l'Union a été constituée, elle est tombée à 7,8 % après le dernier élargissement (l'Union des 15). Si l'on fait rentrer dans l'Union seulement 5 pays de l'Europe de l'Est, cela diminuerait la probabilité à 3,7 %, rendant impossible toute prise de décision dans l'Union. Ce dilemme a été clairement reconnu par les gouvernements des pays de l'Union, et se trouve en haut de l'agenda des réformes. En fait, au sommet de Nice, le modèle de vote a été légèrement modifié, mais d'après les mêmes auteurs cela a empiré les choses. La principale conclusion de leur travail est qu'à moins de réduire la majorité relative actuelle de 71 %, il sera difficile de mettre en œuvre un mécanisme qui garde l'Union opérationnelle. Afin de répondre aux questions de légitimité, les auteurs proposent que l'Union se dirige vers une double majorité dans son système de vote, *i.e.* que pour faire passer une motion, il faut bénéficier d'une majorité des pays membres et d'une majorité de la population de l'Union.

Il serait particulièrement important de baisser le seuil nécessaire pour la majorité, afin d'éviter que certaines coalitions paralysent l'Union. Comme mentionné auparavant, un schéma récurrent de l'Union prévoit la division des ressources entre la PAC et les opérations structurelles.

De la première bénéficient principalement les pays riches du Nord, pour lesquels elle a été conçue à l'origine, tandis que des secondes profitent principalement les membres tardifs de l'Union. Si tous les pays de l'Europe de l'Est rejoignaient l'Union, pays qui profiteraient vraisemblablement plus des opérations structurelles que des aides agricoles, ils pourraient s'engager du côté des derniers membres de l'Union, afin de constituer la coalition des pays « pauvres ». Étant donné le mécanisme de vote actuel, cette coalition pourrait facilement bloquer toute décision avancée et pourrait utiliser des tactiques de blocage pour attirer plus de fonds dans les opérations structurelles. Ce type de tactiques n'est pas inconnu dans l'histoire de l'Union. Par conséquent, cela représente un réel problème, et à moins que le seuil de blocage ne soit diminué, l'Union pourrait être paralysée dans ses décisions budgétaires. Malheureusement cela n'a pas été accompli avant que les chapitres difficiles, tels que l'aide régionale, la migration du travail et l'agriculture ne soient discutés. Cela comporte le risque que la réforme du mécanisme de vote soit bloquée dans les négociations d'élargissement de l'Union.

Dans cet article, nous avons analysé aussi bien les coûts que les avantages du 5^{ème} élargissement de l'Union européenne. Il y a clairement des gains à anticiper de l'adhésion des deux côtés, l'Union existante et les PECO. Il est possible qu'aussi bien les gains que les coûts soient considérablement plus élevés dans les pays adhérents si on les compare à la taille des économies.

De plus, il est possible qu'il y ait des groupes et des pays des deux côtés qui gagnent plus que d'autres et que cette distribution des gains et des pertes complique l'influence de l'élargissement. Alors qu'il est difficile de déterminer les gains individuels et les pertes avec précision, nous avons mis en lumière, de manière qualitative, quelques aspects de différenciation.

La distribution des gains et des pertes dépendra de la négociation du budget de l'Union, aussi bien du budget courant que du budget futur, qui lui-même dépendra de la réforme du mécanisme de vote. Une dimension supplémentaire de négociation est ouverte par la volonté de l'Union d'accepter des périodes de transition longues et un traitement différencié des pays individuels. Par conséquent, il y aura un travail considérable de négociation entre les États membres existants, l'Union et les pays adhérents.

Des réformes internes urgentes de l'Union ont été malheureusement bloquées dans cette négociation, principalement la réforme du méca-

nisme de vote. Alors que le processus de vote pourrait ne pas être aussi important pour le budget pendant la période budgétaire courante, il sera certainement un élément clé qui déterminera la forme des budgets futurs de l'Union.

Étant donné cette multitude de paramètres qui font partie des négociations, il est impossible de se prononcer avec certitude quant aux résultats de l'élargissement. Malgré cela, il semble assez clair que l'Union devra trouver des fonds supplémentaires pour ses opérations structurelles, quand les pays relativement plus pauvres de l'Europe de l'Est rejoindront l'Union. Comme il n'y a pas de motivation dans la plupart des pays membres existants pour l'apport de contributions supplémentaires au budget, il n'est pas improbable que les ressources supplémentaires soient trouvées à partir des fonds qui sont actuellement dépensés pour l'agriculture.

Par ailleurs, ces dernières années ont vu apparaître l'idée que l'Union perdait le soutien de sa population. À chaque fois que l'Union a soumis un de ses traités au peuple, la majorité était loin du consensus et certains traités ont été entièrement rejetés tel le Traité de Nice par les Irlandais. Pire, certains de ces refus apparaissent plus comme un vote de protestation contre Bruxelles que comme un désaccord vis-à-vis des questions sur lesquelles porte le référendum, affectant ainsi la légitimité des institutions communautaires. Par conséquent, il est important qu'il y ait une majorité importante pour l'élargissement, aussi bien à l'intérieur des États membres qu'à l'intérieur des pays adhérents. À cette fin, il est gênant que le soutien à l'adhésion ait diminué au cours des dernières années.

Cette situation pourrait être entretenue, dans une grande mesure, par la peur qui découle des incertitudes liées au processus, mais une partie est clairement le résultat des inquiétudes des individus quant à leur vie future, ce qui devrait être pris au sérieux et exprimé clairement.

NOTES

1. L'impact des investissements de capital physique est très probablement positif car une grande partie des revenus antérieurs résultant des flux d'investissements directs étrangers est plutôt allée dans les budgets des États que dans les entreprises.
2. Ces chiffres n'incluent pas les flux illégaux. Ils sont pris de Boeri *et al.*
3. Les paramètres du modèle sont calibrés avec les données comptables de la base Global Trade Analysis Project, version 3, qui contient des tableaux d'entrées - sorties pour les régions, les flux commerciaux et la demande finale. Les données concernant les barrières commerciales proviennent des données de la Banque Mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce (WTO).
4. Le ratio stock de capital/PIB à long terme, noté K , compatible avec un taux d'investissement de x et avec un taux de dépréciation de d est donné par $K = x/d$. Par conséquent, avec un taux d'investissement de 21 % dans l'Europe des 15 et un taux de dépréciation de 10 %, le ratio stock de capital/PIB à long terme est de 210 %.
5. Il y a de nombreux problèmes méthodologiques pour quantifier les besoins d'investissement de l'adhésion (y compris la définition des coûts purement liés à l'adhésion et les hypothèses sur l'horizon temporel des investissements). Pour une analyse détaillée, se reporter à Wallden (1998).
6. Wallden (1998). Les coûts exprimés en termes de PIB agrégé des pays candidats sont évidemment sensibles aux estimations sous-jacentes de croissance utilisées. Malgré l'incertitude en ce qui concerne ce dernier point et d'autres hypothèses, il est assez juste de croire que l'adhésion nécessitera d'énormes efforts d'investissement dans les pays adhérents, ce qui souligne le besoin d'analyse quant à leurs financements.
7. Le plus récent « Selected Issues and Statistical Appendix » du FMI sur la Hongrie (du 22 février 2000), basé sur le *Programme National pour l'adoption de l'acquis* de la Hongrie, estimait qu'au cours du premier trimestre de l'année 2001 la dépense totale de l'Union va s'élever à 2,6 % du PIB par an. Le montant des transferts de l'Union est estimé à respectivement 0,9 % et 0,7 % du PIB, alors que le gouvernement central a alloué 1,1 % et 1,2 %.
8. La probabilité d'adoption est dérivée en calculant le nombre total de coalitions parmi les États membres et le nombre de coalitions issues de celles-ci qui seraient capables de gagner un vote sur une question arbitraire sur laquelle la coalition s'était mise d'accord. La probabilité de passage est définie comme étant le pourcentage de coalitions gagnantes dans le nombre total de coalitions.

BIBLIOGRAPHIE

- BALDWIN R., FRANÇOIS J.F. and PORTES R. (1997), «The costs and benefits of eastern enlargement : the impact on the EU and central Europe », *Economic Policy* 24, pp. 125-170.
- BALDWIN R., BERGLOF E., GIAVAZZI F. and WIDGREN M. (2000), « EU Reforms for Tomorrow's Europe », *CEPR Discussion Paper* N° 2623.
- BOLDRIN M. and CANOVA F. (2001), « Inequality and convergence in Europe's regions : reconsidering European regional policies », *Economic Policy* 32, pp. 205-253.
- BUCH C.M. and PIAZOLO D. (2000), « Capital and Trade Flows in Europe and the Impact of Enlargement », *Working Paper* 1001, Kieler Institut für Weltwirtschaft.
- BUCH C.M., KOKTA R. M. and PIAZOLO D. (2001), « Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South? » FDI Diversion in Europe, *Working Paper* 1061, Kieler Institut für Weltwirtschaft.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH (2000), « Eastern Europe and EMU : Economic relations and outlook on membership », 28 Feb 2000, *EMU Watch* N° 28.
- EBRD (2000), *Transition Report*, Chapter 3.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Public Opinion Analysis Eurobarometer 55* (Spring 2001).

EUROPEAN COMMISSION (2001), *Euro-barometer and Estonian experiences : European Union integration and enlargement- attitudes in Estonia*, www.riigikogu.ee.

EUROPEAN COMMISSION (2001), « Value Added, employment, remuneration and labour productivity in the candidate countries », in *Statistics in focus, Economy and Finance*, Theme 2 - 13/2001.

KIRMAN A. and WIDGREN M. (1995), « Voting in the European Union : European economic decision making policy : progress of paralysis? », *Economic Policy* 21, pp. 421-460.

MORTENSEN J. and RICHTER S. (2000), « Measurement of Costs and Benefits of Accession to the European Union for Selected Countries in Central and Eastern Europe », *WTW Working Paper N° 263*.

PIAZOLO D. (2000), « Eastern Europe between Transition and Accession : An Analysis of Reform Requirements », *Working Paper 991*, Kieler Institut für Weltwirtschaft

RODRIK D. (1997), « Discussion of Inequality and convergence in Europe's regions : reconsidering European regional policies », *Economic Policy* 24, pp170-173.