

VERS UN GRAND ESPACE DE SOLIDARITE ET DE COOPERATION

21 et 22 Février 2002 – VARSOVIE (Pologne)

LES FACTEURS D'INSTABILITE ET D'INEGALITE : LES PROBLEMES VUS DES 15

Dr Christian Weise

DIW Berlin – Institut de recherche économique, Allemagne

Vu de l'UE à 15, le PNB des 12 pays candidats est assez petit. Ceci est également vrai pour leur part dans le commerce extérieur de l'UE-15, bien que celui-ci ait augmenté substantiellement au cours des années 90 – en raison, entre autres, de la libéralisation du commerce bilatéral – et qu'il ne soit pas négligeable. Sans surprise, les études empiriques sur l'impact macro-économique de l'élargissement sur l'UE-15 tendent à montrer des effets positifs mais assez faibles. Dans certains cas, les effets indirects peuvent être plus grands que les effets directs, par exemple l'Italie bénéficie moins d'un accroissement des échanges avec les candidats eux-mêmes que d'une augmentation de la demande allemande liée à la croissance induite par l'élargissement. Cependant, alors que l'effet général sera probablement limité, certains Etats membres, régions, secteurs ou catégories de main d'œuvre pourraient être plus sévèrement touchés que d'autres. Aussi, une analyse plus détaillée des facteurs d'intégration des « nouveaux » et des « anciens » membres est justifiée.

Quelques caractéristiques de l'intégration économique en Europe

Le commerce

Au cours des années 90, les PECO (pays d'Europe centrale et orientale) sont parvenus à réorienter leurs exportations des anciens membres du CAEM vers l'UE. Le volume des échanges s'est accru significativement et l'UE est devenue le plus important partenaire commercial des PECO. Du point de vue de l'UE, les pays candidats sont des partenaires de moindre importance. La proximité géographique semble jouer un rôle clé dans la détermination des flux commerciaux bilatéraux. Les principaux partenaires sont l'Allemagne et l'Autriche ainsi que la Finlande, l'Italie et la Grèce du côté de l'UE, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie du côté de l'Europe de l'est. Les données commerciales régionales indiquent que ce modèle s'applique aussi au niveau régional (infra-national). Cependant l'Allemagne de l'est ainsi que les régions occidentales polonaises ne comptent pas pour une part significative dans le commerce total de leurs pays respectifs. Les PECO ont été capables de changer de profil de spécialisation dans leurs exportations, d'un commerce inter-branches vers un commerce intra-branches, par exemple, leur structure d'exportation est maintenant plus proche de celle de l'UE qu'au début des années 90. Ceci atténue les contraintes d'ajustement sur le marché du travail. Cependant, il est important de noter que les échanges bilatéraux concernent de manière prédominante des produits différenciés verticalement, les PECO étant exportateurs de produits à faible valeur unitaire. Seule la Hongrie semble faire exception. Rien n'indique que les PECO représentent une sévère concurrence pour les pays, dits de la cohésion, ou pour d'autres Etats membres.

Les investissements directs étrangers (IDE)

Comme pour les échanges commerciaux, on a vu au cours des années récentes une augmentation marquée des flux d'IDE en provenance de l'UE vers les pays candidats, avec une prédominance de leurs principaux partenaires commerciaux, mais aussi de la France et des Pays-Bas. Alors que les flux d'IDE sont importants pour les pays d'accueil

(principalement la Hongrie, la République tchèque et la Pologne), l'Autriche est le seul Etat membre où les PECO jouent un rôle marquant comme destination des flux d'IDE. A la différence du commerce, il n'y a pratiquement pas d'IDE des pays candidats dans l'UE. Le choix de la destination semble influencé, en général, par la proximité et la stabilité politique. Les motifs d'investissement ne sont pas totalement clairs. Alors que les enquêtes montrent une importance légèrement supérieure à la moyenne des avantages liés aux coûts salariaux pour les IDE dans les PECO (comparés à la totalité des IDE effectués par l'UE), il y a aussi des indices montrant que ce n'est pas le facteur majeur pris en compte. L'accès aux marchés et les avantages liés à la situation de pionnier jouent aussi un rôle décisif.

Les migrations

Les migrations sont souvent citées comme l'effet le plus important post-élargissement avec des conséquences négatives pour les Etats membres automatiquement associés. Une raison pour cela est que, contrairement au PNB et au volume des échanges, la taille de la population des pays candidats est assez importante. Cependant, des analyses poussées ne conduisent pas à attendre un flux massif de migrants après l'élargissement et montrent seulement des effets mineurs – mais en aucun cas nécessairement négatifs – sur les salaires et l'emploi dans l'UE. Les flux migratoires seront principalement dirigés vers l'Allemagne et l'Autriche car ces pays accueillent déjà les plus grandes parts de citoyens des PECO dans l'UE. Les flux migratoires dépendent des écarts de revenus, de la situation du marché du travail dans les pays de destination et du nombre des immigrés. D'un côté, la part des citoyens d'un pays d'origine qui vivent déjà à l'étranger détermine la destination choisie par les nouveaux migrants. D'un autre côté, de manière plus importante, elle refroidit les ardeurs des émigrés potentiels en provenance d'un pays donné parce que la propension à émigrer n'est pas distribuée de manière égale parmi la population. On peut donc s'attendre à ce que les flux d'immigrés augmentent après l'élargissement (il y a comparativement peu de citoyens des PECO qui vivent déjà dans l'UE). Toutefois, l'immigration ne sera pas aussi élevée qu'on s'y attend parfois et elle diminuera avec le temps. Les effets sur le marché du travail ne dépendent pas seulement du nombre des immigrés mais aussi de leur qualification. Des travailleurs immigrés hautement qualifiés peuvent avoir des effets positifs pour les travailleurs nationaux faiblement qualifiés.

Les régions frontalières

Les régions frontalières seront potentiellement les plus affectées par l'élargissement qui accentuera les disparités internes dans ces régions. Les entreprises ainsi que les secteurs et les domaines compétitifs tireront bénéfice de la proximité de nouveaux marchés et de l'offre d'une plus large gamme de produits. Les moins compétitifs souffriront d'une concurrence accrue. Le long de la frontière UE-PECO, l'impact sera probablement le plus concentré sur les régions orientales de l'Autriche. L'impact ne sera pas nécessairement négatif sur les équilibres mais là, la pression d'ajustement sera la plus forte.

Evaluation : l'impact économique de l'élargissement et ses conséquences sur le niveau de vie, l'emploi et les disparités

Les effets économiques directs de l'élargissement sur l'UE-15 seront concentrés dans une certaine mesure sur l'Allemagne et l'Autriche. Pour ces pays, on peut s'attendre à un impact net positif (mais faible) de l'élargissement sur le niveau de vie et la croissance. Leur balance commerciale positive avec l'Est conduit à un gain net pour l'emploi. On oublie aisément, mais ils sont tout aussi importants, les effets positifs sur le niveau de vie pour les importateurs de biens intermédiaires et pour les consommateurs, liés aux importations dans l'UE de

produits des pays candidats. Les contraintes d'ajustement sont inévitables dans ce processus. La pression se concentre sur les travailleurs, ayant un niveau comparativement bas de qualification et produisant des biens qui sont en concurrence directe avec les importations des pays candidats. Ils sont affectés par les reflux d'IDE, dans la mesure où ceux-ci sont déterminés par les coûts du travail. Ainsi les régions avec un niveau élevé de production à forte intensité de main d'œuvre (et dans une certaine mesure celles qui dépendent des industries traditionnelles comme le charbon et l'acier) font face à des défis supplémentaires. Finalement, les travailleurs peu qualifiés ont tendance à être en concurrence avec les travailleurs immigrés sur le marché du travail. Cependant, au niveau régional, les flux migratoires se dirigeront vers les centres d'activité économique, précisément parce que leurs marchés du travail peuvent absorber une offre de main d'œuvre supplémentaire plus facilement. Les études empiriques sur les effets de l'immigration, même celles qui portent sur des migrations massives, ne parviennent pas à déceler un effet négatif significatif sur le marché du travail. Les régions frontalières connaîtront un nombre plus élevé de « navetteurs ». D'un côté, ceci mettra sous pression les services locaux, mais d'un autre côté cela bénéficiera aux consommateurs. Pour ce qui concerne l'Allemagne, il faut tenir compte du fait que la partie occidentale de la Pologne n'est pas le centre économique de la Pologne et n'est pas densément peuplée. Ceci limite les éventuelles pressions d'ajustement dues aux « navetteurs » quotidiens.

Les régions et les industries dans les autres Etats membres des 15, particulièrement ceux des pays de la cohésion, ne sont pas très impliquées dans le commerce avec les candidats. Les principales conséquences de l'élargissement sur ces pays seront probablement une concurrence accrue des entreprises des nouveaux membres opérant sur les marchés allemand et autrichien, et une plus grande demande sur ces marchés en raison de la croissance liée à l'élargissement. Les études empiriques existantes ne constatent pas d'autres effets significatifs que ceux-ci.

Plus généralement, les effets mesurables positifs et négatifs de l'élargissement seront, les uns comme les autres, concentrés sur les Etats membres voisins des pays candidats. Au niveau national, le résultat net sera positif et même dans les régions les plus sollicitées (régions frontalières) des effets positifs aussi bien que négatifs se produiront. Les problèmes restants pourront être résolus au niveau des Etats membres. Il revient à l'UE, particulièrement au contrôle européen de la concurrence, de laisser des marges de manœuvre suffisantes aux mesures nationales.

La contrainte d'ajustement doit être mise en perspective. Les relations économiques avec les pays candidats sont seulement une partie de l'interdépendance internationale des économies de l'UE. La concurrence en provenance des nouveaux pays émergents (par exemple, pour le textile) comme des autres Etats membres (par exemple, dans le secteur du bâtiment) est à bien des égards plus importante pour les travailleurs faiblement qualifiés allemands et autrichiens que la concurrence des pays candidats. De plus, le changement technologique exerce des pressions similaires sur ces catégories de travailleurs et il joue probablement un rôle bien plus déterminant que l'internationalisation.

Les problèmes à venir ? Les conséquences de l'élargissement sur les politiques de redistribution de l'UE

Les effets des réformes induites par l'élargissement sur les politiques européennes agricole et structurelle causeront probablement davantage d'instabilité et de problèmes politiques que l'impact économique direct de l'élargissement. La question des réformes de la PAC ne peut pas être discutée ici. Cependant, on doit au moins noter que les pressions pour une réforme ne viennent pas seulement de l'élargissement mais aussi d'autres sources (OMC, budget, ESB,

critiques à l'égard de subventions infondées, etc). Les développements à venir sont extrêmement peu clairs pour l'instant, mais n'importe quelle réforme significative devrait inclure une diminution des aides au revenu et au soutien des prix. De telles réformes bénéficieraient aux consommateurs (via des prix plus bas et une meilleure qualité), aux contribuables (moins de dépenses publiques et une meilleure utilisation des sommes prélevées) et aux exportateurs de produits non-agricoles (moins de problèmes avec l'OMC). L'impact spécifique pour les agriculteurs dépendra des règlements spécifiques de la réforme proposée. Une absence de réforme – bien que probable ou recommandable – entraînerait vraisemblablement une charge additionnelle pour les contributeurs nets au budget communautaire – les premiers d'entre eux étant les contribuables allemands.

Les effets sur les Fonds structurels sont plus faciles à calculer (si aucune réforme n'a lieu). Aujourd'hui, les régions de l'UE-15 les plus aidées, c'est-à-dire les régions de l'objectif 1 représentent approximativement 83 millions d'habitants. Selon les calculs du DIW Berlin, ce chiffre se réduira d'un quart après 2006, en raison de la convergence ; ceci se produira même sans l'élargissement. L'adhésion de membres plus pauvres fera descendre la moyenne du PNB communautaire. En conséquence, un quart supplémentaire de la population actuellement bénéficiaire de l'objectif 1 ne sera plus éligible au soutien dans une Union à 25 (c'est-à-dire sans la Bulgarie et la Roumanie). Cela affectera principalement l'Allemagne (Thuringen, Brandenburg et Mecklenburg-Vorpommern qui comptent 6,8 millions d'habitants), l'Espagne (notamment La Mancha, Murcia et Asturias, 4 millions d'habitants), le Royaume-Uni (notamment, West-Wales et Merseyside, 3,8 millions d'habitants) et la Grèce (Kentriki Makedonia et Kriti, 2,3 millions d'habitants). Cet effet est une source de préoccupation pour la Grèce en particulier, car la Grèce restera un Etat membre relativement pauvre, même après l'élargissement. L'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni peuvent aider leurs régions pauvres au moins autant que l'UE. Le soutien national ainsi que des paiements compensatoires généreux (et différenciés) sous la forme de Fonds structurels européens pour les régions touchées devraient être suffisants pour atténuer tout impact négatif de l'élargissement.

Quelques récentes études du DIW sur les conséquences de l'élargissement vers l'est:

To be downloaded from the Institute's homepage:

<http://www.diw.de/english/abteilungen/wlt/projekte/>

Herbert Brücker, Tito Boeri, et al. (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Berlin and Milan: DIW, CEPR, FIEF, IAB, IGER.

Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle, Stefan Tangermann (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung [Necessary Reforms of EU Policies as a Consequence of Eastern Enlargement.], in co-operation with the Institute for Agri-cultural Economics, University Göttingen, and the Institute for European Policy, Berlin, commissioned by the Federal Ministry of Finance. (This does only exist in German language. For a summary in English, cf. Christian Weise, EU Eastern Enlargement Can Be Financed – Increased Need for Reforms, Economic Bulletin of DIW Berlin, October 2001.)

Christian Weise, John Bachtler, Ruth Downes, Irene McMaster, Kathleen Toepel (2001): The Impact of Enlargement on Cohesion, Background Report for the 2nd Cohesion Report, in co-operation with EPRC European Policies Research Centre, Strathclyde/Glasgow, Study commissioned by European Commission DG Regio.