

AVEC L'ÉLARGISSEMENT, TOUT LE MONDE SERA-T-IL GAGNANT ?

Le prochain élargissement constitue pour l'Union européenne un événement aux dimensions politiques et institutionnelles sans précédent. L'écart de développement entre les Quinze et les futurs membres fait aussi de cette intégration une expérience économique originale. Mais les échanges sont déjà largement libéralisés et les investisseurs ont anticipé l'adhésion ; c'est donc moins à une concurrence massive concentrée sur quelques branches qu'il faut s'attendre qu'aux effets plus complexes de l'intégration des marchés. Les simulations réalisées avec le modèle MIRAGE indiquent ainsi que le fait d'appartenir à un vaste marché unique peut être une source de gains substantiels pour les nouveaux membres qui, par ailleurs, bénéficieront de leur adhésion à la politique agricole commune.

La signature du Traité d'adhésion des dix nouveaux membres de l'Union européenne le 16 avril dernier à Athènes a marqué l'aboutissement du processus de négociations. En mai 2004, les dix entreront dans l'Union européenne. Ce cinquième élargissement a évidemment une dimension politique particulière puisqu'il s'agit avant tout de réunifier l'Europe. Passant de quinze à vingt-cinq membres, l'Union change fondamentalement de taille, les enjeux institutionnels sont primordiaux et sans rapport avec le poids économique modeste des nouveaux membres. Pour répondre aux inquiétudes qui se manifestent Wim Kok, ancien ministre néerlandais, a remis le 26 mars dernier à la Commission européenne un rapport rappelant les raisons de cet élargissement et identifiant les réformes nécessaires pour le réussir¹.

Commentant ce rapport, Romano Prodi résumait : "le message est clair, avec l'élargissement, tout le monde est gagnant"². Ce point de vue global s'applique-t-il aussi à l'économie ? L'élargissement constitue-t-il, dans ce domaine, une promesse de gains pour tous les pays concernés, pour tous les secteurs d'activité, pour le marché du travail dans son ensemble ? Comment se traduira dans le domaine économique le fait que cet élargissement "positionne l'UE sur une nouvelle échelle d'activités : un terrain d'actions à l'échelle d'un continent qui peut lui permettre de fonctionner de manière plus efficace" ? Le nouveau rapport du CEPII consacré à l'élargissement s'est attaché à ces questions³.

■ Une intégration originale

Du point de vue économique, ce cinquième élargissement est d'une nature particulière. En termes de population (plus 20%), il est plus limité que celui qui, avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark en 1973, avait fait passer la Communauté de six à neuf membres et augmenter sa population de 34%. Mais l'élargissement à l'Est concerne des pays dont le revenu par tête est très inférieur à celui des membres actuels de l'Union. Lors de leur adhésion en 1986, l'Espagne et le Portugal avaient un revenu par tête de l'ordre de 70% de la moyenne communautaire ; celui des dix futurs membres atteint aujourd'hui, en moyenne, 40 % du niveau des Quinze⁴. Du fait de cet écart de développement, la comparaison avec l'ALENA est souvent avancée ; mais l'ALENA n'est pas un marché intégré, ni même un marché commun, et ne s'appuie pas sur des politiques communes ; il n'existe pas au sein de l'ALENA d'équivalent au budget européen ni de système de redistribution destiné à favoriser la convergence des revenus entre pays.

L'élargissement à l'Est est donc bien une expérience originale, soulevant des questions nouvelles. La différence de taille économique entre les membres actuels de l'UE et les futurs membres laisse attendre un impact macroéconomique de l'élargissement nécessairement limité sur les premiers⁵. Mais cet écart de développement vis-à-vis de l'actuelle Union

1. Élargissement de l'Union européenne, résultats et défis, Rapport de Wim Kok à la Commission européenne, http://europa.eu.int/comm/enlargement/communication/pdf/report_kok_fr.pdf.

2. Propos cités par 7 jours Europe, n° 509, 1^{er} avril 2003.

3. *EFN Spring Report* (2003), chapitre 2, www.cepii.fr, et H. Bchir, L. Fontagné & P. Zanghieri (2003), "The Impact of Enlargement on the Current and Prospective Member States", *Document de travail du CEPII*, à paraître.

4. Les écarts de revenu par tête sont exprimés en parité de pouvoir d'achat.

5. H. Bchir & M. Maurel (2002), Impacts économiques et sociaux de l'élargissement pour l'Union européenne et la France, *Document de travail du CEPII*, n° 2002-03, www.cepii.fr.

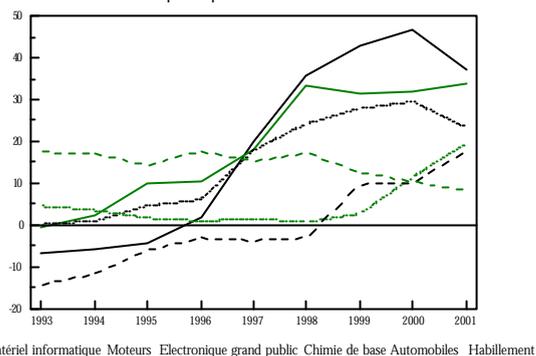
européenne a plusieurs conséquences⁶. En premier lieu, le niveau de revenu relativement bas des nouveaux membres se traduit par une part encore élevée de l'agriculture dans leur activité. Ce qui n'est que le reflet de leur niveau de développement prend une signification toute particulière dans une Union européenne accordant une part très importante de son budget aux mécanismes de soutien agricole. En second lieu, ces écarts de revenu pourraient, à l'occasion de l'intégration économique, se traduire par des effets sectoriels marqués. Selon l'analyse classique des échanges qui accorde un rôle déterminant aux avantages comparatifs, les niveaux actuels de rémunérations dans les pays candidats⁷, ou encore les écarts de niveau technologique, pourraient en effet donner lieu à une réallocation massive des industries de main-d'œuvre vers les nouveaux membres. C'est peut-être ici que la comparaison avec la situation du Mexique au sein de l'ALENA est pertinente. Les industries les plus intensives en main-d'œuvre sont concernées, mais l'automobile, la mécanique, le matériel électrique, l'informatique le sont aussi, même si, par définition, les mêmes pays ne peuvent se spécialiser sur l'ensemble des activités. Toutefois, plusieurs mécanismes devraient conduire à des résultats sensiblement différents de ceux escomptés par l'analyse classique.

■ Des impacts généralement surestimés

2

Rappelons tout d'abord que les échanges entre les PECO et l'Union européenne ont été très largement libéralisés à partir de 1994 : à l'exception notable des marchés agricoles, l'accès au marché européen n'est plus restreint actuellement que par l'éventuel recours à des mesures anti-dumping. L'Union européenne est déjà le principal partenaire commercial des pays candidats (68 % des exportations des nouveaux membres sont dirigées vers l'UE)⁸ et le processus de spécialisation a été très largement amorcé. Ce point est très bien illustré dans le cas de la Hongrie (graphique). La spécialisation de ce pays dans l'habillement, dominante au début des années quatre-vingt-dix, a reculé et laissé place à l'apparition spectaculaire de nouveaux points forts dans le matériel informatique, les moteurs et l'électronique grand public. Le rôle des investissements directs étrangers dans cette évolution n'a pas besoin d'être rappelé —les firmes ont très largement anticipé l'élargissement et engagé en conséquence la recombinaison de leurs opérations de production.

Graphique — Spécialisation de la Hongrie (1993-2001)
Principaux points forts en 2001*



* L'indicateur est exprimé en millièmes de PIB. Pour sa définition voir : <http://www.cepii.fr/francgraph/bdd/chelem/indicateurs/indicpeit.htm>.
Source : CEPII, Base de données CHELEM.

Ensuite, comme le soulignent les approches contemporaines du commerce international, la différenciation des produits, l'existence de rendements d'échelle croissants dans leur production, et l'imperfection de la concurrence, sont susceptibles de modifier profondément la nature des échanges. Plutôt qu'à une spécialisation sur les grands secteurs d'activité ou sur les industries, c'est à une spécialisation au niveau fin des produits, voire des gammes de qualité, que l'on assiste. Ce mécanisme, très largement documenté à propos du marché unique européen⁹, est également à l'œuvre dans le cas des pays candidats ayant bénéficié des accords d'association. Ainsi, M. Freudenberg et F. Lemoine, et plus récemment M.A. Landesmann, ont montré que la part des échanges intra-branches dans le commerce d'un pays comme la République tchèque, évaluée au niveau fin des produits, se situe désormais dans la moyenne européenne¹⁰. Ceci traduit l'évolution d'un commerce fondé sur les bas coûts de la main-d'œuvre vers un commerce caractéristique d'économies plus diversifiées et en rattrapage. Les bénéfices de cet échange de variétés sont théoriquement plus élevés, du fait de l'existence de rendements d'échelle croissants et du choix plus étendu offert aux consommateurs¹¹.

Dans ces conditions, les craintes que l'élargissement se traduise par une concurrence massive concentrée sur quelques branches ne paraissent guère fondées. Les mouvements de spécialisation inter-branches, et donc les déplacements de ressources d'une branche à l'autre et les coûts d'ajustement induits, seront sans doute limités. L'impact de l'élargissement sur les marchés du travail sera dès lors beaucoup plus complexe que celui postulé par les approches traditionnelles et ne sera pas nécessairement défavorable aux travailleurs non-qualifiés des économies à haut revenu.

6. On ne traite pas ici des questions migratoires. Le pic migratoire n'interviendrait qu'après un très long délai et ne dépasserait pas 1,1% de la population selon T. Boeri & H. Brücker (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*, European Integration Consortium, Berlin.

7. En moyenne 15 % du niveau de l'Union européenne au taux de change actuel, 25% à parité de pouvoir d'achat.

8. En raison des différences de taille économique, seulement 4% des exportations des Quinze sont à destination des futurs membres.

9. L. Fontagné & M. Freudenberg (1999), "Marché Unique et développement des échanges", *Economie et Statistique*, n° 326-327.

10. M. Freudenberg & F. Lemoine, "Central and Eastern European Countries in the International Division of Labour in Europe", *Document de travail du CEPII*, n° 1999-05 ; M.A. Landesmann (2003), "Structural Features of Economic Integration in an Enlarged Europe: Patterns of Catching up and International Specialisation", *European Commission Economic Papers* 181.

11. T. Boeri & J. Oliveira-Martins (2002), "Transition, variété et intégration économique", *Economie et Prévision*, 152-153.

Du point de vue budgétaire, l'élargissement aura deux types de conséquences immédiates pour les actuels membres de l'Union. En premier lieu, l'abaissement de 10 à 15 % du revenu moyen par tête de l'Union élargie à vingt-cinq améliorera mécaniquement la position relative des Quinze ; si les règles d'attribution ne sont pas changées, ceci risque de priver de l'apport des fonds structurels environ la moitié des régions qui en bénéficient aujourd'hui¹².

En second lieu, les engagements budgétaires vis-à-vis des nouveaux membres vont constituer un coût pour les Quinze. Que représentent, dans cette perspective, les 40,85 milliards d'euros d'engagements sur trois ans (2004-2006) en faveur des dix nouveaux membres sur lesquels l'accord s'est fait lors du Sommet de Copenhague de décembre 2002? Pour apprécier ce montant, il faut d'abord tenir compte de la différence entre les sommes correspondant aux *engagements* pris sur la période et celles correspondant aux *paiements* des dépenses au cours des trois années. Ces dernières se montent à 27,88 milliards d'euros. Ensuite, dans la mesure où les nouveaux membres vont contribuer au budget européen, il faut raisonner en termes de transferts nets. Les contributions des nouveaux membres (versement de TVA, droits de douane, contributions assises sur le PIB) peuvent être estimées à 14,7 milliards sur les trois ans. Les transferts dont ils vont bénéficier sont, pour une part, liés à des projets co-financés par le budget européen et les budgets nationaux. Selon l'hypothèse faite sur la capacité des nouveaux membres à mobiliser les montants affectés à ces projets co-financés, S. Richter¹³ estime que les flux nets destinés aux nouveaux membres seront compris entre 5 et 10 milliards d'euros sur la période 2004-2006. En termes annuels, ceci représente au maximum 0,8% du PIB des nouveaux membres et 0,04% du PIB des Quinze. Au-delà, les coûts de l'élargissement dépendront des réformes éventuelles de la PAC et des règles d'attribution des fonds structurels. Selon B. Karlsson (cité dans le rapport Kok), ces coûts représenteraient ainsi en 2013 entre 0,11% et 0,23% du PIB de l'Union élargie.

■ Des mécanismes de transmission complexes

Les développements précédents amènent à penser que les effets économiques de l'élargissement seront probablement d'une nature assez différente de celle considérée généralement. Dans le domaine industriel, ce n'est pas à un choc de l'ouverture qu'il faut s'attendre mais aux effets plus complexes de l'intégration des marchés ; dans le domaine budgétaire, si le

montant des transferts nets est globalement modeste, l'extension de la PAC aux nouveaux membres aura un impact allocatif élevé. Le modèle MIRAGE du CEPII¹⁴ fournit un cadre cohérent et dynamique qui permet de synthétiser les effets de l'intégration des marchés de biens et de facteurs en prenant en compte la taille des différents pays, le rôle des structures de marché (type de concurrence), la spécificité des facteurs de production (particulièrement importante dans le cas de l'agriculture) et le degré de substituabilité entre les biens des différents secteurs et pays d'origine.

Pour illustrer les principales composantes de l'intégration, trois simulations sont effectuées successivement. Le premier scénario, "union douanière", simule la suppression de toutes les barrières tarifaires et non-tarifaires aux échanges qui subsistent entre les vingt-cinq pays, ainsi que l'adoption du tarif extérieur commun par les nouveaux membres ; mais les marchés européens restent fragmentés. Le deuxième scénario, "marché unique", ajoute au premier l'intégration des marchés. On reprend ici l'idée utilisée par Smith, Venables et Gasiorok¹⁵ selon laquelle, au sein d'un marché complètement intégré, les firmes prennent leurs décisions en considérant un marché unique, ce qui affecte le degré de concurrence, la formation des prix et la taille des firmes. Enfin, le dernier scénario, "accession", ajoute au précédent la participation des nouveaux membres à la PAC.

L'impact de la libéralisation commerciale simulée dans le premier scénario est très limité. Il est quasiment inexistant pour les pays de la zone euro, y compris à l'horizon 2015 : le PIB ne s'écarte pas significativement de sa trajectoire de référence et aucune variation de revenu des salariés n'atteint 0,5%. Pour les nouveaux membres, qui libéralisent leurs propres échanges avec les Quinze et adoptent le tarif extérieur commun, l'effet sur le PIB devient positif après un ajustement de court terme, mais il reste d'ampleur modeste : il atteint, en 2015, 3% en Hongrie, moins de 2% en Pologne. A moyen terme, contrairement à ce qu'on pourrait attendre en référence à l'analyse classique des échanges, les salaires du personnel qualifié des nouveaux membres bénéficient de l'ouverture tandis que ceux des non-qualifiés restent inférieurs aux niveaux du scénario de base. Le renforcement de la spécialisation dans des activités relativement intensives en capital humain explique ce phénomène¹⁶.

Dans le cas d'une intégration du marché, l'impact sur les nouveaux membres est plus prononcé : avec un marché unique à vingt-cinq, la taille de leur marché de référence change radicalement. Ceci entraîne une réduction du nombre de firmes et une augmentation de leur taille qui peut atteindre 20%-25% dans certains secteurs (tableau 1). Au

12. Pour une analyse détaillée, cf. C. Weise (2002), "How to Finance Eastern Enlargement of the EU", *ENEPRI Working Paper 14*, www.enepri.org.

13. S. Richter (2003), *Fiscal and Financial Aspects of EU Enlargement: the Issue of Transfers*, WIIW Spring Seminar, Vienna.

14. H. Bchir, Y. Decreux, J-L. Guérin & S. Jean (2002) "MIRAGE, a Computable General Equilibrium Model for Trade Policy Analysis", *Document de travail du CEPII*, n° 2002-17, www.cepii.fr.

15. A. Smith, A. Venables & M. Gasiorok (1992), "1992: Trade and Welfare: a General Equilibrium Model", *CEPR Discussion Paper 672*.

16. Les pays baltes, spécialisés dans les produits pétroliers, les produits agricoles et l'habillement, font, à cet égard, exception.

total, comme l'illustre le cas de la Hongrie (tableau 2), les effets négatifs de l'ajustement de court terme disparaissent et les gains de long terme sont amplifiés. L'impact négatif sur les salaires non qualifiés est amorti et celui, positif, sur les salaires qualifiés est accentué.

Tableau 1 — Effet de l'intégration du marché sur la taille des firmes en 2015*

	Zone euro	Autres UE à 15	Hongrie	Pologne	Pays baltes	Autres nouveaux membres
Machines et équipements	-0,4	-0,1	3,8	-0,7	0,1	-0,9
Automobile	-2,5	-1,6	12,9	2,4	-	6,8
Textile, habillement	0,0	-0,1	1,5	-0,9	0,1	1,2
Bois	-0,3	-0,1	23,4	8,3	22,3	32,9
Electronique	-0,3	-0,2	1,0	1,0	-0,0	-1,4
Chimie	-0,1	-0,2	6,8	1,2	1,2	-4,6
Produits métalliques	-0,8	-0,2	24,4	15,3	4,1	24,3
Transport	0,8	0,5	1,8	0,5	-2,7	-13,0
Autres industries	0,0	-0,0	6,1	1,6	2,3	3,3
Autres services	-0,0	-0,0	24,7	25,0	22,5	23,1

*Variation du niveau de la production par firme entre le scénario de référence et le scénario "marché unique", en %.

Source : H. Bchir, L. Fontagné & P. Zanghieri, *op. cit.*

Tableau 2 — Impact macroéconomique des trois scénarios*, Hongrie

	Union douanière			Marché unique			Accession		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
PIB volume	-0,5	1,2	3,0	0,5	2,4	4,1	3,0	5,8	7,6
Salaires non qualifiés	-7,3	-4,9	-2,7	-4,2	-3,5	-1,5	-4,1	-2,3	-0,2
Salaires qualifiés	-2,1	0,5	3,2	1,3	1,8	4,8	1,8	3,2	6,3

* Variation par rapport au scénario de référence en %.

Source : H. Bchir, L. Fontagné & P. Zanghieri, *op. cit.*

Le dernier scénario ajoute au deuxième l'intégration des nouveaux membres à la politique agricole commune. Tous les pays membres contribuent à la PAC proportionnellement à leur PIB et reversent au budget communautaire le produit des tarifs sur leurs importations agricoles. Ces sommes sont ensuite partagées entre les pays membres au prorata de leur production agricole. Cependant, selon les termes de l'accord de Copenhague, les nouveaux membres ne recevront en 2005 que 30% des montants correspondants, cette proportion augmentant ensuite progressivement pour atteindre 100% en 2012. Résultat du compromis politique obtenu à Copenhague, cette période de transition est aussi le moyen d'éviter de soutenir financièrement des activités agricoles non-compétitives et de favoriser la modernisation du secteur.

Avec l'extension de la PAC aux nouveaux membres, les résultats changent sensiblement. Si l'effet sur le PIB des Quinze devient très légèrement négatif, les bénéfices macroéconomiques pour les nouveaux membres sont beaucoup plus importants : le PIB de ces derniers se trouve, en 2015, 7% au-dessus de son niveau de référence, à l'exception des pays baltes dont les ressources se trouvent largement réorientées vers l'agriculture qui est un secteur à rendements constants.

Ainsi, au total, les membres actuels de l'Union européenne apparaissent peu affectés par les effets économiques de l'intégration tandis que les nouveaux membres, à l'exception des pays baltes, gagnent largement, en raison des gains d'efficacité microéconomique liés à la taille du marché et des transferts financiers dont ils bénéficient. Il faut mentionner cependant que l'ouverture et l'intégration peuvent contribuer à accélérer les gains de productivité des nouveaux membres de l'Union par d'autres canaux que ceux modélisés dans notre exercice ; le rattrapage serait alors plus rapide que ne l'indiquent nos simulations¹⁷. Ce pourrait être notamment le cas dans les pays baltes où la flexibilité des marchés est susceptible de favoriser l'adaptation au marché unique. Il faut noter aussi que l'intégration et la convergence se traduisent par d'importants mouvements de prix relatifs et par une appréciation du taux de change réel. De ce point de vue, la définition de la parité centrale par rapport à l'euro au sein du SME *bis* revêt une importance cruciale. Une parité surévaluée pourrait conduire à une appréciation réelle allant au-delà de celle impliquée par le rattrapage économique tandis qu'à l'inverse, un taux de change sous-évalué renforcerait les tensions inflationnistes et déprécierait les termes de l'échange¹⁸. Les ajustements des structures productives et des marchés de facteurs qui permettent d'obtenir les gains présentés plus haut pourraient alors être compromis. De la crédibilité des parités retenues pour le SME *bis* dépendra largement la réalisation de la conjecture de Romano Prodi.

Hedi Bchir, Lionel Fontagné & Paolo Zanghieri
postec@cepil.fr

17. M.A. Landesmann (2003), *op. cit.* note 10.

18. A. Lahrière-Révil (2003), "L'élargissement monétaire de l'Union", *La Lettre du CEPIL*, n° 217, novembre, www.cepil.fr.

LA LETTRE DU CEPIL

© CEPIL, PARIS, 2003
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné
REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier
Jean-Louis Guérin
Bronka Rzepkowski
CONCEPTION GRAPHIQUE :
Didier Boivin
REALISATION :
Laure Boivin
DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 46 € TTC
Europe 47,50 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
47 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
47,50 € HT
Suppl. avion rapide 0,80 €
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPIL est sur le WEB
son adresse : www.cepil.fr
ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
2^{me} trimestre 2003
Avril 2003
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPIL. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.