

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE À L'EST : PEUT-ON ÉVITER L'ÉCHEC ?

L'ouverture de négociations d'adhésion avec cinq nouveaux pays de l'Est constitue un geste politique de l'Union européenne. Mais plusieurs pays concernés n'ont pas réussi leur transition à l'économie de marché et sont incapables de respecter les règles du Marché unique. Comment éviter que les négociations ne s'enlisent ou que, à l'inverse, l'adhésion n'intervienne avant que les problèmes n'aient été résolus ? Pour soutenir la relance de la transition, l'aide financière de l'Europe ne suffira pas. Il faudra que l'Union participe au renforcement des compétences et de la crédibilité des institutions nationales dont la faiblesse a freiné ou bloqué les réformes des années quatre-vingt-dix.

En décembre 1999, à Helsinki, l'Union européenne a opéré un changement de cap dans sa stratégie d'élargissement à l'Est en ouvrant des négociations d'adhésion avec cinq nouveaux pays : la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie, auxquelles s'ajoute Chypre. Ces futurs membres viennent à la suite des six pays avec lesquels les discussions ont démarré au printemps 1998 : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie et Malte. Ce changement stratégique ne répond ni à une brusque réévaluation des perspectives de croissance, ni au constat que ces petites économies sont, somme toute, peu coûteuses à absorber (tableau 1). Ce revirement a essentiellement des raisons politiques. Après la crise financière de 1998 en Russie et en Ukraine, puis la guerre au Kosovo, l'Union, avec la bienveillance insistante des Etats-Unis, a décidé d'"ancrer" plus solidement ces pays. Tout était préférable à leur dérive lente aux marges de l'Europe.

Ce faisant, l'élargissement a changé de nature. La première vague de 1998 réunissait les économies les plus dynamiques, celles dont la croissance est soutenue, parfois ancienne¹. L'ouverture des négociations d'adhésion sanctionnait alors **le succès de la transition**. En revanche, dans le

cas des pays de la seconde vague, en particulier la Bulgarie et la Roumanie, elle sanctionne **un large échec des réformes** depuis dix ans. Cette différence fondamentale aura des conséquences importantes sur le processus d'adhésion. Elle obligera l'Union européenne à assumer de nouvelles responsabilités.

■ Eviter la divergence économique

Prenons les cas des pays qui montrent les contrastes les plus marqués, et qui sont aussi parmi les "poids lourds" régionaux : la Hongrie et la Pologne d'une part, la Bulgarie et la Roumanie de l'autre². Depuis 1992, le PIB a augmenté de 45% en Pologne et de 21% en Hongrie, alors qu'il stagne dans les deux autres pays ; la même opposition ressort si l'on compare les taux d'investissement, le volume des investissements directs, le rythme moyen d'inflation ou le crédit bancaire au secteur privé (tableau 2). Dans les deux pays d'Europe orientale,

Tableau 1 - Pays de l'Est et Union européenne, poids économiques et niveaux de revenus (1999)

	Vague 1	Vague 2	Irlande	Pays-bas	UE
Population (millions)	61	42	4	16	374
PIB (1998, milliards de dollars)	257	86	81	378	8 332
PIB par tête (en dollars)*	7 210	3 656	20 701	19 810	18 089
Exportations de biens et services (mds de dollars)	119	36	72	223	2 708

* Aux prix et parité de pouvoir d'achat de 1990.

Sources : CHELEM-CEPII et FMI.

1. Voir "Pologne : la transition achevée ?", *La Lettre du Cepii*, mars 1994.

2. Les trois autres candidats présentent des difficultés moindres ; on ne traite pas non plus ici des cas de Malte, de Chypre et de la Turquie, qui relèvent, chacun, de problématiques différentes.

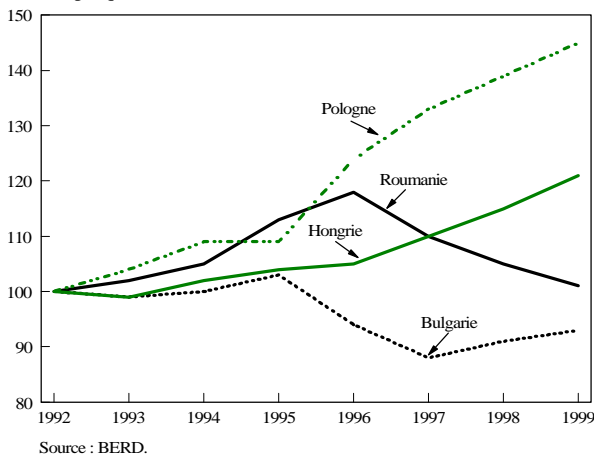
Tableau 2 - Indicateurs économiques et sociaux

	Hongrie	Pologne	Bulgarie	Roumanie
Taux d'investissement (1998)	31,0	26,4	14,7	17,7
Investissements directs étrangers (cumul 1995-1999, milliards de dollars)	10,9	18,5	2,0	4,7
Inflation (moyenne 1995-1999, en %)	18,7	16,3	260,0	66,0
Capitalisation boursière (1998, milliards de dollars)	14,0	20,0	1,0	1,0
Crédit bancaire au secteur privé (1999, % du Pib)	22,8	20,6	14,2	12,8
Population en dessous du seuil de pauvreté (1999, en %)	2,0	13,0	33,0	22,0
Abonnés à Internet (1999, nombre pour 10 000 habitants)	83,0	36,0	9,0	9,0

Sources : BERD, Banque Mondiale, PNUD.

la rechute de l'activité, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, témoigne de la fragilité des fondements microéconomiques et institutionnels de la croissance (graphique). Ceci se traduit par une très grande fragilité des équilibres macro-financiers, due notamment à des systèmes bancaires inefficaces, insuffisamment capitalisés et exposés à la profonde défiance du public. Ainsi, en Bulgarie, la crise inflationniste aiguë de 1996-1997 a été directement causée par l'effondrement du système

Graphique - Evolution du PIB 1992 = 100



bancaire qui avait toléré pendant des années le refus des entreprises publiques d'engager toute restructuration. Depuis lors, le régime de *currency board* a assuré un minimum de stabilité macroéconomique, notamment sur le plan des prix et du budget ; mais il n'a pas imposé une dynamique forte d'ajustement microéconomique ni une reprise progressive de l'intermédiation. Dans les deux pays, la protection des droits de propriété et des créances, la loi de faillite, l'entrée de nouveaux producteurs, la transparence des marchés financiers sont des enjeux

majeurs sur lesquels des progrès restent à faire pour assurer une reprise durable de la croissance³.

Il ne fait guère de doute qu'une adhésion à l'Union européenne en deux vagues successives aurait encore accusé cette divergence au sein de l'Europe de l'Est. Fonds budgétaires, intégration des marchés, investissements directs, développement des services et du système financier

auraient favorisé les progrès des mieux placés et accentué l'éviction des pays enlisés dans une transition inaboutie⁴. La décision d'Helsinki visait à infléchir cette dynamique dangereuse. Ainsi, depuis mars dernier, douze négociations se développent parallèlement, selon le principe de la "régate", préféré en 1998 à celui du "convoi" : alors que celui-ci aurait soumis les plus rapides au rythme des plus lents, chacun avance maintenant à sa vitesse et négocie, chapitre par chapitre, l'intégration des 80 000 pages de l'*acquis communautaire* à son droit national⁵. Le problème est que, ce faisant, on risque d'affaiblir les principes qui fondaient jusque-là la stratégie d'ouverture.

Les incertitudes de la nouvelle stratégie

Avant décembre 1999, le principe d'un élargissement graduel répondait clairement aux "critères de Copenhague", énoncés en 1993 : au jour de leur entrée dans l'UE, les candidats devaient montrer des règles du jeu démocratiques et une économie de marché en état de fonctionnement. Ce n'était pas très explicite mais, au moins, on disposait d'un principe de conditionnalité. La Commission n'avait d'ailleurs engagé des discussions qu'avec ceux qui montraient déjà des capacités à respecter le critère économique de Copenhague : le dynamisme économique des pays de la première vague, leur capacité avérée à se réformer, le consensus des élites politiques et économiques sur l'ouverture européenne donnaient ici des assurances solides⁶. Quant au critère politique (démocratie et Droits de l'homme), il avait conduit à exclure la Slovaquie des négociations. Or, en décembre 1999, l'Union européenne a abandonné cette approche prudente en ouvrant des négociations avec des pays qui sont loin

3. Voir notamment S. Johnson, J. McMillan & C. Woodruff, "Property Rights, Finance and Entrepreneurship", Stockholm Institute for Transition Economies, *Working Paper 152*, juin 1999 (www.hhs.se/site/Publications).

4. J. Sgard, "L'élargissement de l'Union européenne et la divergence entre les économies en transition", *Revue Française d'Économie*, n°2, 1997. E. Berglôf & G. Roland, "The EU as an 'Outside Anchor' for Transition Reforms", SITE, *Working Paper 132*, juin 1999.

5. L'ensemble de l'acquis est négocié dans le cadre de 31 chapitres, représentatifs des principales politiques communes ; à la fin juin 2000, la République tchèque était en tête, avec 13 chapitres faisant l'objet d'un accord de principe, suivie de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Pologne. Toutefois, les questions les plus conflictuelles n'ont pas encore été abordées, la libre-circulation des hommes et des capitaux par exemple.

6. La Commission publie depuis 1998 des rapports annuels sur les progrès réalisés par les pays en voie d'adhésion. Dans le dernier rapport de synthèse, il ressort notamment que seuls les pays de l'ancienne "première vague" sont près de satisfaire au critère économique de Copenhague (Commission européenne, *Document d'ensemble, Rapports sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, octobre 1999, page 20-21 http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/intro/index.htm).

ENCADRÉ - UNION EUROPÉENNE, QUINZE ANS D'OUVERTURE À L'EST

1989 : Création du programme Phare de coopération économique et politique, destiné à la Hongrie et la Pologne, élargi au reste de la région (CEI exclue) entre 1990 et 1996.

1990 : L'Union européenne étend le système généralisé de préférences à la Pologne et à la Hongrie, puis aux autres pays de la région (1991) ; démantèlement du Conseil d'aide économique mutuelle (Comecon).

1991 : Accords d'Association avec la Hongrie et la Pologne : objectif de libre-échange et principe d'une adhésion à terme à l'UE. Des accords équivalents sont signés avec la République tchèque, la Slovaquie, la Roumanie et la Hongrie (1993), puis avec les Républiques baltes (1995) et la Slovénie (1996).

1993 : Le Sommet de Copenhague établit la double conditionnalité pour accéder à l'UE : démocratie et économie de marché.

1994 : La Hongrie (mars) et la Pologne (avril) soumettent leurs candidatures à l'UE ; les autres pays suivent en 1995 et 1996.

1997 : Adoption de l'Agenda 2000 qui précise le cadre institutionnel et financier de l'élargissement ; principe d'un élargissement en deux vagues (décembre, sommet de Luxembourg) ; définition de la "stratégie renforcée de pré-accession".

1998 : Début des négociations avec les pays de la "première vague" (mars) ; adoption du principe de la "régate".

1999 : Décision d'ouverture de négociations d'adhésion avec 6 autres pays candidats (conseil d'Helsinki, décembre).

2000 : Début des négociations avec les pays de la "seconde vague" (mars).

de s'être dotés d'une économie de marché fonctionnelle et dont la capacité à relancer les réformes est douteuse.

Dans l'immédiat, le résultat est une négociation formaliste, menée à une échelle industrielle, et dont l'avancée repose uniquement sur la capacité des pays à transcrire l'**acquis** dans leur droit national. Les pays de l'ex-première vague pourraient ainsi commencer à entrer dans l'Union à partir de 2003, quand auront été ratifiées, en principe, les conclusions de la Conférence intergouvernementale qui doit réformer les institutions et les règles de décision de l'Union ; ces pays devraient être tous inclus vers 2005. En revanche, tout est beaucoup moins clair pour l'ex-seconde vague. On court d'abord le risque d'une négociation infinie : on pourrait, encore en 2015, discuter de la commercialisation des produits agricoles bulgares. Dans ce cas, la décision d'Helsinki n'aurait été qu'un geste politique sans lendemain. Les efforts engagés dans la négociation et les ajustements internes ne seraient pas récompensés dans un délai raisonnable. Inversement, on peut aussi envisager qu'à

l'occasion d'un Sommet européen, les réserves des techniciens et des juristes soient balayées au nom du volontarisme politique : on oublierait le critère économique de Copenhague en reportant **après** l'adhésion les problèmes qui n'auraient pas été résolus **avant**, quitte à multiplier les délais d'ajustement et les mesures dérogatoires. L'Espagne et le Portugal ont bénéficié de telles clauses, mais si elles se multiplient, elles videront l'adhésion d'une large partie de son contenu.

D'où cette conséquence majeure : si Helsinki constitue un réel engagement envers les pays de l'ex-seconde vague, notamment ceux qui sont aujourd'hui en situation d'échec, l'Union doit se fixer deux objectifs. D'une part elle doit faire en sorte que les négociations sur l'**acquis** soient achevées dans un délai crédible ; d'autre part, il lui revient de définir avec les candidats une stratégie de relance des réformes afin qu'ils aient mis en place solidement, **in fine**, une économie dynamique et compétitive. Telle est la responsabilité implicite assumée en décembre 1999 et que l'on tend à négliger, en raison de l'attention quasi-exclusive portée à la seule reprise de l'**acquis**.

■ Renforcer les institutions-clés

Cela étant, un constat d'expérience doit être ajouté immédiatement : la réussite ne dépendra pas seulement de la bonne volonté réciproque, ajoutée à une mise de fond conséquente. Quelques fractions du PIB communautaire en plus ou en moins ne changeront pas grand-chose. L'économie politique de l'aide internationale apprend que les plus gros crédits ne sont guère efficaces en l'absence d'institutions fortes et d'une convergence entre la légitimité intérieure des réformes et les attentes des partenaires extérieurs⁷. Deux exemples peuvent être rappelés. L'expérience du FMI en Russie a montré que des milliards de dollars ont été déboursés qui ont été largement "instrumentalisés", à des fins de politique intérieure, par le groupe d'interlocuteurs privilégiés avec qui ces programmes avaient été négociés. L'expérience de l'intégration de la Grèce à l'Union, comparée à celle du Portugal ou de l'Irlande, fournit une variante mineure de la même leçon : les transferts budgétaires massifs n'ont commencé à avoir un impact tangible sur les structures économiques et le niveau de vie que lorsqu'ils ont été relayés par des changements internes sur le plan de l'économie politique et de la "gouvernance publique".

Un principe constitutif devrait au moins servir ici de guide. Depuis 1958, l'adhésion à l'Union est un engagement à long terme qui modifie profondément les règles du jeu internes à chaque pays-membre, à la fois sur le plan économique et institutionnel. En d'autres termes,

7. Voir notamment A. Alesina, "The Political Economy of High and Low Growth", *Annual World Bank Conference on Development Economics* 1997, Washington, Banque mondiale, 1998, et D. Dollar & J. Svensson, *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?*, Banque mondiale, mimeo, avril 1998.

il s'agit d'un contrat politique, et non d'un accord multilatéral, associé à une conditionnalité simple de type Fonds monétaire. Ceci donne une importance cruciale à la négociation, mais offre aussi un levier d'action puissant. L'Union doit aujourd'hui l'utiliser dans les pays les plus affaiblis, pour intervenir là où les gouvernements réformateurs et les organisations économiques internationales n'ont pas eu de prise depuis 1990. Un axe prioritaire d'intervention devrait alors être retenu : au-delà du vote et de l'application de l'**acquis**, l'enjeu est de renforcer les compétences et la crédibilité des institutions stratégiques sur lesquelles reposent le succès des réformes et la bonne application des règles du Marché unique. Ce sont en particulier l'administration fiscale et les douanes, le Trésor public, le contrôle de la concurrence, la supervision bancaire, la justice commerciale. Certes, l'aide internationale a eu ici des résultats non-négligeables depuis dix ans, tant en termes de formation professionnelle, de transferts de savoir-faire que de modernisation technique. Mais ceci reste au total insuffisant : l'aide, dans sa définition classique, peut apporter des **ressources**, mais elle atteint difficilement les **comportements** publics ou privés.

Pour réussir le pari de l'adhésion et de la relance des réformes, l'Union est donc conduite à définir une stratégie plus forte de coopération, mobilisant pour cela la légitimité politique que lui confère la perspective de l'élargissement. Une option possible serait de définir, avec les candidats les moins avancés, les conditions d'une tutelle **technique** sur les institutions-clés. De manière provisoire et en préalable à l'adhésion, son objet serait d'apporter les ressources, mais aussi la crédibilité permettant de garantir leur bon fonctionnement, c'est-à-dire leur capacité à structurer une règle du jeu interne raisonnablement stable, équitable et porteuse de contraintes financières dures. Il ne s'agirait donc pas d'imposer un transfert de souveraineté, comme à la fin du XIX^e siècle, lorsque les investisseurs français ou anglais

plaçaient directement leurs représentants dans les administrations fiscales de la Grèce, de la Bulgarie et de la Roumanie. Il s'agirait, par exemple, de faire en sorte que les Douanes et le Trésor assurent leur fonction de service public, sans, pour autant, que le partenaire européen se substitue au législateur national, à qui il revient entre autres de décider de l'utilisation des ressources collectées. L'objectif doit être de solidifier l'infrastructure de l'économie de marché, sans laquelle celle-ci se réduit à une loi de la jungle qui dissout l'espace public. Sur la base de cette stratégie **conjointe**, on pourrait alors espérer intégrer des membres à part entière et non des gouvernements faibles, attirés par l'effet d'aubaine. A défaut, ce second élargissement et cette seconde transition échoueraient ensemble, car si l'on se marginalise à l'extérieur de l'Union, on peut aussi stagner à l'intérieur. Et dans ce cas, c'est toute l'Europe qui est perdante.

Jérôme Sgard
sgard@cepii.fr

Vient de paraître

CEPII

L'économie mondiale 2001

Aux éditions LA DECOUVERTE
Collection

R E P È R E S

128 pages - 49 francs

9 bis, rue Abel-Hovelacque - 75013 Paris

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2000
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 :
Pierre Dusser
REALISATION :
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 301,74 F TTC (46 € TTC)
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)
DOM-TOM (HT, avion éco.)
308,30 F HT (47 € HT)
Autres pays (HT, avion éco.)
311,58 F HT (47,50 € HT)
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 2000
Juillet-août 2000
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

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