

L'impact de l'élargissement pour l'Europe des Quinze : oser se penser comme un acteur majeur du XXI^e siècle

L'élargissement de l'Union européenne accroît d'un tiers la superficie de l'Europe des Quinze. L'Union est de moins en moins une collection de pays, mais se transforme en un espace structuré autour de quelques bassins géographiques qui dépassent les anciennes frontières nationales, un peu à l'image de l'économie américaine. La gestion optimale des espaces ayant leurs savoir-faire, leurs marques, leur réputation, deviendra de plus en plus le nœud de la compétition dans la grande Europe. La devise « penser localement, agir globalement » s'applique parfaitement à l'Europe sauf à rester, si le défi de l'élargissement échouait, un « ventre mou » de la mondialisation.

**par Jean-Joseph Boillot,
ancien conseiller régional pour
l'élargissement
et Olivier Louis,
chef de la mission économique
Élargissement (1)**

Beaucoup d'Européens de l'Ouest pensent encore qu'il y a plus à perdre qu'à gagner à l'élargissement. Si les coûts d'ajustement d'un tel élargissement sont indéniables, et si on en mesure les limites depuis bientôt 15 ans que le processus est enclenché, il faut aussi convenir qu'il y a d'importants avantages économiques à en attendre pour l'ancienne UE15.

Trois avantages économiques à attendre de l'élargissement

Le premier avantage est une réserve de croissance pour toute l'Europe. Les nouveaux membres ont en effet des rythmes de croissance de l'ordre de 5 % par an, soit des niveaux comparables à ceux de l'Asie émergente hors Chine. Par conséquent, ils génèrent pour l'Union une demande d'investissement et de consommation. Elle se retrouve dans nos exportations qui progressent en moyenne d'environ 15 % par an depuis 1991. Le deuxième gain est une nouvelle réserve de compétitivité. Une fois encore, on considère la compétitivité de l'Europe centrale comme un danger pour l'emploi à l'ouest et non comme un atout supplémentaire. Or dans le monde actuel, nos véritables concurrents sont moins les pays d'Europe centrale et orientale (Peco) que l'Asie en développement rapide (2 milliards d'habitants au bas mot) et, dans une bien moindre mesure, l'Amérique latine. Les parts de marché de l'Asie ne cessent de croître en Europe et surtout, les fuites du circuit économique, au sens keynésien, se mesurent à l'aune d'un déficit structurel croissant, alors que c'est encore l'inverse avec les Peco. L'avantage de retrouver en

notre sein des réserves de compétitivité dans certaines industries telles que le textile - habillement, le meuble, l'électronique ou l'automobile permet de redonner à l'ensemble européen une compétitivité mondiale pour au moins quelques années. Le dernier rapport Kearney qui mettait en première place l'Inde et la Chine comportait néanmoins les trois principales économies d'Europe centrale dans les dix premiers pays les plus attractifs du monde. D'ailleurs, depuis quelques années, les flux d'investissements directs vers l'est de l'Europe s'envolent au point qu'un petit pays comme la Tchéquie attire en moyenne plus d'investissements directs étrangers (IDE) avec ses dix millions d'habitants que toute l'Inde (8 Mds USD en 2003). L'essentiel de ses IDE proviennent des pays européens développés comme l'Allemagne ou la France.

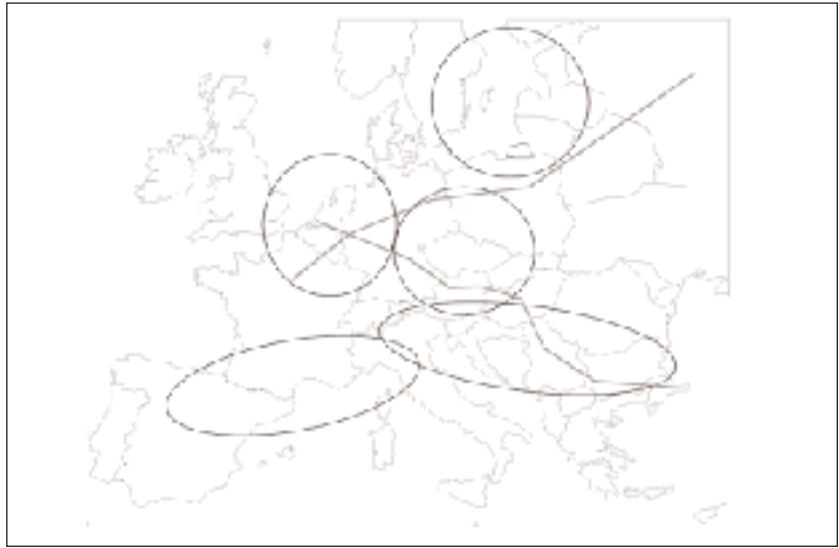
Troisièmement, l'élargissement est une réserve de puissance. La France a pris conscience, de façon accélérée ces dix dernières années, clairement depuis la chute du mur de Berlin, qu'elle pesait de moins en moins dans les affaires économiques mondiales. Mais c'est tout aussi vrai de l'Europe des 15 souvent regardée comme une vieille puissance endormie, voire sclérosée dans ses protections diverses. Or, l'Europe élargie est désor-

(1) Longtemps conseiller économique pour l'Europe centrale et orientale (1990-1994), puis l'ex-URSS (1994-1997), et enfin pour l'élargissement entre 2000 et 2002, Jean-Joseph Boillot est aujourd'hui Conseiller financier en charge de l'Asie du Sud à New Dehli. Il est l'auteur d'un livre désormais considéré comme une référence : « L'élargissement de l'Europe, un défi économique pour tous », paru à La Documentation française en 2003. Les analyses présentées ici n'engagent que son auteur. Olivier Louis est depuis début 2002 en charge de la Mission économique pour l'élargissement. Il a été en poste à la Représentation permanente de la France à Bruxelles comme représentant de la DREE au milieu des années 80 et Chef du Poste d'expansion économique à Moscou au début des années 90.

mais le premier marché du monde, et nos partenaires lointains ne s'y trompent pas. L'élargissement a partout été suivi avec un grand intérêt, y compris à Pékin et New Delhi. Le fait de retrouver un véritable projet collectif à une si grande échelle, car les élargissements à venir vont encore nous occuper quelques années au minimum, devrait permettre à l'Europe de se penser de plus en plus comme une Europe puissante, c'est-à-dire, rester clairement un acteur majeur du XXI^e siècle. On ne traite pas de la même façon une Europe de 300 millions d'habitants et une Europe de 600 millions d'habitants composée d'une trentaine de pays. Face à l'émergence des nouvelles grandes puissances que sont par exemple la Chine et demain l'Inde, cette puissance économique permettra de conserver nos marges de négociation à l'échelle mondiale. Il faut toutefois être vigilant. Pour l'instant, nous en sommes encore au stade d'une réserve potentielle de puissance. Si le défi de l'élargissement échouait, l'Europe pourrait rester un « ventre mou », une collection de pays qui n'auraient en commun qu'une monnaie et quelques règles de marché.

Une formidable nouvelle donne géographique pour toutes les entreprises européennes

Un autre enjeu, cette fois de type interne, est d'ordre géographique. L'élargissement de l'Union à 25 membres en mai 2004, et probablement à 27 d'ici trois ou quatre ans, ne bouleversera pas les masses économiques de l'Europe. Malgré des potentiels de croissance élevés, estimés à 4-5 % par an, contre 2 à 2,5 % pour l'ancienne Union à 15 pays, les 12 pays d'Europe centrale et orientale ne pèseront à l'horizon 2010 toujours que 11 % au mieux du PIB de l'Union élargie contre 8,5 % en 2000 (en standard de pouvoir d'achat ou SPA). Les enjeux en termes de géographie économique vont par contre s'avérer beaucoup plus significatifs. En effet, l'adhésion de ces pays est l'aboutissement d'un très fort processus d'intégration économique des anciens satellites de l'URSS qui élargit la matrice des coûts



Anticiper et accompagner la nouvelle géographie économique de l'Europe : l'émergence de cinq nouveaux grands bassins dans l'Europe élargie.

auxquels peuvent produire les firmes européennes, ainsi que celle des marchés où les firmes peuvent vendre au sein de l'Union.

Or cela constitue une formidable nouvelle donne pour toutes les entreprises européennes qui se doivent d'intégrer désormais les nouvelles tendances géographiques de l'économie européenne, c'est-à-dire les contours des nouvelles localisations de marché et de producteurs. Avec un tel élargissement spatial (accroissement d'un tiers de la superficie des Quinze, 1 M km² de plus contre 3,2 M km² actuellement), l'Europe est de moins en moins une collection de pays et de plus en plus un espace qui se structure autour de quelques bassins géographiques qui dépassent les anciennes frontières nationales, un peu à l'image de l'économie américaine. On peut notamment distinguer de façon de plus en plus claire cinq grands bassins européens assez différenciés à l'intérieur desquels les échanges devraient vraisemblablement se renforcer selon les fameux principes géographiques de l'économie, bien mis en lumière par Paul Krugman notamment : l'Europe du Nord, ou l'ancien cœur de l'Union européenne à 15, la Mare Balticum autour des pays nordiques, l'Europe centrale autour de la partie Est de l'Allemagne et du cœur des anciens pays de l'Est, l'Europe orientale et danubienne, ensuite, assez largement structurée par l'Italie et jusqu'à la Grèce et la Turquie, enfin un pôle Ibérique, assez isolé sans doute,

mais véritable tremplin européen vers l'Amérique latine.

Ces bassins ne suivent pas vraiment les frontières nationales mais davantage les espaces régionaux et ils se caractérisent par :

- des liens historiques forts, à l'image de la très ancienne ligue hanséatique autour de la mer Baltique, avec des habitudes de consommation et des cultures industrielles proches ;
- des intensités d'échanges et d'investissement à l'intérieur des bassins beaucoup plus élevées qu'avec les autres pays de l'Union, et donc une prime aux entreprises présentes directement dans le bassin ;
- une division du travail de plus en plus fine à l'intérieur même des bassins, de type intra-branche horizontale entre régions développées comme en Allemagne, mais aussi désormais verticale avec les nouveaux membres bien moins développés.
- parallèlement, on observe une spécialisation sectorielle croissante de ces pôles, sans qu'ils atteignent pour autant celle des grandes ceintures (*belts*) des Etats-Unis, telles que l'aéronautique à Seattle ou l'automobile autour des grands lacs. Il s'agit par exemple de l'électronique dans le pôle Baltique, de l'automobile en Europe centrale (sud de l'Allemagne inclus), ou encore du textile – habillement, dans la zone orientale, dont l'Italie et même la Turquie tirent pleinement partie depuis quelques années.

Toute cette réorganisation de l'espace productif européen mettra bien sûr des décennies à se parachever mais on perçoit de plus en plus nettement que la grande Europe est en train de devenir un espace plus polymorphe, plus fractionné à la limite, en lieu et place d'une Europe très mono-centrée sur le fameux triangle Londres - Franche-Comté - Hambourg qui représentait plus de la moitié du PIB de l'UE15, le tiers de sa population et le septième de sa superficie. Bref, la gestion optimale de l'espace, l'occupation des espaces ayant leurs savoir-faire, leurs marques, leur réputation, deviendront de plus en plus le nœud de la compétition dans la grande Europe. « *Think global, act locally* » dit la publicité de la grande banque globale HSBC. Cela s'applique parfaitement à la nouvelle Europe.

La gestion des défis à venir constitue un autre enjeu pour l'Europe des 15. L'élargissement a commencé juste après la chute du mur de Berlin en 1989. Il est loin d'être terminé et on peut distinguer trois types de défis : l'investissement direct, l'intégration commerciale, et enfin l'accompagnement des défis des nouveaux membres pour éviter tout dérapage du processus, c'est-à-dire la fin du jeu à somme positive que nous sommes parvenus à créer finalement depuis quelques années.

L'investissement direct comme facteur d'accélération du processus d'intégration

L'investissement direct a joué un rôle majeur depuis le milieu des années 1990 : un petit pays comme la Tchéquie, a reçu 9 Mds USD en 2002, la Slovaquie 6 Mds l'année suivante. A titre de comparaison, l'Inde toute entière bénéficiait d'à peine 5 Mds d'IDE la même année. La totalité des investissements directs en Europe centrale et orientale dépasse désormais 10-15 Mds USD par an, soit l'équivalent de la Chine. Des 53 milliards déclarés par cette dernière en 2003, il faut en effet retirer tous les transferts de capitaux cachés par les firmes chinoises elles-mêmes notamment par la place financière de Hong Kong, premier

investisseur étranger officiel dans ce pays. La Chine communiste, six fois plus peuplée que l'ensemble des Peco, reçoit ainsi en fait de l'ordre de 20 Mds d'IDE par an en provenance des pays développés. Bref, l'Europe émergente bénéficie par habitant bien plus que la Chine aujourd'hui, pour se développer, s'intégrer, converger avec l'Europe des 15.

Premier élément positif : de nouvelles usines modernes se créent, accélérant la convergence entre les deux Europe. Les niveaux de productivité mettront seulement une quinzaine d'années pour rattraper ceux de l'ouest. Or c'est assez cohérent avec les niveaux de capital humain dont on sait qu'ils étaient élevés dans les pays du bloc soviétique. Car il y aurait un risque grave d'échec si le différentiel de compétitivité et de croissance de l'Europe centrale et orientale perdrait à moyen terme. Ses courbes démographiques ne sont pas du tout en effet celles de pays en développement. En un mot, les réserves de population sont limitées et ces pays disposent d'une fenêtre de tir relativement courte, dix à quinze ans, pour rattraper les niveaux de productivité de l'Europe de l'Ouest et assurer leur pérennité économique. Leur chance, et nous y avons largement contribué, est d'être apparus suffisamment crédibles pour attirer dans un laps de temps suffisamment court les milliards d'investissements étrangers capables de leur refaire une machine économique neuve.

Deuxièmement, ces investissements directs sont faits dans une optique de localisation optimale à l'échelle européenne. Des flux d'échanges sont donc générés dans les deux sens et ils vont contribuer progressivement à une spécialisation de l'Europe, générant de nouveaux gains de productivité cette fois paneuropéens.

Troisième point, essentiel, à prendre en considération : derrière ces investissements directs se cache en fait surtout de l'investissement immatériel, dont on ne parle jamais assez. Par exemple, lorsque PSA ouvre ses usines dans les Peco et contribue à l'émergence d'un nouveau pôle automobile en Europe, elle consacre des moyens considérables à la formation du personnel, quel que soit du reste le niveau, et intègre la totalité de ses usines à son réseau mondial de qua-

lité, de management etc. Combien de jeunes des deux Europe vont alors se croiser, faire connaissance, circuler dans les différentes usines du groupe. Bref, au travers de l'IDE, une sorte de « *melting-pot* » européen en termes de capital humain prend forme, avec une convergence des mentalités, des méthodes de management, des méthodes de contrôle de gestion et, enfin, de contrôle de qualité.

La gestion dynamique de l'intégration commerciale

On retrouve là le problème de la différence, en économie, entre la statique et la dynamique. L'ouverture commerciale s'est d'abord traduite par un creusement du déficit des Peco vis-à-vis de l'ouest, et notamment vis-à-vis de la France, contrairement à ce que beaucoup de gens disent ou croient. La différence de compétitivité était telle que nous avons exporté vers ces pays des volumes croissants de biens de consommation, de biens d'équipement ou même de biens intermédiaires, reflets de la transformation structurelle de ces économies en voie d'intégration européenne. Mais ce n'était pas tenable sur le long terme, au risque sinon d'un déséquilibre croissant capable de remettre en cause la stabilité macro-économique de ces nouveaux partenaires.

Une deuxième phase dynamique commence à prendre forme avec l'adaptation réussie des systèmes productifs des Peco. Nos importations en provenance de ces pays ont commencé à croître d'une façon plus rapide à partir de la fin des années 1990. Toute la question est de savoir, dans cette dynamique, si nous allons retrouver un nouvel équilibre - et lequel - ou si, au contraire, le déficit de telle ou telle zone restera durable. Les « vieux Européens » craignent clairement que la nouvelle Europe devienne structurellement excédentaire, y compris pensent-ils dans l'agriculture. Pour l'heure, en termes d'échanges, un pays comme la France, probablement un des plus inquiets sur le plan commercial, reste excédentaire (2,1 Mds d'euros en 2003) et ses exportations continuent de croître à un rythme tout à fait satisfaisant (+5 % en euro,

au plus bas de la conjoncture en 2003). Selon les données calculées par les économistes, nous serions encore assez loin d'avoir épuisé toutes les marges de rattrapage liées à l'intégration de ces pays dans l'espace européen. En rythme normal, les exports et imports dans les deux sens devraient donc pouvoir progresser encore d'environ 15 % par an, reflétant un jeu à somme positive entre les deux parties de l'Europe. Cela conforterait l'idée que ces nouveaux partenaires sont capables de servir de bouclier industriel à l'Europe, en tous cas dans certains secteurs sur lesquels l'Asie, par exemple, menace nos entreprises. Mais cela suppose de bien veiller à anticiper tout risque de protectionnisme plus ou moins déguisé entre les deux parties de l'Europe et, donc, que les Etats de l'UE15 sachent correctement anticiper et accompagner les nécessaires restructurations industrielles ou agricoles qu'un tel processus d'intégration engendre inéluctablement. Là encore, un échec de l'intégration commerciale de ces 10 à 20 pays auraient des retombées sociales et politiques négatives sur toute l'Europe. Pour fixer les idées, il suffit de comparer les gains de productivité industrielle qui atteignent environ 15 % dans l'Asie émergente. Le risque serait que d'ici une dizaine d'années à peine, la compétitivité de l'Asie ne revienne comme un boomerang parce que les Peco ne seraient déjà plus compétitifs vis-à-vis de nos concurrents lointains, ou tout simplement, n'aient pas trouvé leur place dans une nouvelle division du travail de l'Europe élargie.

L'accompagnement coopératif des chocs de l'intégration pour les nouveaux partenaires de l'UE15

On peut rappeler ici rapidement les cinq chocs à venir cités dans l'ouvrage de J.-J. Boillot (2).

Le premier choc est d'ordre régional. Il existe de grandes inégalités régionales qui sont en train de se créer en raison du manque de moyens pour faire des transferts. Les axes de communication pour

désenclaver des régions complètement fermées sont trop peu nombreux. La question est de savoir si la prospérité concernera effectivement la totalité des populations ou si, au contraire, elle ne va pas rester localisée dans quelques pôles très dynamiques : Budapest, Prague, etc.

Le deuxième choc est lié à l'agriculture et les perdants ne sont pas nécessairement ceux auxquels on pense. Les agricultures des pays de l'Est ont en général des niveaux de productivité tellement bas que les prix de revient unitaires sont élevés. L'écart ne pourra pas forcément être comblé sachant que l'Europe a prévu de diminuer les subventions agricoles communes. Il est tout à fait possible que les perdants soient plutôt certains agriculteurs de l'Est qui n'ont ni les ressources en capital, ni le niveau de productivité suffisant pour résister à la concurrence.

Le troisième choc est lié à l'environnement qui n'est pas seulement une préoccupation de pays riches. Dans les Peco, l'efficacité environnementale moyenne dans le domaine de l'énergie est dans un rapport de 1 à 3 vis-à-vis de l'Europe de l'Ouest. L'Union européenne a fixé des normes, prosaïquement regroupées dans l'acquis communautaire : qualité de l'eau, type d'émission, etc. Là encore, il est possible que ces pays n'aient pas les ressources nécessaires pour s'adapter suffisamment rapidement à ces nouvelles normes environnementales.

Le quatrième choc est celui des infrastructures. Le différentiel aujourd'hui entre l'équipement de l'Europe de l'Ouest et l'équipement de l'Europe de l'Est est considérable. Pour donner un exemple, dans un pays comme la Pologne, le réseau autoroutier, ou abusivement appelé comme tel du reste, représentait environ 268 kilomètres en 1999 contre 257 en 1990 ! Rien n'a été fait pendant plus de dix ans. Comparé à cela, l'Allemagne en a, par habitant, dix fois plus. Le risque d'un dualisme entre les parties est et ouest de l'Europe ne peut pas encore être écarté. De même du reste qu'au sein des Peco eux-mêmes, réduisant d'autant l'effet de rattrapage ou de convergence de ces pays, et donc les effets bénéfiques attendus par toute l'Europe.

Enfin, le dernier choc est d'ordre monétaire. Pour l'instant, les économies de l'Europe de l'Est disposent d'une certaine flexibilité dans le choix de leur *policy-mix* (à l'exception des tous petits pays baltes qui ont adopté un régime de *currency board* assez rapidement). Le phénomène est bien connu : un taux de change flexible donne de la marge de manœuvre aux politiques budgétaires ou structurelles. Même si certains Peco ont annoncé leur intention de rejoindre le MCE2 d'ici la fin de l'année 2004, l'expérience récente de la Hongrie vient d'apporter la preuve qu'il ne faut sans doute pas précipiter le pas. En voulant rejoindre trop vite la zone euro, les critères de Maastricht pourraient en effet se révéler trop rigides compte tenu des ajustements structurels encore à venir. Un peu partout, les déficits budgétaires sont d'environ 6 à 7 % du PIB sans compter les comptes sociaux encore plus dans le rouge pour certains pays. Gagner en quelques années trois à quatre points de déficit peut s'avérer un effort socialement et même économiquement extrêmement difficile.

Ne sous-estimons pas les ajustements qui restent à faire chez nos nouveaux partenaires, et donc l'effort de solidarité dont toute l'Europe va avoir besoin dans les dix ans à venir pour engranger les gains de l'élargissement. Il en va de notre avenir dans un monde qui va connaître au cours des prochaines décennies des transformations majeures au profit notamment de l'Asie dont les masses démographiques chinoises et indiennes se classeront respectivement au 2^e et 1^{er} rang mondial d'ici 2050. ●

(2) J.-J. Boillot (2003), « L'Union Européenne élargie, un défi économique pour tous », La documentation française, Paris.

