

## TABLE RONDE

# L'INTÉGRATION DES PECO À L'UNION EUROPÉENNE

Pour faire le point sur l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne et discuter les perspectives de leur adhésion, *Economie internationale* a réuni pour une table ronde animée par Jean Pisani-Ferry, directeur du CEPII, les experts et responsables suivants :

- Richard Baldwin, professeur d'économie internationale, Graduate Institute of International Studies, Université de Genève, et directeur de programme au Center for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Joly Dixon, directeur des affaires économiques et financières internationales, DGII, Commission européenne, Bruxelles <sup>1</sup>.
- Philippe Nasse, directeur de la prévision, ministère de l'Économie, Paris.
- Reszö Nyers, directeur des études économiques, Banque nationale de Hongrie, Budapest <sup>2</sup>.
- Dariusz Rosati, économiste à la direction des études et projections économiques, Commission économique pour l'Europe, ONU, Genève.
- Françoise Lemoine, économiste senior, CEPII.

La transcription de cette table ronde, qui s'est tenue au CEPII le 14 mars 1995, a été établie par Amina Lahèche.

1. J. Dixon n'a participé qu'à la première partie de cette table ronde.

2. R. Nyers n'exprime que son opinion personnelle et ne prend aucune position officielle.

# Les enjeux de l'élargissement

**FRANÇOISE LEMOINE.** Le processus d'intégration à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) associés à la Communauté est à présent engagé : le principe de leur adhésion a été affirmé au Conseil de Copenhague en juin 1993 ; le Conseil européen d'Essen a ébauché une stratégie destinée à préparer cette accession ; les négociations officielles pourraient commencer après la conférence intergouvernementale de 1996.

La libéralisation des échanges dans le domaine industriel ne devrait pas créer de situation radicalement nouvelle, puisque le libre-échange y sera pour l'essentiel acquis avant même que l'adhésion ne soit effective, du fait de l'application des accords d'association<sup>3</sup>.

L'intégration complète au Marché unique n'est pas équivalente à la libéralisation des échanges et sera sans doute plus longue : elle suppose en effet la suppression de tout contrôle aux frontières et implique une harmonisation des normes, ainsi qu'un contrôle des aides d'Etat.

L'adhésion des PECO aura surtout des répercussions dans deux domaines essentiels des politiques communes : celui des politiques agricoles et celui des aides aux régions en retard de développement. L'application à l'identique des politiques communes aux PECO aurait en effet des conséquences budgétaires importantes. L'évaluation des coûts est variable (dans le domaine agricole, elle varie du simple au triple, voire plus, TABLEAU 1) ; mais même si l'on retient les estimations minimales, il est clair que l'extension du champ d'application de ces politiques placerait l'Union européenne face à une alternative : soit augmenter très substantiellement les recettes budgétaires de l'Union, pour financer le surcroît de dépenses lié au soutien des prix agricoles et aux aides structurelles aux PECO ; soit modifier radicalement les politiques communes. Cette dernière solution impliquerait alors un alignement des prix agricoles européens sur les prix mondiaux, et une modification des règles d'attribution des fonds structurels.

Comment l'Union européenne peut-elle sortir de ce dilemme ? Comment éviter le blocage ?

TABLEAU 1

## Estimations du coût de l'extension de la PAC aux PECO en 2000

En milliards d'Ecus

	Pays de Visegrad	PECO à 6
Tangermann	13,3	20,0
Mahé*	-	6,6 à 9,0
Anderson & Tyers	37,6	-

Sources : S. Tangerman & T. Josling (1994), *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, rapport final pour la Commission européenne. L.-P. Mahé, J. Cordier, H. Guyomard & T. Roe (1995), *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale*, rapport final pour la Commission européenne. K. Anderson & R. Tyers (1993), "Implications of EC Expansion for Agricultural Policies, Trade and Welfare", *CEPR Discussion Paper*, n° 829.

3. Encore appelés Accords européens, ces accords prévoient que la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires sera achevée à la fin de la décennie dans le domaine industriel.

**JOLY DIXON.** L'impact potentiel de l'intégration est extrêmement important, pour les deux parties de l'Europe. Cet élargissement n'est en cela comparable à aucun autre de ceux qui l'ont précédé, au cours desquels les pays qui s'associaient à la CEE s'ajustaient sans que la Communauté elle-même ne se transforme. Cette fois-ci, les deux parties devront changer.

J'émettrai deux types de réserves sur la manière dont on aborde généralement la problématique de l'intégration des PECO : d'une part, on sous-estime sérieusement les ajustements que devront subir les PECO pour s'adapter au Marché unique, qui implique non seulement l'harmonisation des normes, mais aussi la surveillance des politiques de concurrence et de subvention ; d'autre part, il serait à mon sens regrettable de réduire le débat à sa problématique budgétaire, ne serait-ce que parce que les estimations des coûts budgétaires diffèrent très largement.

**PHILIPPE NASSE.** Sans contester le fait que les politiques communes constituent l'essentiel de la difficulté que nous aurons à résoudre, je voudrais revenir sur la question commerciale. L'état actuel des PECO ne permet pas de prévoir avec certitude quels seront leurs avantages comparatifs dans les années à venir. Si ceux-ci semblent aujourd'hui reposer sur un coût du travail faible, l'offre est cependant très loin d'avoir été restructurée, et rien ne garantit que cette situation perdurera. Il n'est donc pas du tout certain que ce que nous observons aujourd'hui soit caractéristique de ce que sera le futur. C'est pourquoi la stabilisation des relations commerciales entre l'Union européenne et les PECO, et les reconversions que ce commerce pourrait provoquer à l'Est, comme à l'Ouest, sont encore très largement à venir. La question commerciale n'est pas réglée.

**RICHARD BALDWIN.** Il y a entre l'Union européenne et les PECO une différence considérable de volonté politique : les PECO manifestent une volonté extrêmement forte d'intégration dans l'Union européenne, et semblent prêts à tous les efforts politiques qui seraient nécessaires. Ils ont d'ailleurs accompli d'énormes progrès pour se préparer à cet objectif. En comparaison, la préparation de l'Union européenne apparaît beaucoup plus faible, et le sentiment d'urgence beaucoup moins fort.

C'est pourquoi insister sur l'idée que les changements liés à l'intégration des PECO dans l'Union européenne devront avoir lieu des deux côtés me paraît presque un faux débat, tant il est clair que les PECO sont prêts à assumer tous les changements nécessaires ; la difficulté me paraît davantage résider dans la volonté de la Communauté.

Pour évaluer les effets de l'élargissement, on ne saurait d'autre part se contenter d'estimations à l'horizon de l'an 2000 ou 2005. En effet, un certain nombre de problèmes, liés au rattrapage économique des PECO, continueront de se poser après l'accession à l'Union européenne. A long terme, il serait absurde de supposer que l'agriculture polonaise, par exemple, ne parviendra pas à rattraper les niveaux européens ; or cela ne manquerait naturellement pas de poser des difficultés à la PAC. Il convient donc de s'interroger davantage qu'on ne le fait sur les fondamentaux.

## Les échanges

**DARIUSZ ROSATI.** La distance économique entre les PECO et l'Union européenne n'est probablement pas aussi importante que nous l'imaginons : en termes de niveaux de PIB ou de population, le choc de l'intégration des PECO sera comparable à celui de l'intégration de la Grèce ou du Portugal – même si les pays de l'Est sont plus pauvres et plus agricoles que le reste de l'Union –. Ceci est d'autant plus vrai que la sous-évaluation des monnaies et la persistance d'une économie souterraine dans ces pays contribuent à une sous-estimation de la valeur en dollars de leur PIB. Enfin, on peut raisonnablement espérer des taux de croissance réelle de l'ordre de 4 à 6 % par an, donc un rattrapage assez rapide.

L'ouverture des marchés communautaires n'a pas entraîné de progrès très considérable dans le domaine des échanges. L'expansion observée est moins due aux Accords européens qu'à l'accès – antérieur – des PECO au système de préférences généralisé (SPG). En effet, les échanges ne sont pas très sensibles aux concessions tarifaires, les droits de douane étant relativement faibles par comparaison avec les différences de prix et de coût. Aussi, la suppression des tarifs n'est pas le facteur essentiel. Les protections non tarifaires sont bien plus importantes, et continuent à freiner les échanges des PECO dans les domaines où leurs avantages comparatifs actuels sont les plus forts.

Les PECO sont passés d'une situation de surplus commercial vis-à-vis de la CE à une situation de déficit. Ce résultat était prévisible, car la restructuration de leurs économies les a amenés à importer des biens d'équipement. Mais il reste que la distribution des bénéfices a été asymétrique et biaisée en faveur des pays de l'Ouest.

La composition du commerce par produit présente des aspects préoccupants : les exportations des PECO se concentrent sur des produits à faible technologie, intensifs en ressources naturelles, sur les matières premières et les biens intermédiaires, et sur les industries employant de la main-d'œuvre faiblement qualifiée (textile) ; peu de progrès ont été enregistrés dans les exportations de biens de haute technologie. La raison de cette situation tient probablement au fait que les PECO peuvent plus facilement exploiter les différences de prix sur les biens à faible valeur ajoutée, alors que les biens plus élaborés intègrent en outre des aspects de qualité beaucoup plus complexes à maîtriser.

Mais ce schéma d'échanges peut-il se maintenir ? Quelles politiques faut-il mettre en œuvre pour modifier cette situation et faire évoluer le commerce dans d'autres directions ? Aucune politique systématique n'a été instaurée pour l'instant, et l'on peut craindre que si rien ne change, certaines économies qui se spécialisent dans des biens à faible valeur ajoutée ne soient piégés dans ce type d'avantage comparatif.

**RESZŐ NYERS.** L'intégration à l'Union européenne est pour les PECO une décision politique. Ils ont réalisé que la pire des choses serait pour eux de rester à mi-chemin, dans une position où ils auraient à supporter tous les désavantages de l'association à l'Union européenne, sans pouvoir bénéficier des avantages de l'appartenance.

L'exemple de la Hongrie est frappant : elle a ouvert presque entièrement ses marchés aux pays membres de la CE ; la production intérieure s'est alors trouvée en concurrence avec des importations de biens à forte valeur ajoutée, de qualité élevée, et parfois même plus compétitifs en termes de prix.

En revanche, les marchés européens ne sont pas parfaitement ouverts aux exportations hongroises. Ainsi, en 1992 et 1993, pendant la récession en Europe, l'ajustement a pesé d'abord sur les exportations hongroises, puis sur celles des autres PECO et enfin seulement sur la demande interne de l'Union européenne. Pendant cette période, les exportations hongroises ont diminué en moyenne de 15 %, et de 20 % environ en direction de la CE, alors que les importations hongroises en provenance de la CE ont augmenté de 20 %.

Le problème de l'agriculture est particulièrement préoccupant. La production agricole est en effet la principale source d'exportation de la Hongrie. Celle-ci craint que les marchés européens ne lui soient fermés, en particulier du fait des restrictions commerciales, mais aussi du fait des politiques de subventions, qui sont sans commune mesure entre l'Union européenne et les PECO. Ainsi en Hongrie, le niveau moyen de subvention à la production agricole est de l'ordre de 8 %. Pour les pays de la CE, il est de l'ordre de 40 % ou plus.

**FRANÇOISE LEMOINE.** Les performances commerciales des PECO depuis le début de la transition autorisent un jugement plus optimiste, puisque depuis 1988 leurs exportations manufacturières en direction de la CE ont pratiquement doublé, alors qu'elles n'ont augmenté que de 40 % environ vers le reste de l'Europe (essentiellement les pays de l'AELE).

Les restrictions qui existent encore ont en effet réduit les exportations des PECO en 1993, particulièrement pour les produits agricoles et sidérurgiques. Cependant, dans un certain nombre de domaines sensibles (ou considérés comme tels, comme le textile), on observe que ces restrictions n'ont guère d'effet puisque c'est dans ces secteurs que les exportations des PECO ont le plus augmenté. Cette tendance est en grande partie due aux importantes opérations de délocalisation et de sous-traitance qui ont permis de passer outre les obstacles aux échanges.

Un autre secteur a connu une croissance très forte dans les exportations des PECO : celui des industries mécaniques et des moyens de transport. C'est particulièrement remarquable pour la Hongrie et la République tchèque, et à un moindre degré la Pologne : dans ces trois pays, les industries mécaniques ont été un secteur essentiel de la progression des exportations. Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement de productions technologiquement avancées, cette tendance indique qu'il existe une capacité de diversification industrielle (liée sans doute aux restructurations industrielles en cours, mais aussi aux investissements étrangers ou aux opérations de délocalisation) ; ceci permet de penser que la structure d'échanges qui émergera après la période de transition sera peut-être beaucoup plus diversifiée que celle que l'on observe actuellement. Elle devrait en tout cas permettre à certains pays (surtout aux pays d'Europe centrale, moins aux pays balkaniques) de faire basculer leurs exportations hors des secteurs sensibles et des secteurs pour lesquels l'accès au marché communautaire est plus restreint.

**JOLY DIXON.** La croissance des exportations en provenance des PECO prend en effet une importance considérable : la part des PECO dans les importations

totales de l'Union européenne est passée d'environ 2,5 % à 4,5 % entre 1989 et 1993. Le plus grand changement porte sur le textile et l'habillement. Mais d'autres évolutions importantes ont lieu dans des domaines où les PECO ne se contentent pas d'exploiter leurs avantages en termes de salaires : articles en métal, véhicules, ingénierie électrique, équipements de transport sont des postes de commerce qui connaissent des évolutions considérables. Leur part dans les exportations des quatre pays de Visegrad est passée de 12 à 22 %.

Malgré ces résultats, les deux parties se sentent aujourd'hui de plus en plus menacées. Les PECO considèrent qu'ils ont ouvert leurs marchés et ont été envahis ; cette impression existe aussi dans l'Union, en dépit des études détaillées sur l'impact des échanges avec les PECO effectués sous les auspices de la Commission, qui montrent qu'elle est infondée<sup>4</sup>.

**DARIUSZ ROSATI.** L'expansion des exportations est indéniable. Le problème est cependant de savoir dans quelle mesure ce développement initial est dû à des facteurs exceptionnels, comme l'effondrement du CAEM. Dans ce cas en effet, la dynamique commerciale actuelle ne sera pas soutenable, à moins que des politiques structurelles ne soient mises en œuvre. Tout ne se passera donc pas nécessairement comme le prévoient les scénarios optimistes.

Les statistiques indiquent en effet qu'il y a dans la structure globale des exportations une régression des biens manufacturés de haute technologie et une croissance des biens de faible technologie, fondés sur des ressources naturelles (bois, ciment ...). La question est de savoir si les PECO maintiendront dans le futur ce schéma d'échanges, ou si l'on peut espérer qu'ils tireront avantage de leur abondance relative en travail qualifié, et qu'ils rétabliront certaines des spécialisations qu'ils avaient dans le passé, bien sûr avec des améliorations ... Aujourd'hui, cela paraît très incertain.

**PHILIPPE NASSE.** L'investissement direct est un élément capital pour les PECO. Il suffirait en effet que l'investissement direct apporte du transfert de technologie, de productivité du capital, pour que la spécialisation que vous décrivez change de manière considérable.

**RESZŐ NYERS.** Un changement important dans la structure des exportations a bien eu lieu, grâce à l'ouverture et la libéralisation du commerce extérieur. L'une des forces motrices en a été l'investissement direct étranger dans les secteurs manufacturiers. Mais ces évolutions ne sont pas aussi rapides que vous le dites, et elles sont rendues plus difficiles par la chute des investissements directs qui risque de pénaliser les exportations manufacturières. Actuellement, les investissements directs ne sont pas à un niveau "normal" de long terme, niveau que l'on peut estimer à 1 à 2 milliards de dollars dans le cas de la Hongrie.

**DARIUSZ ROSATI.** La question est de savoir pourquoi les investissements directs ne progressent pas. Les opérations comme celles qui ont eu lieu en 1991-1992 - Volkswagen en République tchèque, General Electric en Hongrie - ne se

4. Voir notamment R. Faïni et R. Portes (eds), *European Union Trade with Eastern Europe : Adjustment and Opportunities*, CEPR, 1995.

sont pas reproduites : depuis, les investissements directs ont diminué (de manière absolue en 1994), alors même qu'il s'agissait de montants relativement faibles, comparés à ceux que l'on observe au Mexique ou au Portugal.

**JOLY DIXON.** L'implantation d'investissements directs nécessite une assez longue stabilité de gouvernement et un environnement des entreprises également stable. Or les changements politiques sont considérables dans les PECO, et la stabilité de l'environnement des entreprises n'a pas non plus été toujours assurée.

**JEAN PISANI-FERRY.** Revenons aux deux obstacles principaux, sur deux points : l'accession au Marché unique implique-t-elle des difficultés d'adaptation importantes, ou les coûts en sont-ils déjà supportés par les PECO, en raison du rapprochement des législations et de la perspective d'adhésion dans laquelle ils se situent quoi qu'il arrive ? En ce qui concerne les aspects budgétaires (coût de l'extension de la PAC et des fonds structurels), que penser des chiffres présentés par les différentes estimations, et quels types d'adaptation peut-on imaginer pour réduire ces coûts budgétaires ?

**JOLY DIXON.** L'accession de ces pays à une Union européenne déjà très fortement intégrée représente pour eux un effort très important. Les ajustements qu'ils devront réaliser pour s'intégrer sont ainsi sans doute sous-estimés ; en particulier, l'adaptation immédiate aux législations du Marché unique pourrait être beaucoup plus coûteuse qu'on ne le pense (par exemple dans le secteur des services financiers).

Mais il existe pour l'Union elle-même une difficulté : la présence d'un nombre de pays pauvres plus important que lors des élargissements antérieurs risque de modifier considérablement les prises de décision. Les problèmes liés à l'intégration existent des deux côtés, et non d'une manière aussi unilatérale que Richard Baldwin semble le suggérer.

## **L**e Marché unique et la PAC

**RICHARD BALDWIN.** Il n'existe aucun autre exemple de région aussi profondément intégrée que l'Europe du Marché unique. Avant d'adhérer, les PECO ont besoin d'un système de règles claires, particulièrement sur la propriété et le mode de fonctionnement de l'économie. De ce point de vue, leur volonté politique leur a permis de s'épargner le processus politiquement très difficile de constitution de règles : ces pays ont simplement adopté les normes fondamentales édifiées par l'Union européenne, et ont donc évité les conflits sur la nature et la teneur des règles. Ceci a énormément facilité la transition.

Un problème me semble en revanche sous-estimé, celui du capital humain. Les agents des économies ex-socialistes ont besoin aujourd'hui d'apprendre à agir dans le cadre d'une économie de marché ; or l'expérience de ce type d'économie ne peut s'acquérir que progressivement. Ce retard dans l'accumulation de capital humain adapté à une économie libérale constitue une des barrières les plus importantes à l'intégration des PECO.

**DARIUSZ ROSATI.** L'établissement de normes compatibles avec l'économie de marché représente un coût important, mais les PECO l'ont déjà engagé, et de manière extrêmement rapide : les administrations publiques ont commencé à élaborer des normes, coordonnées au niveau des gouvernements, et sont en passe de rendre leurs législations et leurs standards cohérents avec ceux de la Communauté. Il n'y ont pas été forcés : il s'agit pour ces pays d'un objectif stratégique, dont la réalisation pourrait encore être accélérée.

**PHILIPPE NASSE.** L'évolution du cadre juridique et réglementaire reste nécessaire. L'un des points essentiels pour l'adhésion est d'assurer une certaine égalité de concurrence. Ceci réclame à l'Est un effort de modernisation encore important qui est de toutes façons nécessaire, que ce soit dans le cadre du Marché unique, ou dans celui d'une simple participation aux échanges internationaux. Mais l'adhésion réclame un effort supplémentaire en matière d'égalisation des conditions de la concurrence.

**RICHARD BALDWIN.** Pour ce qui concerne les implications de l'adhésion des PECO sur la PAC et les fonds structurels, les différentes études existantes varient énormément. Mais il me semble que toutes ces analyses reposent sur une erreur fondamentale : elles ne retiennent pas une résurgence de l'agriculture des PECO parallèlement à la reprise de la production industrielle ; elles font toutes l'hypothèse que la crise de l'agriculture liée à la transition est permanente, tandis qu'elle ne le serait pas pour la production industrielle. Or Kim Anderson a montré qu'en Chine, le secteur agricole s'est adapté beaucoup plus facilement aux technologies occidentales et à l'augmentation des productivités que les autres secteurs.

**JEAN PISANI-FERRY.** La bonne référence en ce qui concerne l'agriculture est une PAC postérieure à la réforme MacSharry et à l'Uruguay Round. Sous cette hypothèse, l'estimation d'Anderson & Tyers (38 milliards de dollars) n'est-elle pas en fait une sous-estimation, car elle repose sur un scénario pessimiste d'accroissement de l'offre et de la productivité de l'agriculture des PECO ?

**RICHARD BALDWIN.** En outre, ces estimations ont pour horizon l'an 2000. Or, la productivité agricole continuera à s'élever après cette date, et le coût de la PAC à augmenter. C'est pourquoi je pense que ces résultats sont en effet sous-estimés.

**PHILIPPE NASSE.** La question est de savoir si les conditions juridiques de la propriété de la terre (en particulier la question de son morcellement) et l'environnement économique de l'agriculture seront suffisants pour permettre aux PECO d'exploiter une dotation en facteurs favorable à l'agriculture. La réponse sera sans doute différente selon les pays, mais on peut raisonnablement prévoir une élévation de la productivité assez rapide en moyenne. On peut ainsi observer qu'après l'effondrement de la production des deux dernières années, les politiques de soutien des prix mises en œuvre ont permis un redressement de la production agricole.

Ainsi, il paraît raisonnable d'adopter une hypothèse de croissance de la production agricole dans le futur. Dès lors, la question n'est plus tellement celle du



coût de l'application des règles actuelles de la PAC aux PECO ; elle relève tout simplement de l'impossibilité d'absorber une production potentielle trop grande par rapport aux besoins potentiels à long terme de l'Europe, et incompatible avec les contraintes auxquelles nous avons souscrit dans le cadre de l'Uruguay Round.

**RICHARD BALDWIN.** L'Union s'est en effet engagée à limiter les dépenses de la PAC à 75 % de la croissance du revenu réel, et les restrictions liées au GATT et celles dues aux règles budgétaires internes limitent encore les dépenses possibles.

**RESZŐ NYERS.** Au cours de la transition, la production agricole a baissé dans des proportions extrêmement importantes. Ainsi en Hongrie, elle représente environ 50 % du niveau de la fin des années quatre-vingt. Ce déclin considérable est dû à la faiblesse de la demande étrangère et au manque de soutien financier des fermes et coopératives. Plus préoccupant, la productivité aussi s'est effondrée.

Le retour aux niveaux de productivité antérieurs sera sans doute très difficile : en effet, tout effort d'ajustement des prix agricoles a un impact sur la compétitivité extérieure du secteur manufacturier. Il faut ralentir la hausse de ces prix pour améliorer la compétitivité industrielle, tandis que la restauration des performances agricoles réclame une augmentation des prix.

Ce problème est encore aggravé par les incertitudes qui pèsent sur les structures agricoles : en Hongrie, la privatisation a généralement été rapide, et un grand nombre de très petites fermes se sont constituées (1 à 5 ha). Or la technologie agricole disponible n'est efficace que pour une taille de 1000 ha au minimum (la taille moyenne des coopératives). Il y a donc un énorme problème d'adaptation des équipements.

## Les stratégies d'accession à l'Union européenne

**JEAN PISANI-FERRY.** Venons-en aux stratégies d'accession à l'Union. Trois questions me semblent devoir être abordées.

D'abord, à quelle vitesse faut-il procéder ? On connaît les arguments en faveur d'une adhésion rapide : celle-ci assurerait un ancrage des processus de transition, elle permettrait d'éviter que ne s'accumulent les divergences. Mais une stratégie d'accession rapide présente aussi des inconvénients : outre les coûts qu'elle impliquerait pour la Communauté en termes budgétaires, elle présenterait également des inconvénients pour les PECO, en raison de l'ampleur du choc qu'ils auraient à subir ; enfin, le risque ne peut pas être écarté qu'en cas d'adhésion rapide certains pays soient laissés pour compte, pour une période indéterminée, à l'extérieur de la Communauté.

Deuxième question : quelles pourraient être les étapes et les modalités de cette accession ? Dans le schéma standard d'intégration communautaire, la première étape est l'adhésion, qui s'accompagne de dérogations négociées en fonction des situations spécifiques des pays, pour des périodes plus ou moins longues. Ce schéma convient-il au cas de l'élargissement aux PECO ? Ne risque-t-il pas

d'aboutir à un système de dérogations multiples pour des périodes très longues, dont le gain par rapport à un traitement de type "géométrie variable" plus explicite serait faible voire négatif ? A-t-on intérêt à adopter le schéma traditionnel, ou à adopter un schéma plus innovant, tenant compte de la spécificité de l'élargissement aux PECO ?

Dernière question, celle de la préparation et des conditions de l'accession. Faut-il, comme dans le cas du traité de Maastricht, établir des critères et une échéance donnée ? Ce système permettrait de clarifier les perspectives, de donner des échéances aux politiques économiques, mais présente le risque de faire oublier les objectifs qui ne font pas l'objet de critères explicites, et peut induire des effets de découragement.

Enfin, de manière plus concrète, les éléments de stratégie proposés par la Commission, notamment l'idée de dialogue structuré, paraissent-ils suffisants pour préparer l'accession ?

**RICHARD BALDWIN.** Les étapes de l'intégration doivent être fondées sur des règles claires et précises, plutôt que sur des choix discrétionnaires. C'est pourquoi il convient de déterminer dès à présent le chemin de l'accession.

Pour ce qui concerne la vitesse, il serait de l'intérêt de l'Europe d'intégrer les PECO aussi rapidement que possible. La " haute politique ", la volonté de rester dans le cours de l'Histoire et de stabiliser les changements démocratiques et économiques en Europe de l'Est, doivent dominer l'intégration européenne. Il faut éviter que l'emporte la " basse politique ", dictée par les intérêts particuliers au sein de l'Union européenne ...

On peut distinguer trois étapes dans le processus de l'intégration européenne. La première, que l'Europe occidentale a franchie il y a longtemps et que les PECO ont engagée il y a peu, est l'appartenance au GATT. La seconde est l'établissement d'accords bilatéraux de libre-échange avec l'Union européenne. Cette étape a débuté dans les années 1960-1970 pour l'Espagne et le Portugal. La dernière est la mise en place d'une intégration approfondie : dans un premier temps, le Marché commun, qui implique le libre-échange des marchandises et la libre circulation des travailleurs ; puis le Marché unique ; enfin, l'Union économique et monétaire. Les pays de l'Union européenne ont progressé vers cette intégration de plus en plus profonde, étape par étape.

Aujourd'hui, les PECO envisagent, après être devenus il y a peu membres du GATT, d'entrer dans l'Union monétaire d'ici quelques années. Pour comprendre quel choc implique cette vitesse d'intégration rapide, il suffit de comparer le temps qui s'est écoulé, pour les autres pays-membres, entre la signature d'accords de libre-échange et l'accession à l'Union économique et monétaire (en supposant qu'elle entrera en vigueur en 1999) : pour la Finlande, l'Autriche, la Norvège et la Suède, 26 ans ; pour l'Espagne et le Portugal respectivement 19 et 26 ans ; pour la Grèce 38, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande 26 ans ; enfin pour les pays de l'Europe des Six il a fallu attendre 41 ans. Une accession des PECO en 2000 pulvériserait tous les records de vitesse.

Si l'on admet que la voie normale est la progression par étapes, il serait peut-être bon pour les PECO de mettre en place deux étapes intermédiaires. La première pourrait être d'abord le libre-échange pour les produits industriels. Pour l'instant, la situation est confuse : caractérisée par une multiplicité d'accords bila-

téraux avec une multiplicité de pays, elle ne se justifie pas, puisque les PECO ont déjà fait l'essentiel des concessions nécessaires en matière de politiques commerciales. Il conviendrait donc de remplacer cette zone bilatéralisée et segmentée par une zone de libre-échange multilatéral. Pour l'Union européenne, cette réforme ne nécessiterait pas de nouvelles concessions, puisque les concessions commerciales sont d'ores et déjà accordées de manière bilatérale. En revanche, un accord commercial systématique et institutionnalisé entre les pays de l'Est fait encore défaut.

L'étape suivante serait l'accès des PECO au Marché unique. Il faudrait d'abord supprimer les protections, et renforcer la politique de concurrence au sein de ce qui serait un Espace économique européen (EEE.). Ce n'est qu'après que l'on pourrait progresser vers la reconnaissance mutuelle des normes de produits, etc.

Naturellement, le problème de la prise de décision dans ce Marché unique étendu se poserait, comme il s'est posé lors des discussions entre l'AELE et l'Union européenne ; mais il serait moins important dans le cas de l'intégration des PECO, car il ne s'agirait que d'une étape sur la voie de l'intégration complète. En outre, la perspective de l'intégration poussera également l'Union européenne à tenir compte des futurs pays intégrés, ce qui réduit encore le problème. Enfin, cette difficulté, d'ordre politique, paraît à court terme relativement peu importante pour les PECO : si l'essentiel des gains politiques provient bien de l'adhésion, et du pouvoir de décision qu'elle implique sur les politiques communes, les gains économiques principaux proviennent du Marché unique : on peut obtenir un niveau très élevé d'intégration par le Marché unique, sans devoir supporter les problèmes liés aux politiques communes.

Il faut fixer une date, que ce soit 2005, 2010 ou plus tard ; certains pays pourront bien sûr sauter des étapes : le schéma proposé n'est pas immuable. Cependant, il ne faut pas que la lenteur – inévitable – de l'ajustement devienne le prétexte à des attermolements, et retarde la poursuite de l'intégration. Il se passera certainement longtemps avant que la Bulgarie ne devienne un pays-membre : allons-nous pour autant en rester au stade actuel avec la Bulgarie, pendant peut-être 30 ans ?

La fixation d'une échéance permet à l'intégration de se poursuivre, pour ceux qui le veulent, et l'établissement d'étapes intermédiaires est destiné à autoriser la progression des retardataires, sans que le retard s'éternise.

**DARIUSZ ROSATI.** L'accession ne peut pas être immédiate. Bien sûr, il est théoriquement possible pour un pays d'adopter la gamme complète des réglementations communautaires, mais cela n'est pas souhaitable. A l'opposé, la période de transition ne doit pas être trop longue : à l'égard d'un objectif politique dont l'horizon est à 30 ou 40 ans, la détermination de la classe politique est faible, car son horizon est déterminé par la succession des élections. Une sorte d'optimum doit donc être défini.

Je ne suis pas pessimiste : vers 2002-2003, on peut raisonnablement penser que les pays de Visegrad seront en mesure de devenir des Etats-membres, avec bien sûr un certain nombre de dérogations, comme celles qui ont été accordées au Portugal ou à la Grèce.

Une raison historique justifie aussi le choix d'une période courte avant l'accession complète : au cours des mille ans passés, la partie centrale et orientale

de l'Europe a toujours été prise en étau entre l'influence de l'Ouest (particulièrement de l'Allemagne) et celle de l'Est (l'empire tsariste russe). Le moment que nous vivons aujourd'hui est unique car il n'y a pas de menace directe de retour de la domination russe ou soviétique sur cette partie de l'Europe. Mais nul ne peut dire s'il durera éternellement. Cette perception du caractère historiquement unique de la situation fonde l'insistance que manifestent les PECO à devenir membres de la Communauté.

Quelle stratégie employer alors ? Il convient d'abord que les PECO rapprochent leurs législations de celle de l'Union européenne, en fixant si possible une échéance. Mais, ils ne peuvent pas tout assumer seuls. Trois thèmes de collaboration avec l'Union européenne peuvent être définis : premièrement, la préparation du Livre blanc sur la mise en œuvre du Marché unique ; deuxièmement, il convient de définir une échéance, car une échéance associée à des conditions prédéfinies d'adhésion impose une contrainte et une discipline aux politiques internes, quel que soit le gouvernement en place ; elle crée aussi une sorte d'engagement de la part de l'Union européenne, ce qui participe à la diminution de l'incertitude ; troisièmement, il faut déterminer les instruments de coopération disponibles pendant la transition – programmes destinés à réorganiser les infrastructures, réglementations et législations. J'ajouterai que la coopération des PECO entre eux est nécessaire. Or, jusqu'à présent, cet aspect est très peu développé, les pays ayant longtemps hésité à coopérer entre eux par crainte de se trouver réduits à une situation de seconde classe.

L'Union européenne peut faire beaucoup pour minimiser le coût de la transition et en maximiser les bénéfices. Ce qu'elle propose aujourd'hui aux PECO (concessions commerciales, dialogue structuré) est insuffisant, et ne comble pas leurs attentes.

**PHILIPPE NASSE.** L'intérêt profond de l'adhésion des PECO est en effet politique et culturel avant d'être économique. Pour l'Ouest comme pour l'Est, il s'agit de réunifier politiquement, culturellement, moralement, les deux moitiés de l'Europe.

Cette adhésion a une nature profondément différente des précédentes. Parce que l'Europe de l'Est représente une centaine de millions d'habitants, ce qui est nettement plus (à la fois en valeur absolue et en part relative) que les adhésions précédentes ; que leur niveau de vie moyen est nettement plus faible qu'en Europe de l'Ouest ; et que par surcroît ces pays sont entre eux extrêmement différents. Une adhésion à la même date selon des modalités identiques de tous ces pays n'est donc pas possible.

S'il y a d'une part une exigence politique de créer rapidement une irréversibilité, et d'autre part des conditions économiques complexes, différentes, cela milite en faveur de la détermination d'une étape intermédiaire proche, qui fixe l'irréversibilité politique. Il faudrait que l'Est puisse adhérer à quelque chose qui ne sera ni le marché commun ni l'UEM. Par la suite, il convient de se donner des temps différents, pour que chacun de ces pays évolue à son propre rythme, avant de pouvoir finalement adhérer.

Dans le schéma que nous a présenté Richard Baldwin, y a-t-il *une* date d'adhésion, ou y a-t-il *des* dates d'adhésion ? Ce dernier cas n'implique-t-il pas que la garantie d'irréversibilité ne serait pas la même pour tous les pays ?

**RICHARD BALDWIN.** 2005 est probablement l'échéance la plus proche possible, mais seulement pour les pays les plus avancés (Hongrie, Pologne, République tchèque, et peut-être Slovaquie et Estonie). Un autre élargissement pourrait ensuite avoir lieu vers 2010 ou 2015, mais pas avant, par exemple, pour la Roumanie, pays très agricole et très pauvre. Quant au droit égal de tous les pays à l'intégration, les étapes intermédiaires garantissent ce droit tout en autorisant une certaine flexibilité.

**JEAN PISANI-FERRY.** Quel est le gage de l'irréversibilité ? Est-ce le droit de vote (il s'agit alors d'une adhésion donnant une participation politique pleine et entière à la Communauté) ? Ou l'irréversibilité pourrait-elle être symbolisée par une forme d'intégration poussée n'allant pas jusqu'au droit de vote ? Ces questions sont évidemment importantes dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996.

**PHILIPPE NASSE.** Le libre-échange est une étape relativement facile et rapide, et il sera instauré, de façon asymétrique dans deux ans, et de façon complète en 2000. Après le libre-échange pourrait venir une union douanière, qui serait également réalisable à échéance assez rapide. En revanche, l'étape du Marché unique apparaît beaucoup plus lointaine.

Pour symboliser la promesse d'une adhésion complète à l'Union européenne (même à longue échéance), un droit de vote limité (peut-être avec des modalités à déterminer) qui donnerait alors aux PECO le caractère de pays-membres, pourrait être une solution envisageable. Un simple accord de libre-échange ne crée en effet aucun sentiment particulier de solidarité et d'appartenance politique.

**JEAN PISANI-FERRY.** Une solution traditionnelle au problème posé est d'avancer la date de l'adhésion politique et d'autoriser une multitude de dérogations, avec des périodes de transition très longues. Cette formule est dans la tradition communautaire. Est-elle ou non viable dans le cas de l'intégration des PECO, compte tenu du fait qu'elle implique un droit de vote plein et entier ?

**RICHARD BALDWIN.** Dans une démocratie qui construit ses propres règles, les promesses ne sont pas crédibles. Ainsi, quand l'Espagne a adhéré à la CEE, c'était en contrepartie de la promesse de ne pas participer à la politique commune de la pêche pendant dix ans. Or elle a utilisé son pouvoir au Conseil des ministres pour l'annuler, il est vrai peu avant l'expiration du délai prévu. L'Espagne a aussi accepté de ne pas bénéficier du libre-échange de fruits et légumes pendant dix ans, mais les pays-membres ont été incapables de contrôler les flux en provenance d'Espagne vers le reste de l'Europe. Ces exemples résument le problème de la démocratie : les membres peuvent en changer à tout moment les règles de fonctionnement.

Les promesses ne sont donc pas un moyen de résoudre des problèmes politiques difficiles car tous les pays-membres, quelle que soit leur taille, ont un pouvoir de veto : ils peuvent parvenir à leur fin en opposant leur veto systématiquement jusqu'à la satisfaction de leurs revendications ... Il est donc impossible d'accorder un certain droit de vote à un pays et de l'exclure en même temps durablement de certains droits.

Il n'est pas viable que les passagers de seconde classe puissent voter pour décider de la situation des passagers de première classe. Tous les élargissements ont connu des dérogations, et celui-là ne sera pas une exception. Mais il s'agit aujourd'hui d'un problème de degré : si les dérogations impliquent l'exclusion des PECO de tous les fonds structurels et de la PAC, tout en imposant les désavantages de l'adhésion, on constituera clairement une citoyenneté de second rang, qui suscitera ensuite des revendications. On ne peut accorder à ces pays un traitement défavorable sur la politique agricole que si on le compense par ailleurs en leur accordant un traitement plus que favorable sur d'autres points.

**PHILIPPE NASSE.** Depuis le traité de Rome, l'intégration a progressé pour deux raisons : d'abord, le constat que faire marche arrière coûterait encore plus cher que de faire le prochain pas en avant ; ensuite, chacun tenait compte des difficultés qu'il imposait aux autres, et pour limiter ces difficultés, on n'hésitait pas à faire des constructions complexes.

On peut craindre que l'enthousiasme pro-européen actuel des PECO ne retombe le jour où les vrais coûts de conversion apparaîtront. Il faut créer cette irréversibilité politique, mais il faut aussi créer ce début d'irréversibilité économique qui fait que, à chaque étape, il est plus coûteux de revenir en arrière que de continuer d'aller de l'avant.

## U Une intégration à géométrie variable ?

**JEAN PISANI-FERRY.** Les caractéristiques développées jusqu'à présent – longueur de la transition économique, nécessité de l'adhésion politique rapide et non viabilité d'un schéma de dérogations – semblent dessiner une solution à géométrie variable. Outre les difficultés institutionnelles que génère une telle approche, se pose une question économique : ce type de solution ne risque-t-il pas de maintenir les PECO dans un statut de deuxième classe, défini comme la participation à une union douanière, le bénéfice de quelques politiques communes (des fonds structurels à un niveau plus faible par exemple), la possibilité d'un droit de vote pour des questions faiblement stratégiques, mais l'absence de participation politique ou économique pour les niveaux les plus élevés de l'intégration ?

L'histoire de la Communauté semble aller à l'encontre de cette crainte : chaque fois que des pays ont choisi de faire un pas vers l'intégration, ils ont plutôt attiré leurs voisins vers ce niveau d'intégration, plutôt qu'ils ne les ont repoussés. Il me semble qu'il y a des arguments économiques assez forts pour que la dynamique entraîne plutôt dans ce sens : les pays qui sont à l'extérieur souhaitent leur intégration car ils préfèrent participer à la décision plutôt que d'être preneurs de règles élaborées en dehors d'eux, et les pays qui sont à l'intérieur peuvent trouver un avantage à intégrer les autres de manière à éviter des comportements de cavalier seul développés par ceux qui resteraient en marge.

Dans cette logique, un schéma de ce type ne cantonnerait pas nécessairement les pays en lisière dans une situation de citoyens de seconde classe de la Communauté.

**DARIUSZ ROSATI.** Les leçons de l'Histoire peuvent être trompeuses. L'histoire de l'élargissement est le résultat d'une volonté politique des deux côtés. Les résultats des référendum sur l'adhésion des pays nordiques ont indiqué qu'il y avait des hésitations dans les populations, et c'est pourquoi les délais d'adhésion ont été allongés. Les mêmes référendum dans les PECO donneraient certainement un score de 90 % pour et 10 % contre l'intégration : dans ces pays, il y a un ordre de priorité très clair. C'est pourquoi la période de pré-adhésion totale pourrait être substantiellement réduite.

En outre, dans le cas des autres accessions, les considérations politiques n'ont joué que pour certains : la Grèce, et aussi l'Espagne et le Portugal. En Europe de l'Est, cette préoccupation existe, et justifie la demande d'irréversibilité qui s'exprime. C'est la raison pour laquelle une vitesse d'intégration exceptionnelle peut – et doit – être appliquée à ces pays.

**RICHARD BALDWIN.** Il y a un risque fort que se développe une catégorie de pays-membres de second rang si l'on organise un système qui permet d'adhérer à un coût très faible : le danger serait alors d'exclure les PECO d'une grande partie du budget communautaire, donc de la plupart des domaines dont les pays plus riches bénéficient. D'un point de vue politique, si ces pays sont exclus de la PAC ou des fonds structurels, ou s'ils se voient appliquer une PAC de second ordre, le sentiment d'un traitement inégal sera inévitable.

Si l'Union européenne décide d'accueillir ces pays comme membres à part entière, il lui faudra les traiter comme tels. Chercher à élaborer un système subtil d'appartenance, fondé sur une option de moindre coût, créerait inévitablement de graves problèmes politiques.

**JEAN PISANI-FERRY.** La différence ne sera peut-être pas la même selon qu'il y aura union monétaire ou pas. Car s'il y a union monétaire pour certains pays et pas pour d'autres, l'Europe se situera clairement dans un schéma d'intégration différenciée, et non dans un schéma inégalitaire, avec des membres de seconde classe.

**RESZŐ NYERS.** Je suis favorable à des traitements différenciés au moment des premières étapes de l'intégration, car les régions concernées sont de fait différentes de l'Union européenne. Mais je ne suis pas certain que le meilleur système soit, pour les PECO, d'abord l'établissement du libre-échange, puis l'intégration : je pense que la voie directe et rapide est la meilleure.

L'intégration à l'Union européenne n'est pas seulement de l'intérêt des pays d'Europe centrale et orientale. A long terme, ces pays peuvent fournir aux États membres de l'UE un marché important, un terrain favorable aux investissements et une source de main-d'œuvre. Pour l'UE, ces avantages pourraient être considérés comme le profit qu'ils tireront d'un investissement effectué en facilitant l'accès des PECO au marché de l'UE, avant même que leurs économies se conforment complètement aux critères d'intégration. Une nouvelle dichotomie entre les "deux Europes" n'est souhaitable pour aucune des deux parties.

**PHILIPPE NASSE.** Les quarante cinq années de régime politico-économique qu'a vécues l'Est ne peuvent s'effacer en un jour, car elles ont laissé des traces structurelles profondes. Il convient de respecter le principe de réalité, et de ne pas

s'illusionner sur la rapidité avec laquelle ou pourra combler les différences. En même temps, l'opportunité qui se présente de constituer une meilleure union de l'Europe ne peut attendre. Toute la difficulté de notre entreprise est donc de saisir cette opportunité tout en respectant la réalité économique.

Enfin, dans cette marche vers l'Union de l'ensemble de l'Europe, tout le chemin n'est pas à faire à l'Est. Ce serait une grave erreur que de considérer que les pays d'Europe de l'Ouest n'ont aucun effort à réaliser et peuvent simplement attendre patiemment que l'autre partie de l'Europe les rejoigne.

**RICHARD BALDWIN.** Il faut en effet saisir ce moment historique et arrimer l'Europe de l'Est à l'Europe de l'Ouest. Les PECO sont politiquement prêts. La question est à présent de déterminer le moment, la méthode et les pays concernés. Je pense que la magie de l'intégration économique européenne peut constituer une leçon. En 1958, les pères fondateurs de l'Union européenne ont réalisé que le moment historique était venu de mettre fin aux facteurs de guerre en Europe. Le chemin choisi fut l'intégration économique graduelle entre les anciens pays belligérants, le but de l'union politique étant distinct. Cette magie a joué et a éliminé la possibilité de guerre au sein de l'Europe occidentale.

Pourquoi ne pas adopter le même type de schéma pour intégrer les pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest ? Une intégration économique progressive et croissante, avec l'objectif ultime d'adhésion. Quelle qu'en soit la date – et il doit y en avoir une – nous devons permettre à l'intégration économique de rapprocher les deux côtés de l'Europe. C'est le rôle et l'effet de l'économie, et l'objectif doit être l'intégration politique.

**DARIUSZ ROSATI.** J'approuve cette analyse du caractère historiquement unique de ce moment, qui doit ramener à leur juste mesure les coûts et les problèmes que nous avons évoqués.

Le coût de l'élargissement qui a été estimé est sans doute excessif, tout simplement car dans la plupart des cas les travaux font l'hypothèse du maintien de l'ancien système européen (PAC, fonds structurel, système de vote par exemple) ; or ce système devra changer, ce qui permettra de réduire les coûts de l'intégration.

D'autre part, une dimension a peut-être manqué au débat : nous avons en effet consacré peu de temps à analyser les coûts de la non intégration au sujet desquels très peu d'études ont été menées.

Enfin, on peut se demander pourquoi il existe un tel écart entre, d'une part, ce que la science peut enseigner sur les bénéfices de l'intégration et toutes les études qui indiquent des bénéfices substantiels, et d'autre part la façon dont réagissent les politiques, qui évoquent avant tout les coûts, les contraintes budgétaires. Pourquoi le message de la communauté scientifique n'atteint-il pas les institutions politiques ?