



INTERVIEW

PEDRO SOLBES MIRA*

Monsieur le Commissaire, avant d'aborder des questions purement économiques, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des principaux défis posés par l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe Centrale et Orientale ?

L'adhésion des dix pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO-10) sera un événement historique dans sa portée et sa diversité, ne serait-ce que par le nombre de pays concernés. Cela vaut encore plus lorsque nous incluons les trois pays méditerranéens (Chypre, Malte et la Turquie).

Quelques chiffres permettront de se faire une idée de l'ampleur de l'élargissement aux PECO-10. L'adhésion de ces pays fera augmenter de 28 % la population de l'UE. En 1999, leur poids économique représentait moins de 5 % du PIB des quinze pays de l'UE (mais 11 % en parité des pouvoirs d'achat). Leur PIB moyen par habitant, mesuré lui aussi en parité des pouvoirs d'achat, s'établit à 40 % environ du PIB moyen de l'UE-15.

Deux faits sont prépondérants. Premièrement, les PECO-10 sont de jeunes économies de marché, puisque ce n'est qu'en 1990 que la plupart de ces pays ont commencé leur transition d'une économie à planification centrale vers une économie de marché. Cela signifie que les réformes institutionnelles sont pour eux tout aussi vitales que les réformes économiques. Deuxièmement, du fait de l'environnement plus développé qui caractérise l'UE, avec le marché unique et la zone monétaire de l'euro, la situation exige davantage d'efforts institutionnels des nouveaux pays candidats.

L'adhésion implique aujourd'hui un niveau beaucoup plus élevé d'intégration économique, de coordination des politiques et de convergence institutionnelle alors que, pour des raisons historiques, les PECO-10 ont été plus isolés que les pays devenus membres lors des élargissements précédents. Ces faits constituent des défis de nature politique, économique et institutionnelle.

* Commissaire européen, Direction générale des affaires économiques et financières.

*LA CONVERGENCE DES ÉCONOMIES EN TRANSITION***Quels progrès les pays candidats ont-ils réalisés dans leur transition vers l'économie de marché ?**

Depuis 1997, la Commission fait un rapport chaque année au Conseil sur les progrès réalisés par les pays candidats sur le plan des critères de Copenhague imposés pour l'adhésion. Ces critères comportent une composante économique qui exige des pays candidats qu'ils disposent d'une économie de marché viable, capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Dans le rapport de l'année 2000, la Commission a indiqué que l'on pouvait considérer que la plupart des dix PECO remplissaient cette condition. Seules la Bulgarie et la Roumanie ne sont pas encore parvenues à satisfaire à cette exigence. En Bulgarie, l'engagement déterminé de s'atteler à un processus de réformes s'est manifesté plus tard que dans la plupart des autres PECO. Ceci explique que ce pays soit resté en arrière, mais il se trouve maintenant en passe de devenir une économie de marché viable. Pour ce qui est de la Roumanie, l'engagement en faveur du processus de réformes a été capricieux, mais le nouveau gouvernement roumain manifeste maintenant des signes évidents d'une volonté de ne pas dévier du chemin des réformes.

2

Nous pouvons dire que les PECO sont de jeunes économies de marché. Les forces du marché déterminent dans une large mesure le processus décisionnel économique dans le secteur privé et l'intervention de l'État est limitée. Néanmoins, les institutions du marché ne sont pas encore parvenues à une pleine maturité et les marchés doivent encore se développer, les marchés financiers notamment. La perspective de l'adhésion à l'UE a indéniablement constitué un ancrage pour les politiques et les réformes économiques des pays en transition.

À quel rythme les PECO pourront-ils converger vers le niveau de développement de l'Union européenne ?

Le rythme de la convergence réelle sera lent, tout simplement parce que le niveau de départ est très bas. Comme je viens de l'indiquer, le PIB réel par habitant des PECO-10 représente en moyenne 40 % environ du PIB moyen de l'UE. Il se situe dans une fourchette allant de 24 % à 27 % environ pour la Bulgarie et la Roumanie respectivement, à 71 % pour la Slovénie, le pays le plus riche du groupe. En retenant une hypothèse de croissance raisonnable, cela signifie qu'il faudra, à la moyenne des PECO-10, des dizaines d'années avant de parvenir au niveau de 75 % du PIB moyen de l'UE, même si ce dernier diminuera après l'adhésion. Il n'y a toutefois pas lieu de dramatiser cette situation.



L'important est d'assurer à ces économies les conditions nécessaires à une croissance régulière, plus rapide que la nôtre. Je pense que la meilleure manière d'y parvenir est d'achever la transition vers une économie de marché et de renforcer le bon fonctionnement des marchés nationaux. Il faut poursuivre les réformes structurelles et continuer sur la voie de la stabilité macroéconomique.

Quels facteurs institutionnels et économiques peuvent faciliter la convergence des PECO ?

Je pense que les meilleurs moyens sont des marchés nationaux qui fonctionnent bien et des politiques économiques saines. Bien entendu, les transferts de l'UE peuvent faciliter le processus de convergence. Du point de vue de la convergence institutionnelle, les pays candidats sont censés adopter, transposer dans leur législation et appliquer tout l'acquis communautaire au moment de l'adhésion, sous réserve d'éventuelles périodes transitoires qui pourraient leur être accordées. Ils reçoivent déjà une assistance financière dans le cadre de programmes tels que PHARE pour les aider à assumer le coût de la mise en œuvre de l'acquis. Ainsi, au moment de l'adhésion, il y aura une convergence institutionnelle complète avec l'acquis de l'UE. Le processus se renforce progressivement, ce qui est un élément très positif, parce que les marchés et les investisseurs seront certains que les nouveaux États membres ont correctement mis en place la réglementation de l'UE.

Les fonds structurels aideront les nouveaux États membres à développer leur infrastructure, ce qui stimulera la croissance économique. Durant la période actuelle de pré-adhésion, les PECO reçoivent déjà des fonds dans le cadre du programme ISPA pour développer leur infrastructure dans le domaine des transports et de l'énergie. Il est très probable que la plupart de ces pays resteront en-deçà des 75 % de revenu moyen, ce qui leur permettra de bénéficier très longtemps d'un soutien au titre de l'Objectif 1 des fonds structurels. Toutefois, la capacité de ces nouveaux États membres à investir efficacement les fonds structurels pour stimuler leur croissance potentielle sera un élément déterminant pour renforcer la convergence économique.

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE

Parmi les PECO, lesquels sont susceptibles d'adhérer à l'Union européenne et à quelle date ?

Tous pourront probablement adhérer. La question est de savoir à quelle date, ce qui dépend du moment où chaque pays candidat satisfera plei-



nement aux critères d'adhésion. Selon le Conseil européen de Nice, l'élargissement pourrait avoir lieu en 2004. Du point de vue des critères économiques, il est tout à fait possible que certains PECO soient prêts à cette date s'ils poursuivent les réformes qu'ils ont actuellement engagées. Cela sera le cas de la Hongrie et de l'Estonie, pour mentionner les deux pays les plus avancés sur la voie des réformes. Au demeurant, plus de deux années nous séparent encore de 2004 et il est certain que d'autres pourraient être prêts s'ils prennent les mesures nécessaires.

Les nouveaux États membres participeront-ils au nouveau mécanisme de change (MCE-II) dès leur adhésion à l'UE ? Quand participeront-ils à l'UEM ? La transition vers l'euro se fera-t-elle sur la base des traités de Maastricht et d'Amsterdam ? Par ailleurs, une Union monétaire à 22 membres n'exacerbera-t-elle pas le problème du dosage des composantes de la politique macroéconomique ?

Permettez-moi d'expliquer les différentes étapes. Lors de son adhésion, chaque nouvel État membre participera à l'UEM en qualité d'État membre bénéficiant d'une dérogation pour l'adoption de l'euro. Ce statut est le même que celui de la Grèce jusqu'en juin 2000 et de la Suède actuellement. Ce statut leur sera conféré dans les traités d'adhésion. À ce moment-là, certaines obligations leur seront imposées. Les nouveaux États membres devront traiter leur politique de change comme un problème d'intérêt commun et l'on attendra d'eux qu'ils participent au MCE II. Ils pourront demander à participer au MCE II à tout moment après leur adhésion. Je pense que comme ils souhaiteront adopter l'euro le plus rapidement possible, beaucoup d'entre eux pourraient demander à rejoindre le MCE II immédiatement après leur adhésion.

S'agissant de l'étape suivante, qui est celle de l'adoption de l'euro, le traité exige que les nouveaux États membres atteignent un degré élevé de convergence nominale durable, ce qui signifie qu'ils doivent satisfaire durablement à tous les critères de convergence, dont une participation au MCE II durant une période de deux ans. Les mêmes principes qui étaient appliqués aux États membres actuels qui souhaitaient adopter l'euro, s'appliqueront aux nouveaux États membres, car le traité n'a pas changé. C'est le principe de l'égalité de traitement.

Ainsi, si tout se passe bien, les nouveaux États membres adopteront l'euro au plus tôt deux ans après leur adhésion. Dans le scénario le plus optimiste, cela signifiera en 2006. Pour ce qui est du dosage des composantes de la politique macroéconomique, vous me permettrez de faire trois remarques. En premier lieu, il est quasiment certain qu'à cette date, l'euro sera fermement établi sur les marchés et que les procédures de coordination économique auront été renforcées, ce qui permettra plus



INTERVIEW

facilement à l'UE de faire des recommandations de politique économique aux États membres individuels. En deuxième lieu, j'attends des réformes économiques actuellement engagées dans les PECO-10 qu'elles confèrent aux marchés des nouveaux États membres la flexibilité qui renforcera leur capacité à s'adapter aux distorsions et aux chocs économiques. En troisième lieu, il est probable que les problèmes économiques auxquels sera confrontée une Union européenne à 25 ou 27 États membres, dont beaucoup seront des économies en rattrapage, différeront de ceux que nous connaissons actuellement, ce sera donc également le cas des analyses que nous en ferons et des réponses politiques à y apporter.

L'élargissement de l'Union européenne se fera-t-il au détriment de son fonctionnement et de son approfondissement ?

Je ne suis pas sûr d'adhérer à l'opinion qu'implique cette question. Il me semble que les réformes institutionnelles entreprises actuellement pour préparer l'élargissement favorisent également l'approfondissement de l'Union en facilitant les procédures décisionnelles, en étendant à de nouveaux domaines le vote à la majorité qualifiée... En outre, beaucoup parmi les futurs États membres semblent fermement engagés en faveur d'un approfondissement de l'UE.

5

LES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE L'ÉLARGISSEMENT

Il ne semble pas que l'élargissement aura des répercussions importantes en termes de croissance économique. Quels avantages économiques l'Union européennes à 15 peut-elle donc attendre de l'adhésion des PECO ? Ses quinze membres actuels devront-ils affronter une concurrence plus forte sur le plan de la fiscalité et des salaires ?

Vous pouvez déduire de ma réponse à la première question que l'adhésion des 10 PECO n'aura pas un impact très important sur la croissance économique de l'UE. Cela tient tout simplement à leur très faible poids économique dans le PIB de l'UE à 15. L'Allemagne et l'Autriche seront les pays qui en retireront probablement le plus d'avantages du fait des liens commerciaux étroits découlant de la proximité géographique des marchés. Mais, pour la même raison, ces pays s'inquiètent aussi des perturbations que pourrait provoquer un afflux de travailleurs provenant des futurs États membres. À moyen et à long terme, le taux de croissance de l'Union européenne élargie progressera certainement, car le taux de croissance moyen des nouveaux États membres sera plus rapide que celui de l'UE à 15, et leur poids économique augmentera en



proportion de cette croissance plus rapide. Le marché unique sera plus vaste, les marchés devraient être plus dynamiques et soumis à une concurrence plus vive, l'activité économique et la concurrence devraient se renforcer. Il n'y a aucune raison de redouter ce renforcement de la concurrence, aussi longtemps que celle-ci est loyale et repose sur des règles du jeu égales pour tous. Une application homogène de l'acquis communautaire garantira qu'il en soit bien ainsi. S'agissant des salaires, ils doivent nécessairement être plus faibles dans les PECO-10 puisque le niveau général de la productivité dans ces pays est beaucoup plus bas que dans l'UE à 15. En fait, la base de la convergence réelle ou du rattrapage est la croissance plus forte de la productivité qui fera augmenter le PIB par habitant dans les nouveaux États membres. Ainsi, des salaires moins élevés ne constituent pas une concurrence déloyale, mais sont le reflet d'une productivité plus faible. Pour ce qui est de la fiscalité dans une Union élargie, je ferai deux remarques : premièrement, la charge fiscale globale dans les PECO-10 n'est généralement pas très différente de ce qu'elle est dans l'UE à 15. Deuxièmement, une certaine concurrence fiscale permet également de conserver l'efficacité du système. Je pense toutefois que le facteur déterminant de l'allocation des ressources dans l'UE, aujourd'hui comme demain, n'est pas la fiscalité.

6

La transition vers une économie de marché est coûteuse et difficile. Le renforcement de la concurrence qu'implique l'adhésion à l'UE fera-t-il augmenter le coût de cette transition ou la favorisera-t-il ?

Je pense que l'adhésion pourrait simplifier la tâche parce que l'on peut attendre des économies d'échelle de la mise en œuvre de réformes, notamment de celles qui concernent les institutions du marché, mais aussi de l'application des réglementations nécessaires pour faire de ces pays des économies de marché viables et de futurs États membres de l'UE. Les pays candidats savent ce vers quoi ils se dirigent et ils peuvent immédiatement mettre en œuvre l'acquis communautaire. Cette remarque vaut également pour les réformes économiques : les pays mettent en œuvre des réformes structurelles et veillent à leur stabilité macroéconomique parce qu'ils savent que ce sont là des conditions importantes pour leur adhésion. De ce point de vue, les PECO-10 ont généralement fait mieux que les autres économies en transition qui ne sont pas des pays candidats. Il est vrai qu'ils se plaignent parfois du coût élevé de la mise en œuvre de l'acquis dans des domaines tels que l'environnement ou les frontières futures de l'UE. Mais même ainsi, les avantages à moyen et long terme d'un territoire européen salubre et sûr compensent les coûts à court terme qui, du reste, donnent lieu à une prise en charge financière de l'UE. Les gains les plus



importants viennent de ce que ces pays sont perçus par les marchés financiers et par les investisseurs non comme des marchés émergents isolés, mais plutôt comme de futurs États membres de l'UE engagés sur le chemin de la convergence.

*INFLUENCE DE L'ÉLARGISSEMENT
SUR LA REDISTRIBUTION DU CAPITAL
ET LA LOCALISATION DES FACTEURS DE PRODUCTION*

À long terme, à quelle redistribution de la localisation des facteurs de production l'élargissement de l'UE pourrait-il conduire ?

La redistribution du capital et des installations de production sur le continent européen s'est amorcée dès que les pays concernés ont commencé à tourner le dos au système d'économie à planification centrale. Ses effets sur la structure de production des pays d'Europe Centrale et Orientale sont déjà très sensibles.

Les investissements directs étrangers importants, provenant pour la plupart de l'Union européenne, ont modifié la structure et le niveau de la productivité de l'industrie manufacturière et du secteur des services dans ces pays. Rien qu'entre 1995 et 1999, plus de 40 milliards d'euros d'investissements directs étrangers d'origine communautaire sont allés vers les pays candidats, ce mouvement ne faisant que se renforcer. Les principaux secteurs à bénéficier de cette manne ont été la construction mécanique et électrique, la construction automobile et l'intermédiation financière. Les entreprises occidentales ont été incitées à investir dans ces pays par le potentiel de leurs marchés et les avantages en matière de coûts. Bien évidemment, tous les pays candidats n'ont pas tous bénéficié dans la même mesure de cet afflux de capitaux et de savoir-faire étrangers. Les plus favorisés à cet égard sont ceux qui ont l'avantage de la proximité géographique avec l'Union européenne et qui se sont également engagés plus systématiquement et plus rapidement sur la voie des réformes économiques et structurelles.

La modification de la structure du commerce extérieur atteste également de la redistribution des installations de production en Europe : les échanges entre l'UE et les pays candidats ont très fortement augmenté au cours des dix dernières années. Désormais, l'UE est de loin leur premier partenaire commercial et même si la structure des produits exportés par les États membres reste différente de celle des produits exportés par les pays d'Europe Centrale et Orientale, ces différences sont désormais moins prononcées. Les pays d'Europe Centrale et Orientale exportent de plus en plus de produits plus avancés, à forte intensité capitaliste et technologique, tandis que la part des produits moins



sophistiqués, à plus forte intensité de main-d'œuvre, recule. Je pense que cette tendance va se poursuivre, ce qui devrait renforcer le progrès technique et la croissance dans ces pays.

À quelles mutations sectorielles les pays de l'UE 15 devront-ils s'attendre ?

La structure sectorielle de l'Union européenne sera nécessairement affectée par ces développements. Les secteurs les plus avantagés seront ceux qui pourront tirer profit de l'élargissement du marché européen et de la redistribution de la production en Europe. Il est toutefois très difficile de prévoir avec certitude comment s'opéreront ces changements structurels dans l'UE car il faudra compter avec un très grand nombre de facteurs autres que l'élargissement.

*LES EFFETS DE L'ÉLARGISSEMENT
SUR LE SECTEUR FINANCIER DES PECO*

À votre avis, quelles devraient être les caractéristiques fondamentales du système financier des PECO pour leur adhésion à l'UE ?

8

Le système financier et le système monétaire sont des éléments-clés du fonctionnement de toute économie de marché. Une économie en transition devra donc mettre en place un système financier et monétaire bien conçu et fonctionnant bien. Les systèmes financiers remplissent leur rôle lorsqu'ils offrent une intermédiation financière efficace et stable. Les économies en transition ont donc dû améliorer et renforcer l'efficacité et la stabilité de leurs systèmes financiers. Beaucoup de progrès ont été réalisés. Le premier défi, celui de mettre en place un secteur bancaire qui fonctionne et réponde aux besoins du marché, a, dans l'ensemble, été relevé. La privatisation, la résolution des problèmes posés par les prêts non performants et la mise en place de systèmes de régulation et de surveillance y ont contribué. Toutefois, d'autres défis importants subsistent. Les marchés et les institutions financières non bancaires, tels que les entreprises d'assurance, les fonds d'investissement ou les marchés des valeurs mobilières n'en sont encore souvent qu'à leurs premiers balbutiements. Les participants à ces marchés devront continuer d'acquérir du savoir-faire, tandis que la surveillance et la réglementation des marchés devront accompagner étroitement leur évolution.

Un système financier efficace et stable renforce la stabilité monétaire. Pour que les ajustements de la politique monétaire puissent se transmettre à l'économie, il faut que le marché financier fonctionne bien. Cette observation vaut, quels que soient les arrangements monétaires



INTERVIEW

particuliers choisis par un pays candidat, que ce soit un système de *currency board* ou de flottement libre, pour ne nommer que les deux choix extrêmes en matière de régime de change. Actuellement, les pays candidats peuvent librement choisir leur régime monétaire, en fonction de la structure particulière de leur économie et de leur système financier. Tous ces arrangements monétaires devront être évalués à l'aune des résultats obtenus sur le plan de la réduction de l'inflation et de la mise en place d'un environnement monétaire qui favorise l'expansion économique. La capacité des marchés financiers à transmettre les signaux de la politique monétaire à l'économie sera un élément décisif de la participation future des PECO-10 à l'Union économique et monétaire.

Nous observons encore dans de nombreux pays candidats des niveaux d'intermédiation financière très faibles, qui sont souvent pour ces pays un obstacle à une croissance économique plus rapide et durable.

Les secteurs financiers des nouveaux États membres seront-ils en mesure de soutenir la concurrence des pays de l'UE 15 ?

Les marchés financiers et les institutions financières des PECO sont, en général, beaucoup plus modestes que dans les États membres et aussi moins efficaces. La situation diffère toutefois beaucoup selon les pays. Alors que dans certains PECO, la transformation du secteur financier a été remarquable, elle demeure toujours à la traîne dans certains autres, notamment dans ceux où par le passé les crises de stabilisation associées à une inflation élevée ont sapé la confiance dans l'intermédiation financière.

Dans de nombreux pays en transition, nous observons une très forte participation étrangère dans les institutions financières domestiques, au point que dans un certain nombre de pays candidats le secteur bancaire est très largement contrôlé par des banques occidentales. La performance des secteurs financiers mais aussi la confiance dans la stabilité des institutions s'en trouve renforcée. Dans le même temps, ces secteurs se trouvent ainsi préparés au type de concurrence internationale que devront affronter les institutions financières à capitaux purement nationaux. Au demeurant, étant donné la marge de croissance importante dont dispose encore l'intermédiation financière dans ces pays, leurs institutions financières auront tendance à se concentrer davantage sur le marché domestique que sur une expansion à l'international.

L'unification de la réglementation bancaire et financière est-elle à l'ordre du jour dans les pays d'Europe Centrale et Orientale ?

Dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, c'est l'objectif impérieux de l'adhésion à l'Union européenne qui a poussé ces dernières



années à la mise en place de la surveillance et de la régulation. Ceci explique que dans tous ces pays, la réglementation ait été de plus en plus alignée sur l'acquis communautaire. Les progrès ont été impressionnants : la structure de la surveillance a été systématiquement renforcée et les systèmes de régulation et de surveillance sont devenus de plus en plus similaires à ceux de l'Union européenne. Il n'en reste pas moins que beaucoup doit encore être fait dans ce domaine pour aligner complètement la réglementation sur l'acquis communautaire, en particulier en ce qui concerne la surveillance quotidienne.

Dans certains domaines, en revanche, tels que celui de l'autorité de surveillance du secteur financier, il n'existe pas d'acquis. Les pays candidats ont choisi différents modèles et certains ont institué une autorité de surveillance unique du secteur financier qu'ils estiment constituer la « meilleure pratique » en la matière.

