

Union européenne et mondialisation : quelles voies d'adaptation pour l'Union européenne ?

Prof. Bernard Yvars

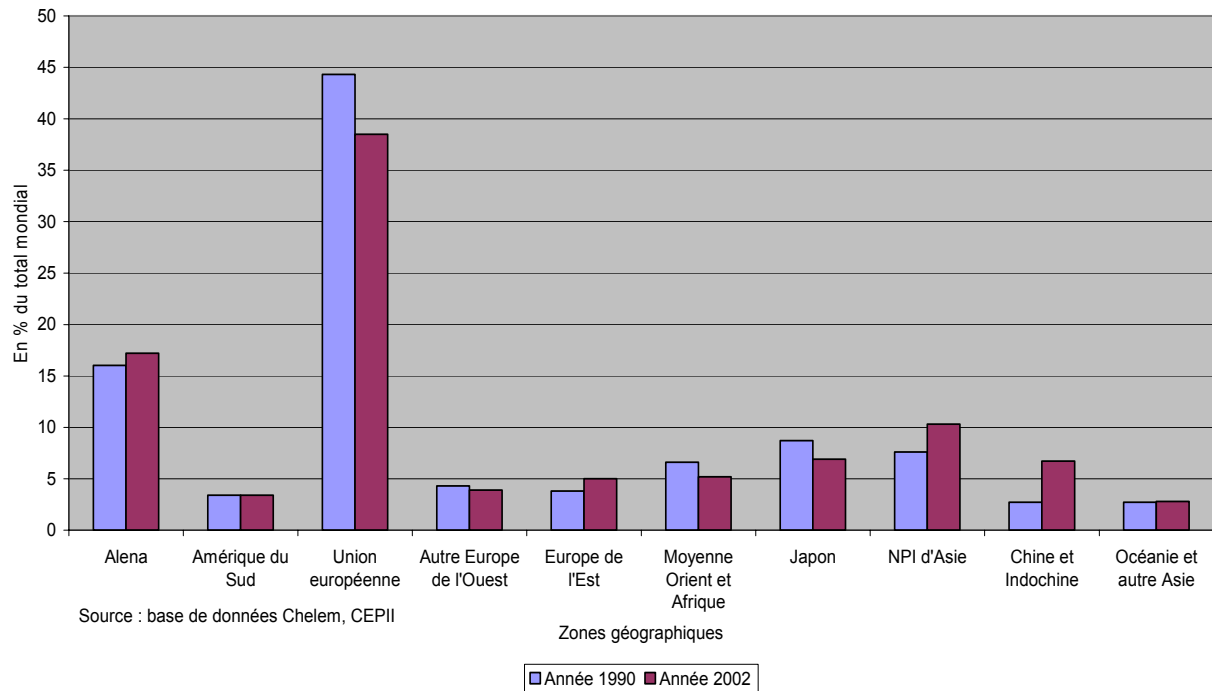
Chaire Jean Monnet en *Intégration régionale comparée*
Université Montesquieu - Bordeaux IV - France

Les élargissements successifs de l'Union européenne, les interrogations autour des coopérations à développer à l'Est avec les pays du Nouveau voisinage, les relations particulières à promouvoir avec la Russie, le nouvel élan à donner à la coopération avec les pays du Bassin méditerranéen modifient le contexte géopolitique de la zone d'échanges naturelle communautaire. Toutefois, cela ne saurait dispenser l'Union européenne de donner une nouvelle priorité à l'approfondissement de son processus intégrateur interne, parvenu aujourd'hui au stade d'une union économique et monétaire incomplète. De plus, les élargissements successifs ont accru l'hétérogénéité économique d'une Union à Quinze, déjà marquée par de nettes disparités économiques et sociales. Simultanément, la mondialisation apparaît comme une opportunité pour la croissance et l'amélioration des niveaux de vie à l'échelle internationale avec toutefois, des gains inégaux par pays et par agent économique. Une gouvernance diversifiée et multilatérale semble nécessaire pour garantir une meilleure répartition des bénéfices de la mondialisation. Ainsi, la ratification récente (octobre 2004) par la Russie du protocole de Kyoto apparaît comme un résultat encourageant qui fait apparaître le niveau international comme l'échelon pertinent de négociations des problèmes de dimension planétaire. Cela étant, l'Union européenne est confrontée à un double défi : une meilleure insertion dans la division internationale du travail qu'un approfondissement nécessaire et pragmatique de son processus interne d'intégration lui permettra de mieux atteindre. La voie des coopérations renforcées semble inévitable pour atteindre de tels objectifs.

Adapter l'économie de l'Union européenne à la compétition internationale

A l'échelle internationale, l'Union européenne doit renforcer sa compétitivité - structure en élevant ses performances en termes de recherche-développement et de qualification de son travail. Tout en étant encore la première puissance commerciale mondiale (trafic intra-communautaire inclus), l'Union européenne voit sa position relative s'effriter dans les exportations mondiales alors que l'Alena et les pays asiatiques (excepté le Japon) progressent sur la période 1990-2002 (graphique 1 ci-après).

Graphique 1 - Evolution des exportations tous produits par zones géographiques (en % du total mondial)



L'Union européenne cherche à promouvoir un modèle encadrant les forces du marché par des règles et des politiques négociées au niveau multilatéral. La stratégie de l'Union vers un développement durable tente de concilier croissance économique, cohésion sociale et protection de l'environnement. Les accords de libre-échange les plus récents de l'Union européenne concernent des zones émergentes ou en développement (pays latino-américains, pays méditerranéens, pays de l'Est en transition vers l'adhésion). Ainsi, l'Amérique latine, et en particulier le Mercosur, représente un enjeu commercial que l'Alena et l'Union européenne ont bien perçu. L'ouverture progressive des marchés latino - américains peut engendrer à la fois une expansion des échanges commerciaux et une intensification des investissements directs étrangers. L'Union européenne est devenue au cours de ces dernières années le principal partenaire du Mercosur pour les échanges extérieurs et les implantations de filiales étrangères, même si le mouvement d'IDE a été très sensiblement freiné par la récente crise monétaire argentine des années 2000. Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne doit poursuivre sa coopération avec cette union douanière imparfaite parce qu'une zone de libre-échange des Amériques, en l'absence d'un accord similaire avec l'Union européenne, entraînerait une chute significative des exportations européennes (environ 20 %) dans cette région, en particulier au niveau sectoriel (chute des $\frac{3}{4}$ des exportations automobiles européennes)¹. De façon générale, au-delà de ses frontières extérieures, l'Union doit promouvoir la coopération et l'intégration régionales et sous - régionales, conditions préalables à la

¹ H. Bchir, Y. Decreux, J. L. Guérin, Mercosur: free trade area with the EU or with the Americas? Some lessons from the model MIRAGE, *Revue Economie internationale*, N° 3, 2003.

stabilité politique, au développement économique et à la réduction de la pauvreté et des divisions sociales dans un environnement désormais de plus en plus commun.

L'élargissement de l'Union européenne a fait évoluer le contexte géopolitique européen. Une population de plus de 450 millions d'habitants et un PIB d'environ 10 000 milliards d'euros accordent désormais à cette nouvelle Union de 25 pays un poids politique, géographique, et économique considérable sur le continent européen. La zone d'influence politique et institutionnelle de l'Union européenne s'est accrue. Sur un plan économique, l'allocation des ressources (facteurs de production, production et échange des biens et des services marchands et collectifs, etc.) est sensiblement modifiée. Et au-delà des frontières extérieures, l'élargissement affectera les relations politiques, économiques et sociales que l'Union européenne entretient avec d'autres parties du globe incluses dans sa zone d'échanges naturelle. Une nouvelle impulsion doit être donnée aux actions entreprises pour se rapprocher des 385 millions d'habitants des pays qui sont situés aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'Union, à savoir la Russie, les NEI occidentaux et les pays du Sud de la Méditerranée. Au cours des prochaines années, la capacité de l'Union à garantir à ses citoyens la sécurité, la stabilité et le développement durable sera principalement liée à l'intérêt apporté à une coopération étroite avec ses voisins (problèmes de défense et de sécurité communes, lutte contre le terrorisme, la pollution atmosphérique, etc.). Sur un plan économique, l'Union doit offrir à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du Sud de la méditerranée une perspective de participation au marché intérieur tout en favorisant l'approfondissement de l'intégration pour promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. De plus, en s'affirmant parmi les grandes devises internationales, l'euro va ouvrir de nouvelles perspectives d'intensification des relations économiques régionales. Les pays du Nouveau voisinage apparaissent comme des partenaires essentiels à l'Union européenne pour assurer un renforcement mutuel de la production, de la croissance économique et du commerce extérieur dans un espace élargi de coopération et favoriser ainsi les échanges de capital humain, de savoirs et de cultures.

Cependant, les disparités économiques et sociales entre régions doivent régresser par une régulation appropriée pour préserver la cohésion sociale et le dynamisme économique, seuls garants de la stabilité et de la paix. Des régulations communautaires traditionnelles (fonds structurels) ou nouvelles (action par la création d'instruments financiers semi-publics, mobilisation de ressources bancaires ad hoc, assistance technique renforcée) doivent intervenir de façon complémentaire aux régulations nationales. Cela étant, aujourd'hui, les ressources budgétaires communautaires sont plafonnées à 1,27 % du PNB de l'Union européenne alors que les besoins de financement sont plus importants (élargissements récents et à venir, nouveaux besoins sociaux - sanitaires à prendre en charge, etc.). La contrainte budgétaire est d'autant plus forte que les Etats de l'Union restent attachés à une production encore trop nationale des services collectifs non marchands, au premier rang desquels on peut citer la défense². Une autre

² La communautarisation du service de défense est devenue une question d'intérêt commun, en particulier pour la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

conclusion s'impose : la réduction de l'hétérogénéité économique et sociale de l'Union européenne semble nécessiter une intégration à géométrie variable, ouverte et organisée, qui se concrétisera par l'exploitation des possibilités de coopérations renforcées (ou de l'une de ses modalités, la coopération structurée).

Approfondir un processus d'intégration économique interne encore inachevé

Deux directions principales doivent être empruntées, qui conduiront au renforcement de la compétitivité interne et externe de l'Union européenne : la poursuite de l'achèvement du marché intérieur (processus conduit activement aujourd'hui par les instances européennes) et la restructuration du budget communautaire actuel avec une meilleure prise en compte des biens collectifs non marchands de l'Union européenne, notamment en matière de recherche, d'éducation, de santé et de sécurité.

. Poursuivre l'achèvement du marché intérieur

A l'intérieur de l'Union européenne, l'Acte unique de 1987 et l'union monétaire de 1999 ont déterminé un moment historique de la construction européenne : celui où celle-ci devra trouver un équilibre entre son insertion dans une vaste zone de libre-échange européenne et mondiale (via les accords de l'OMC) et l'approfondissement de son processus d'intégration économique qui nécessite au moins une intégration achevée des marchés des biens et services marchands. L'Union européenne ambitionne de devenir l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010. La réalisation d'un Marché intérieur complètement intégré constitue un élément central de cet objectif dans un contexte de croissance économique ralentie, de vieillissement démographique et de création d'emplois moins forte, en particulier dans la sphère publique. Cette situation pousse l'Union élargie à dynamiser les réformes structurelles pour accroître la capacité de croissance de son économie. L'élimination de tous les goulets d'étranglement du Marché intérieur mettra l'Europe dans une position plus favorable pour affronter la concurrence des économies émergentes notamment. De plus, elle permettra une meilleure adaptation de l'Union aux fluctuations du cycle économique tout en consolidant sa base économique, indispensable pour relever les lourds défis d'une population vieillissante. Selon G. Jacobs, Président de l'Union des Confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe, le Marché unique européen a donné un grand coup de fouet tant aux grandes qu'aux petites entreprises. De nombreuses barrières aux échanges ont été levées et les avantages ont été renforcés par la mise en place de la monnaie unique. De plus, les gains de la compétitivité européenne et de la croissance économique en résultant détendront, sans pour autant éviter la nécessité des réformes structurelles dans la sphère des biens collectifs non marchands, les contraintes budgétaires qui pèsent sur les Etats membres.

La réalisation du Marché unique conduit à une double nécessité : la poursuite de l'ouverture des marchés et simultanément, la recherche d'une forte cohérence des politiques d'accompagnement. Ces politiques appellent de préciser davantage et immédiatement le projet européen (la perte progressive de la souveraineté des Etats sur les structures productives nationales exigeant qu'il s'y substitue une autorité renforcée centralisée, cohérente et responsable - un gouvernement de la zone euro ?- de façon à mieux gérer les gains et les pertes auxquels est exposé aujourd'hui le travail européen). La recherche de la cohérence européenne est d'autant plus nécessaire que deux politiques structurelles majeures ont un impact fort à l'heure actuelle sur l'espace communautaire : la politique de la concurrence et la politique commerciale extérieure commune. La question de la cohérence des politiques d'accompagnement suppose aussi que l'on ait une idée assez précise de l'objectif communautaire. Or, de ce point de vue, toutes les ambiguïtés ne sont pas levées tant les conceptions sont différentes entre les Etats membres. Partisans d'une zone de libre-échange la plus large possible ou d'une Europe fédérale complètement intégrée cohabitent dans un espace communautaire où se manifestent d'innombrables groupes de pression et des comportements de passagers clandestins. D'où la nécessité d'institutions centralisées fortes et démocratiques. Le projet de Constitution européenne va dans ce sens sans que pour autant ne soit envisagée l'instauration d'un fédéralisme politique qui donnerait aux actions communautaires plus de force et de légitimité. Dans l'immédiat, des progrès dans la gouvernance européenne apparaissent indispensables. En effet, asymétries d'informations, intérêts divergents des groupes et des Etats, hiatus dans les décisions ou les projets communautaires sont pour l'heure autant d'inefficiences qui peuvent fausser l'affectation des ressources communautaires et léser les agents économiques de l'Union européenne (exemple des fusions d'entreprises interdites par la Commission européenne, décisions ensuite annulées par la Cour de Justice des Communautés européennes).

. Restructurer un budget communautaire vers le financement des biens collectifs non marchands

Dans les prochaines années, il va apparaître de plus en plus indispensable de réformer profondément le budget de l'Union européenne. Cette nécessité s'imposera, non pas pour tenter d'absorber partiellement d'éventuels chocs asymétriques dans l'union monétaire (angle sous lequel le problème est généralement abordé) mais pour rationaliser les dépenses publiques des Etats membres dont les budgets nationaux ne peuvent plus assumer le coût de la production efficace de l'ensemble des biens collectifs non marchands, en tout cas à un niveau satisfaisant de qualité. Le vieillissement démographique, la recherche de la qualification la plus élevée possible de la main-d'oeuvre, le progrès technique renchérissent les coûts socio-sanitaires et de formation. Dépenses de santé et d'éducation sont devenues substituables dans les budgets nationaux, d'où la nécessité de repenser l'organisation de leur production et de leur financement sous peine de voir la qualité de ses biens collectifs fondamentaux

s'abaisser. Un budget fédéral³ serait alors principalement destiné à traiter la question des biens collectifs non marchands en Europe et non pas à résorber les chocs asymétriques communautaires (question suscitant de surcroît moins d'intérêt de la part des citoyens de l'Union européenne).

Les dimensions des hétérogénéités européennes sont multiples. Tout d'abord, il existe une grande diversité de situations économiques dont rendent compte des indicateurs communautaires traditionnels tels que le PIB/hab. ou le taux de chômage. Mais d'autres variables exprimant le degré de cohésion économique et sociale (proportion de la population à niveau élevé d'éducation, intensité des demandes de brevet, etc.) reflètent l'ampleur de ces disparités. Cette diversité de situations pourrait conduire à rechercher une méthode pragmatique d'approfondissement de l'intégration : celle de la géométrie variable permise par des coopérations renforcées.

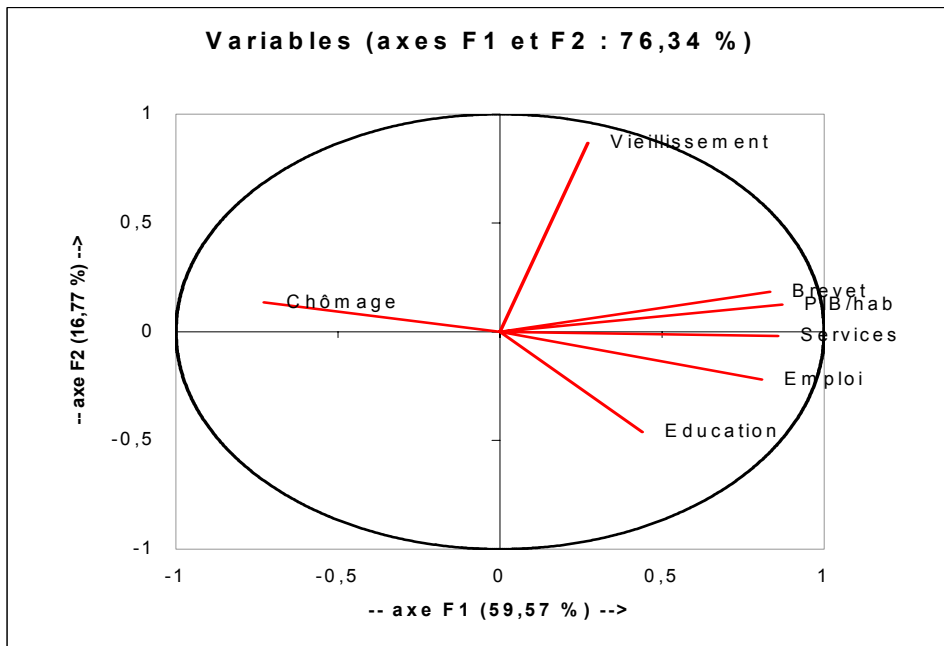
Approfondir l'intégration interne de l'Union européenne par des coopérations renforcées

Pour rendre compte de l'hétérogénéité communautaire, les outils de l'analyse des données, c'est-à-dire l'analyse en composantes principales et la classification ascendante hiérarchique ont été mobilisés. Ainsi, pour l'année 2002 principalement, les variables suivantes ont été utilisées pour les Etats de l'Union européenne actuelle : le PIB/hab., l'emploi dans les services en %, les demandes de brevet à l'OEB, le taux d'emploi dans la tranche d'âge 15-64 ans, le taux de chômage, le poids de la population âgée de plus de 65 ans dans la population totale en %, le niveau élevé d'instruction des personnes âgées de 25 à 64 ans (en % du total). Ces variables rendent compte des conditions de production et de performances économiques potentielles des zones étudiées. Ci-dessous est présenté le graphique qui permet d'identifier les principales variables contribuant à la formation des axes factoriels F1 et F2, facilitant ainsi leur interprétation.

Le pourcentage de variabilité exprimé par les deux premiers facteurs est relativement élevé (76,34%), d'où une représentation sur les deux premiers axes factoriels d'assez bonne qualité. Le cercle des corrélations (graphique 2) facilite l'interprétation de la signification des axes.

³ Une solution alternative pourrait consister à créer un instrument financier spécifique dans le cadre d'une coopération renforcée.

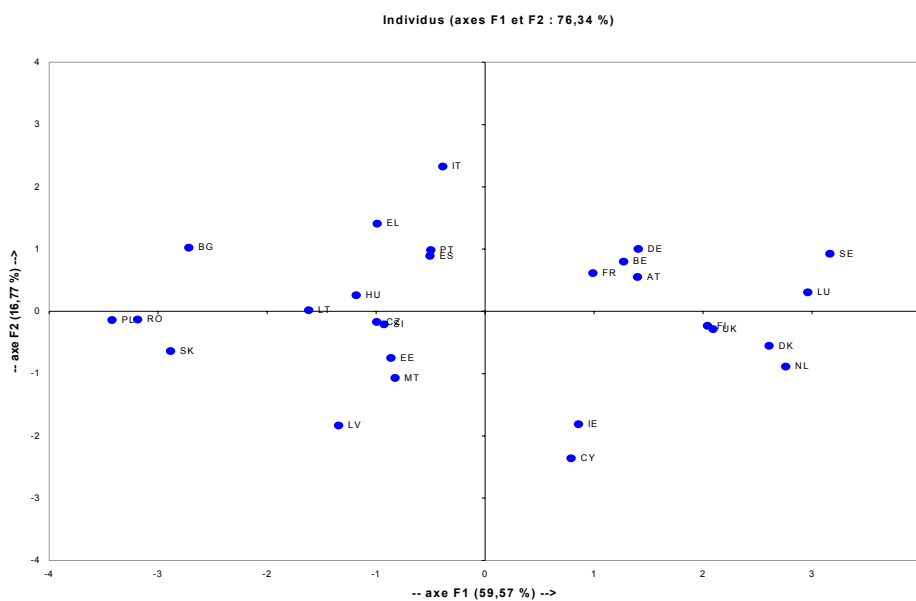
Graphique 2 - Cercle des corrélations des facteurs F1 et F2



Source : d'après les données d'Eurostat

En effet, dans notre cas, l'axe F1 est clairement lié aux conditions efficaces de production (PIB, innovation, importance de l'emploi dans le secteur des services, taux d'activité de la population active) alors que l'axe F2 est essentiellement lié à l'employabilité de la main-d'œuvre (taux de chômage, niveau élevé d'éducation des personnes âgées de 25 à 64 ans, degré de vieillissement de la population - négativement corrélé au degré élevé de formation).

Graphique 3 - Répartition des pays de l'Union européenne sur les axes factoriels F1 et F2



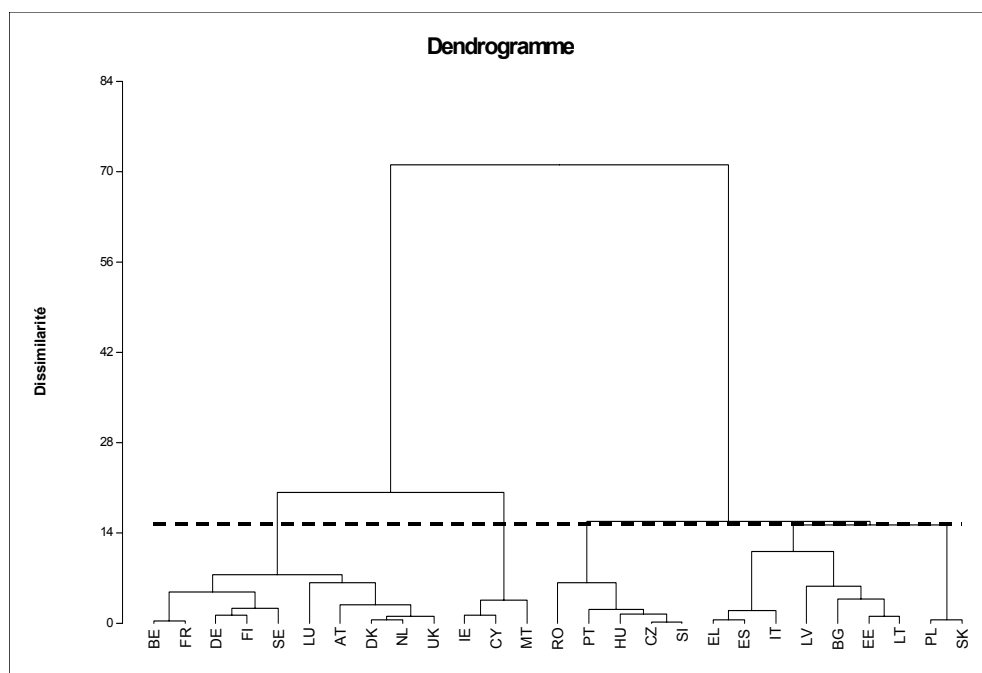
Source : d'après les données d'Eurostat

L'analyse en composantes principales fait apparaître trois groupes de pays clairement distincts :

- celui de l'Union européenne à Quinze, excepté les pays du Sud de l'Europe (péninsule ibérique, Italie et Grèce), qui concerne les pays les plus développés de l'Union (détention d'atouts en matière de recherche-développement et de qualification de la main-d'œuvre) ;
- celui des pays du Sud de l'Europe, des Pays baltes, de la Hongrie et de la République tchèque, en retard de convergence économique, notamment en matière de recherche-développement;
- enfin, celui de la Slovaquie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Bulgarie où les conditions de compétitivité - structure et d'employabilité de la main-d'œuvre apparaissent moins favorables.

Pour donner un autre éclairage sur les similitudes et les différences entre les Etats de l'Union européenne, la classification ascendante hiérarchique est utilisée pour permettre de constituer des groupes d'Etats membres similaires sur la base de leur description par l'ensemble des variables quantitatives précédemment indiquées. La similarité est mesurée par le coefficient de corrélation de Pearson et la différenciation par la distance euclidienne. Les résultats de l'analyse en classification ascendante hiérarchique apparaissent ci-dessous. Ils montrent clairement une typologie en quatre sous - groupes à partir du dendrogramme (niveau de troncature de la partition en quatre classes : 15,5).

Graphique 4 - Dendrogramme des pays de l'Union européenne



Source : d'après les données d'Eurostat

Le dendrogramme (graphique 4) permet de compléter l'analyse en composantes principales en créant quatre classes d'homogénéité similaire (l'approche précédente ayant fait apparaître une partition en trois des pays étudiés). On peut ainsi distinguer :

- un groupe de pays où les facteurs de développement (demande de brevets, importance de la qualification de la population) indispensables à l'internationalisation des économies sont bien représentés (Union européenne à Quinze, à l'exception des pays bénéficiaires du Fonds de cohésion) ;

- un groupe de pays à niveau relativement faible de recherche-développement (Irlande, Malte et Chypre) où la richesse par habitant et le taux de chômage évoluent favorablement ;

- un groupe de pays en retard de cohésion économique et sociale où la situation conjoncturelle (PIB par habitant, taux de chômage) apparaît plus favorable que dans le groupe suivant (Portugal, Hongrie, République tchèque, Slovaquie);

- un groupe de pays en retard de cohésion économique et sociale où les facteurs de développement économique (demande de brevets, niveau élevé d'éducation de la population) apparaissent moins dégradés que dans le groupe précédent (Sud de l'Europe excepté le Portugal, Pays baltes, Pologne, Slovaquie).

Les deux derniers groupes se distinguent nettement des deux premiers groupes en termes de niveau de développement. Cette diversité de situations des pays de l'actuelle Union européenne, notamment au regard de leur convergence économique et sociale, souligne la nécessité d'approfondir de façon pragmatique l'intégration de l'Union européenne, en recourant à des coopérations renforcées. On peut penser que la dizaine de pays dégagée dans le premier groupe des deux analyses ci-dessus pourrait composer un premier cercle concentrique, susceptible de participer à des avancées, en particulier dans l'intégration européenne des biens collectifs non marchands.

Références bibliographiques

H. Bchir, Y. Decreux, J. L. Guérin, Mercosur: free trade area with the EU or with the Americas? Some lessons from the model MIRAGE, *Revue Economie internationale*, N° 3, 2003.

L. Fontagné, M. Freudenberg, N. Péridy, Intra-industry trade and the single market: quality matters, *CEPR Discussion paper*, N° 1953, 1998.

Commission européenne, *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires*, Deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.

Commission européenne, *Un nouveau partenariat pour la cohésion - Convergence, compétitivité, coopération*, Troisième Rapport sur la cohésion économique et sociale, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004.