

Elargissement de l'UE à l'Est: Les conséquences économiques pour la Suisse

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Loepfe 02.3190
du 16.04.2002: Economie sociale de marché et
élargissement de l'UE à l'Est

Berne, 30.06.2004

Table des matières

1. Introduction	1
2. Effets sur la croissance économique dans l'UE élargie	4
2.1. Principaux effets prévus dans l'UE et les nouveaux états-membre	4
2.2. Résultats d'études existantes pour l'UE	4
2.2.1. Conséquences économiques dans les Dix.....	4
2.2.2. Effets sur les économies nationales dans l'EEE	5
2.2.3. Études de pays membres de l'UE-15 et de l'AELE choisis en fonction de leurs points communs avec la Suisse	8
2.2.4. Perspectives par branches économiques	11
2.3. Conséquences prévues pour la Suisse	13
2.3.1. Intégration commerciale et dynamique du développement.....	13
2.3.2. Structure sectorielle des exportations.....	14
2.3.3. Aspects institutionnels et de politique commerciale : intégration incomplète au marché unique européen	14
2.3.4. Les relations économiques avec l'Europe de l'Est à la lumière de leur importance historique.....	15
2.3.5. Conséquences pour la place économique suisse	16
2.4. Résumé et conclusion du chapitre 2	18
3. Effets sur le marché du travail et les assurances sociales	20
3.1. Contexte.....	20
3.2. Prévisions concernant l'immigration.....	20
3.3. Effets sur le marché du travail	24
3.3.1. Offre de travail dans les pays de provenance	24
3.3.2. Demande de travail en Suisse.....	25
3.3.3. Immigration et chômage	26
3.3.4. Effets sur les salaires	27
3.4. Effets sur les assurances sociales.....	27
3.4.1. Généralités	27
3.4.2. AVS / AI	28
3.4.3. Prévoyance professionnelle	29
3.4.4. Prestations complémentaires (PC).....	30
3.4.5. Assurance-chômage (AC).....	31
3.4.6. Assurance en cas de maladie et d'accident.....	32
3.4.7. Allocations familiales.....	32
3.4.8. Aide sociale.....	32
3.5. Synthèse et conclusion du chapitre 3.....	33
4. Elargissement de l'UE à l'Est et conséquences pour le franc suisse	35
4.1. Effets sur le taux de change Euro – franc suisse.....	35
4.2. Conditions et date optimale pour adhérer à l'Union économique et monétaire	35
4.3. Effets sur les taux de change des nouveaux pays membres	36
5. Bibliographie	37

1. Introduction

L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE et leur intégration économique au marché unique européen vont modifier en profondeur les économies de ces pays. Elles auront également des incidences sur les économies d'Europe occidentale, touchant d'abord les économies des anciens membres, puis les pays de l'EEE qui ne sont pas pleinement intégrés au marché unique, et enfin la Suisse.

Sur l'économie suisse l'élargissement aura une double incidence, directe et indirecte. Les effets directs, induits par la croissance supérieure et l'augmentation de la demande des nouveaux pays membres et de l'offre provenant de cette région, vont se manifester au niveau du commerce, des investissements et de la croissance ; les effets indirects découleront de la stimulation et de la croissance plus élevée des économies de l'UE-15, avec tout ce que cela implique pour l'économie suisse.

Le postulat Loepfe comme point de départ

En argumentant que le processus d'intégration vers l'Est entraînera une dynamique qui peut avoir pour la Suisse des effets économiques cruciaux et que la planification stratégique en la matière devrait être démarrée précocement, le Conseiller national Loepfe, soutenu par 9 co-signataires, a soumis le 16 avril 2002 le postulat suivant:

« Economie sociale de marché et élargissement de l'UE à l'Est (P 02.3190)

"Le Conseil fédéral est prié de rédiger un rapport indiquant les conséquences économiques de l'élargissement éventuel de l'UE à l'Est pour notre pays. Ce rapport portera notamment sur le marché de l'emploi, les prix et la compétitivité des PME suisses dans un marché intérieur élargi. Enfin, il tiendra également compte du fait que l'élargissement de l'UE à l'Est aura aussi des répercussions sur le franc suisse si les nouveaux Etats membres adoptent l'Euro."

Après que le Conseil fédéral se soit déclaré prêt à accepter le postulat, le Conseil national a transmis le 4 octobre 2002. Le présent rapport constitue la réponse au postulat Loepfe.

Remarque sur l'approche choisie:

A l'occasion de l'élaboration du rapport, il a été constaté l'absence d'études scientifiques ayant analysées de façon exhaustive les conséquences possibles pour l'économie suisse. Il existe en revanche toute une série d'études commandées par la Commission européenne et certains pays membres de l'UE-15, qui analysent les conséquences de l'élargissement pour l'économie de l'UE prise globalement, ainsi que pour l'économie nationale de différents pays membres.

Pour cette raison, les conséquences de l'élargissement pour les pays de l'UE-15 seront détaillées ci-après en s'appuyant principalement sur les études de la Commission européenne. Les incidences de cet élargissement sur le commerce et sur la croissance de l'économie suisse seront évaluées ensuite par analogie aux études disponibles concernant les petites économies ouvertes de l'UE-15 qui présentent des points communs avec celle de la Suisse sans perdre de vue le statut institutionnel particulier de la Suisse en tant que non-membre.

Cet examen macroéconomique sera complété par deux chapitres particulièrement importants pour la Suisse: l'un sur les conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les systèmes d'assurance sociale, et l'autre sur les conséquences de l'élargissement pour le franc suisse.

Résumé des principaux résultats

Le présent rapport arrive à la conclusion que l'élargissement de l'UE à l'Est aura des conséquences plutôt faibles, mais fondamentalement positives pour l'économie suisse.

Il n'y aura que peu de changement dans le cadre légal s'appliquant aux échanges de biens industriels avec la Suisse, car ceux-ci se sont déjà développés de manière très dynamique en bénéficiant depuis le début des années 90 d'accords de libre-échange avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est. Certains ajustements dans le domaine des produits et d'intrants agricoles sont nécessaires. Toutefois, comme pays non-membre de l'Union douanière, la Suisse risque d'être sujette à l'avenir à un effet de détournement du commerce en faveur des pays de l'UE des 15. Les accords bilatéraux réduisent cependant l'étendue de cet effet. En fin de compte le commerce avec l'UE et ses Etats-membre connaîtra une impulsion positive avec des implications positives pour l'activité économique en Suisse.

L'agrandissement du marché intérieur européen crée un marché plus grand et plus unifié pour les exportations. Les grandes entreprises pourront mettre en valeur encore plus leurs gains d'échelle, pendant que les petites entreprises seront amenées à se spécialiser davantage. Les petites entreprises dans les industries de transformation traditionnelles sont soumises depuis longtemps à la pression de l'ouverture internationale qui apporte avec elle des importations de biens de consommation et d'intrants plus avantageux. En accord avec les avantages comparatifs de la Suisse, les entreprises spécialisées dans les branches économiques intenses en capital humain et fortement innovatrices pourront continuer à prendre de l'importance. Les exportations de services à haute valeur ajoutée devraient aussi connaître une expansion. Les ajustements structurels n'auront pas seulement lieu par l'intermédiaire des effets principalement positifs sur l'économie suisse sus-mentionnés, car l'accès commercial aux marchés extérieurs agit aussi comme un substitut à l'immigration.

Au regard du haut niveau de formation dans les nouveaux pays-membre, l'étendue et la structure des qualifications de l'immigration en provenance de ces pays seront déterminées principalement par la demande de main d'œuvre des entreprises suisses. L'immigration attendue de ces pays a été évaluée à 4600 personnes par année et elle devrait se ralentir après quelques années. L'immigration supplémentaire est donc quantitativement assez modérée et cela sera en plus assuré par des contingents et des périodes transitoires. Les éventuelles conséquences négatives sur les conditions de travail des employés indigènes seront limitées dans un premier temps par un contingentement de l'immigration et la préférence donnée aux personnes domiciliées, et ensuite par des contrôles systématiques sur les salaires et les conditions de travail. Après la phase transitoire qui durera jusqu'en 2011 les mesures d'accompagnement seront les seules à rester en vigueur pour réguler cet objectif. Le risque que l'utilisation du système social augmentera substantiellement après l'élargissement à l'Est est minime.

Les conséquences de l'élargissement à l'Est sur le taux de change du franc suisse par rapport à l'Euro sont difficilement prévisibles. Il n'est cependant pas anticipé que l'élargissement influencera de manière essentielle l'Euro.

L'élargissement de l'UE à l'Est aura pour la Suisse des conséquences économiques positives, mais globalement limitées. Une augmentation durable du niveau du PIB suisse de 0.2-0.3% grâce à la seule libéralisation du commerce extérieur semble être réaliste. Des effets d'une ampleur similaire devraient se rajouter avec l'extension de la libre-circulation aux nouveaux pays-membre. Avec l'extension de la libre-circulation des personnes aux nouveaux pays-membre la Suisse ne s'assure d'ailleurs pas seulement une contribution positive à la croissance due à l'immigration, mais aussi la poursuite sans limitations de l'impact positif des accords bilatéraux I avec les pays-membre de l'ancienne UE des 15.

2. Effets sur la croissance économique dans l'UE élargie

2.1. Principaux effets prévus dans l'UE et les nouveaux états-membre

Les traités européens de 1993 avaient déjà créé un cadre institutionnel de coopération entre l'UE et chacun des pays d'Europe de l'Est, ce qui avait contribué à l'instauration d'un très large libre-échange dans le commerce d'une grande partie des produits industriels, notamment grâce au démantèlement d'une part importante des droits de douane et des restrictions quantitatives. Les traités de 1993 aussi contenaient les premières mesures visant à introduire la libre circulation des services. Cependant, les produits agricoles et de l'industrie de l'alimentation en étaient encore exclus. L'adhésion récente à l'UE a fait tomber tous les obstacles restants, et en particulier les nombreuses restrictions techniques et administratives, comme les formalités douanières, les normes techniques, etc.

Elle permettra aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) d'accélérer leur passage à l'économie de marché, d'optimiser l'utilisation de leurs ressources, de renforcer, grâce à l'amélioration des conditions-cadre et des perspectives de développement, leurs activités d'investissement, par leurs moyens propres, mais surtout par les investissements directs de l'étranger. L'ensemble de ces effets laisse augurer un taux de croissance plus élevé pour leurs économies nationales.

Si les dix nouveaux États membres sont les premiers bénéficiaires de leur entrée dans l'UE, l'élargissement à l'Est se répercutera aussi de manière positive par différents canaux sur les économies nationales de l'Europe des Quinze, et stimulera leur croissance. Mentionnons l'augmentation de la demande d'exportations en provenance des Quinze, liée à la croissance plus soutenue des économies des Dix, des effets positifs pour les activités d'investissement, la réduction des coûts de transaction, l'achat croissant de prestations intermédiaires à un prix avantageux (produits semi-finis et biens d'équipement) aux pays d'Europe de l'Est et, d'une manière plus générale, les gains en efficacité découlant de l'intégration des Dix au marché unique européen, avec à la clé, une intensification de la concurrence.

Le passage à l'économie de marché des pays d'Europe de l'Est et leur rapprochement avec les pays d'Europe de l'Ouest ont déjà laissé des traces notables dans le commerce international. Après la chute du rideau de fer, le commerce entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est s'est développé rapidement et constante. De 1989 à 1999, le volume des exportations de l'UE-15 vers les nouveaux pays membres a été multiplié par 3,9 ; les exportations des PECO vers l'UE-15, par 3,1, soit un taux de croissance annuel de respectivement 15% et 12%.

2.2. Résultats d'études existantes pour l'UE

2.2.1. Conséquences économiques dans les Dix

Toutes les études qui existent montrent que les gains de croissance enregistrés par les économies d'Europe de l'Est seront bien supérieurs à ceux des Quinze. Il y a des raisons évidentes pour cela. Tout d'abord, les situations de départ sont différentes : les distorsions économiques et le potentiel de réformes structurelles sont très importants dans les pays d'Europe de l'Est, malgré les progrès indéniables qui y ont été accomplis. À cela s'ajoute le fait que le poids relatif des partenaires n'est pas comparable : avec une part d'exportations vers l'UE-15 de plus de 60% de leurs

exportations totales et le potentiel énorme que représente le marché de l'UE-15, les économies nationales des PECO peuvent espérer des profits commerciaux plus élevés que les anciens pays membres de l'UE. Ceux-ci vont certes profiter de la croissance plus rapide des marchés de l'Est, mais les effets économiques globaux restent modestes en comparaison, si l'on sait que la part des exportations des Quinze vers l'Est ne représente en moyenne qu'environ 5% de leurs exportations. Enfin, toute une série d'effets directs liés à l'adhésion entrent en ligne de compte, en particulier les transferts consentis par l'UE-15 et la stimulation de la croissance, qui résultera d'investissements directs croissants.

Il ressort d'une étude menée par la Direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne (2001a), que les effets susmentionnés liés à l'adhésion des Dix pourraient augmenter leur croissance annuelle d'un taux allant jusqu'à 2 points de pourcentage par année sur la période allant de 2000 à 2009.

Un travail de Baldwin, Francois et Portes (1997) arrive à une conclusion similaire. Ces auteurs sont aussi d'avis que les Dix profiteront grandement de l'élargissement à l'Est et de leur intégration au marché unique européen. Selon eux, une meilleure allocation des ressources et de fortes incitations à investir, qui pourraient d'abord résulter de la réduction voire de la suppression des primes de risque dans les taux d'intérêt (comme ce fut le cas lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal), permettraient d'augmenter le produit intérieur brut des Dix de manière durable, à concurrence de 18,8% (par rapport à un scénario sans adhésion).

L'élargissement à l'Est aura également son prix pour les nouveaux pays membres, ce qui devrait réduire dans un premier temps l'important bénéfice potentiel lié à l'adhésion. Bien que difficiles à quantifier, les coûts des investissements nécessaires à la reprise de l'ensemble des règles de l'acquis communautaire ne doivent pas être sous-estimés. Une fois instaurée la libre circulation des personnes, les énormes différences de salaires entre l'Ouest et l'Est devraient pousser les travailleurs qualifiés des nouveaux pays membres à émigrer vers l'Europe des Quinze. Cette « fuite » de travailleurs qualifiés peut, d'une part, ralentir l'augmentation des salaires dans les Quinze dans les branches concernées et, d'autre part, entraver quelque peu le potentiel de croissance des Dix, en tout cas au début.

2.2.2. Effets sur les économies nationales dans l'EEE

Remarque préliminaire

Pratiquement toutes les études menées jusqu'ici indiquent que l'élargissement de l'UE à l'Est aura des effets globalement positifs pour les économies nationales des Quinze, surtout si l'on met entre parenthèses les coûts directs et notamment les transferts.

Les résultats de ces études sont difficilement comparables entre eux, car ils ne sont que partiellement chiffrés. De plus, les périodes d'enquête divergent, de même que les scénarios de base (scénario sans élargissement), les champs d'investigation, les mécanismes observés et les méthodes d'enquête. Enfin, leurs prémisses concernant le financement de l'élargissement ne sont pas les mêmes, ce qui conduit inévitablement à des résultats différents en termes d'impact net.

Le rapport se concentre donc sur les effets qualitatifs affectant les principaux champs d'impact et sur les tendances qui se dégagent. Les éventuelles données quantitatives qui seront fournies doivent être prises uniquement à titre indicatif.

L'entrée des pays d'Europe de l'Est dans l'union douanière et leur intégration au marché unique, d'une part, et au marché du travail, d'autre part, semblent être les deux champs d'impact majeurs. Le deuxième chapitre est consacré aux effets de la migration et à ses conséquences pour le marché du travail.

Conséquences de l'entrée dans l'union douanière et de l'intégration au marché unique

La suppression de tous les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce et l'intégration pleine et entière des Dix au marché unique européen stimuleront à plus d'un titre la croissance économique des Quinze grâce aux gains en efficacité et aux incitations à investir. L'augmentation de la demande de produits d'exportation induira un renforcement des investissements pour adapter les capacités de production. L'acquisition de prestations intermédiaires à un prix avantageux fera baisser les coûts de production. Enfin, l'intensification de la concurrence sur le marché unique exercera une pression sur les marges et sur les prix.

L'étude de la Commission européenne (2001a) prévoit qu'entre 2000 et 2009, le niveau du PIB des Quinze devrait grimper de 0,5 à 0,7% à la suite de l'élargissement, après déduction des coûts induits par celui-ci. Pour donner un ordre de grandeur, cela correspond à une augmentation de 50 milliards d'Euros aux prix de 2000. Ce gain de croissance devrait être dû pour moitié à la libéralisation du commerce des biens et des services et à l'intensification de la concurrence, et pour moitié aux effets de l'instauration de la libre circulation des personnes sur le marché du travail.

Sur mandat de la Commission européenne, Keuschnigg et Kohler (1999) ont procédé à des études de cas pour l'Allemagne et l'Autriche. Ils ont conclu, pour les mêmes raisons (stimulation des investissements suite à l'augmentation de la demande à l'exportation, impact positif des importations de prestations intermédiaires avantageuses sur l'offre globale), à des gains de croissance d'un même ordre de grandeur, à savoir une augmentation durable du niveau du PIB de respectivement 0,5 et 1,0%.

L'étude de Baldwin, Francois et Portes (1997) prévoit par contre un gain de croissance plus modeste pour les Quinze, avec une hausse durable du niveau du PIB de 0,2%, un potentiel qui risque d'être entièrement absorbé par les coûts inévitables de l'élargissement. Les auteurs des différentes études s'accordent à dire que l'Allemagne et l'Autriche seront vraisemblablement les principaux bénéficiaires parmi les Quinze: dans le cas de l'Allemagne, à cause de la taille de son économie nationale et de la solidité de sa position de force dans des secteurs à grand potentiel de croissance (comme celui des équipements de transport et d'autres biens d'investissement), et, pour les deux pays, en raison de leur proximité géographique et en partie linguistique et culturelle avec les nouveaux pays membres.

L'étude de la Commission européenne (2001a) démontre que dans les années 90, l'intégration des pays d'Europe de l'Est a influencé de plus en plus les changements structurels qui ont eu lieu dans différentes branches et régions, surtout en Allemagne et en Autriche. De fait, le commerce

entre les Quinze et les PECO a été très complémentaire au cours de la dernière décennie: les premiers se sont spécialisés dans les domaines de la haute technologie alors que les seconds ont mis l'accent sur les processus à forte intensité en main-d'œuvre et en matériel. La part importante (plus de 50 %) qu'occupent les produits semi-finis dans les exportations des PECO illustre bien leur intégration de facto grandissante à l'Europe des Quinze. Cela mène la Commission à dire que les gains commerciaux enregistrés dans les années 90 dépassent les coûts d'adaptation éventuels.

Coûts de l'élargissement à l'Est

Comme tout changement structurel de fond, l'élargissement à l'Est implique des coûts d'adaptation, qui pourraient contrebalancer, à court terme, une partie de ses effets positifs, avant que les gains dont il est question plus haut s'affirment clairement à long terme. Trois domaines principaux, susceptibles de ralentir et de réduire les gains tirés par les Quinze de l'élargissement à l'Est, sont abordés dans l'étude de la Commission et dans d'autres études qu'elle a mandatées: les transferts en faveur des Dix, les aspects liés au marché financier, en particulier les éventuels effets sur les taux d'intérêt et le taux de change de l'Euro, ainsi que les conséquences pour les systèmes de sécurité sociale des Quinze.

- L'élargissement à l'Est suscite un besoin énorme de financement en termes de transferts aux nouveaux pays membres dans le cadre de la politique agricole commune et des fonds structurels. Les coûts sont estimés à 0,11% du produit national brut agrégé des Quinze. L'impact net des transferts sur la croissance économique des Quinze dépendra largement du mode de financement choisi, à savoir s'ils sont financés par des impôts plus ou moins distorsionnaires ou par le biais de coupes dans des dépenses plus ou moins productives. L'UE envisage de financer les coûts de son élargissement dans le respect des limites budgétaires fixées dans l'Agenda 2000. La majorité des études indique que les recettes fiscales supplémentaires générées par les gains de croissance seront plus que suffisantes pour couvrir les coûts.
- La demande croissante de la part des Dix et le besoin d'adaptation découlant de l'intégration de leurs économies nationales au marché unique européen stimuleront les activités d'investissement dans les Quinze. De l'avis de la Commission (v. étude 2001a), un plus grand dynamisme à l'exportation et des activités d'investissement plus intenses tireront passagèrement vers le haut les taux d'intérêt sur les marchés financiers en raison d'une augmentation de la demande de capitaux. L'effet sera encore renforcé par l'augmentation des investissements directs consentis par les économies nationales des Quinze dans les Dix. La hausse des taux d'intérêt peut aussi faire monter le taux de change de l'Euro. De l'avis de la Commission, une hausse des taux d'intérêt conjuguée à une augmentation du cours de l'Euro aura un effet négatif sur la croissance des Quinze de 2000 à 2010. Mais l'effet sur la croissance du regain d'investissement reste, globalement, nettement positif, si la hausse des taux d'intérêt résulte de conditions plus favorables pour les investissements.
- Les effets sur les systèmes de sécurité sociale sont exposés au chapitre 3.

L'élargissement à l'Est comparé à l'élargissement au Sud des années 80

La Commission voit les résultats de ses simulations modélisées concernant l'élargissement à l'Est (hausse nette du niveau du PIB des Quinze à concurrence de 0,5 à 0,7%, compte tenu de l'effet

migratoire) confirmés par l'impact économique relativement modeste qu'avait eu en son temps l'élargissement au Sud (avec l'adhésion de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne) sur les neuf pays membres à l'époque.

Bien que les ordres de grandeur soient comparables entre l'élargissement au Sud par rapport à l'Europe des Neuf de 1980 et l'élargissement à l'Est par rapport à l'Europe des Quinze, des différences existent, et non des moindres :

- Le passage à l'économie de marché : À la différence des économies concernées par l'élargissement au Sud, qui jouissaient toutes d'une longue tradition d'économie de marché, le passage à l'économie de marché des pays socialistes à économie planifiée d'Europe de l'Est n'a débuté qu'en 1990. Bien qu'ils aient fait depuis d'énormes progrès sur la voie des réformes, ces pays ont encore bien des problèmes à résoudre, avant de satisfaire pleinement aux critères politiques, économiques et institutionnels, fixés par le Conseil de l'Europe à Copenhague les 21 et 22 juin 1993, pour une pleine adhésion sans limitation due aux concessions transitoires.
- Le fossé qui existe au niveau des revenus entre les nouveaux pays membres de l'Europe de l'Est et l'UE est plus profond qu'il ne l'était lors de l'élargissement au Sud. Le PIB par habitant (à parité de pouvoir d'achat) des pays candidats à l'adhésion en 1980 atteignait bien 66% de celui des Neuf. Avec un PIB par habitant représentant à peine 38% de celui de l'UE-15 en 1998, le retard des douze nouveaux pays membres (y compris la Roumanie et la Bulgarie) est pratiquement deux fois plus grand. Le besoin énorme de rattrapage nécessitera, dans un premier temps, de nombreux transferts des fonds structurels et de cohésion et il a retardé le processus d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. S'ils sont utilisés pour le financement d'investissements, ces transferts vont accélérer le processus de croissance et les progrès qui mèneront à la convergence des revenus, avec à la clé, des effets positifs sur les exportations et la croissance économique des Quinze.
- L'agriculture: L'importance de l'agriculture dans les nouveaux pays membres (env. 8% du PIB et 17% des emplois) correspond à la place qu'elle occupait aussi dans les pays candidats à l'adhésion en 1980. Cependant, la productivité du secteur agricole des PECO, mesurée par rapport à la main-d'œuvre employée ou par rapport aux terres cultivées, est moins élevée. En Europe de l'Est, la spécialisation de l'agriculture est beaucoup plus proche de celle des Quinze que cela n'était le cas pour les nouveaux pays membres au début du processus d'élargissement au Sud.
- Le potentiel migratoire paraît foncièrement plus élevé pour l'élargissement à l'Est, en raison de la différence plus grande de revenus et de la proximité géographique et linguistique (v. chap. 3).

2.2.3. Études de pays membres de l'UE-15 et de l'AELE choisis en fonction de leurs points communs avec la Suisse

Mis à part l'étude de la Commission européenne (2001a), axée sur les effets de l'élargissement à l'Est sur l'ensemble de la zone économique des Quinze, d'autres études mandatées par la Commission ou des pays membres sont consacrées aux effets directs de l'élargissement à l'Est sur des pays déterminés. Leurs résultats fournissent des éléments pouvant être utilisés dans

l'évaluation des conséquences directes pour la Suisse du plus grand dynamisme de la demande et de la croissance des Dix.

Le rapport se concentre sur les études qui concernent des petites économies ouvertes et qui présentent d'une manière ou d'une autre des points de comparaison avec la Suisse. Il s'agit de l'Autriche, des Pays-Bas, du Danemark, membres de l'UE, et de la Norvège, membre de l'AELE.

Les différentes études ne sont pas directement comparables entre elles car leurs méthodes d'investigation, les scénarios de base utilisés et les facteurs d'influence pris en compte présentent de trop grandes variations. Il n'est donc possible de formuler que des observations très générales sur le type des effets, sur leur orientation et éventuellement sur leur ordre de grandeur.

Autriche

Comme la Suisse, l'Autriche est une économie ouverte, de petite taille. L'allemand facilite les échanges avec plusieurs nouveaux membres importants qui l'emploient comme la première langue étrangère. En dehors de cela, les situations de départ des deux pays sont sous certains aspects très différents. Avec une part d'exportation vers l'Europe de l'Est d'env. 15%, l'orientation de l'Autriche vers les Dix est beaucoup plus marquée que celle de l'économie suisse (3% des exportations en 2003). Les frontières communes de l'Autriche avec les pays de l'Est rendent le potentiel d'immigration nettement plus élevé.

Keuschnigg et Kohler (1999) prévoient que les effets principaux iront dans deux directions. D'une part, l'augmentation de la demande d'importation des Dix stimulera les exportations et la demande globale de l'économie autrichienne. La possibilité d'acquérir à meilleur prix des produits intermédiaires et des biens d'équipement créera des conditions-cadre avantageuses et augmentera la production, grâce à une accumulation renforcée de capital. D'autre part, l'afflux de main-d'œuvre entraînera un nouvel accroissement du stock de capital dans de nombreux secteurs de l'économie. Malgré des frictions initiales sur le marché du travail, les effets de l'immigration sur l'économie nationale seront clairement positifs à long terme. En plus, il faut ajouter dans l'équation une hausse des recettes fiscales, découlant du plus grand dynamisme de l'économie.

Les auteurs de l'étude concluent que l'élargissement à l'Est entraînera une augmentation durable du niveau du PIB de l'Autriche, de l'ordre de 1% (par rapport à un scénario sans adhésion). Ce bon résultat, nettement supérieur aux chiffres fournis par l'étude de la Commission pour l'ensemble des Quinze, s'explique pour deux raisons: premièrement, l'Autriche entretient des liens traditionnellement étroits avec les Dix; deuxièmement, son économie est en moyenne davantage orientée vers l'Est. Les bases de l'étude ne sont pas étrangères non plus à ce résultat: à la différence de l'étude de la Commission, Keuschnigg et Kohler prennent comme point de départ la situation avant la conclusion des traités européens de 1993; ils incluent, ce faisant, les conséquences économiques des étapes d'intégration déjà franchies à titre de préparation à l'adhésion, ce qui conduit inévitablement à un meilleur résultat, compte tenu de la dynamique de développement des dix dernières années.

Danemark

L'économie du Danemark est également ouverte et de petite taille; son commerce avec l'Est n'a représenté jusqu'ici qu'une part modeste de 4%, ce qui fait que ce pays présente, à plus d'un titre, des points de comparaison avec la Suisse. Dans une étude mandatée par la Commission, Kristensen et Jensen (2001) parviennent à la conclusion que l'impact net de l'élargissement à l'Est aura certes des effets légèrement négatifs à court terme sur l'économie danoise, mais qu'à long terme, l'impact sera clairement positif. Dans une perspective à long terme, les effets positifs de l'augmentation de la demande de la part des Dix et de leur intégration au marché unique européen ainsi que les effets sur l'offre dus à la plus grande mobilité des facteurs de production (travail et capital) compenseront largement les coûts de l'élargissement (en particulier les hausses d'impôts nécessaires à son financement) caractérisant la première phase suivant l'adhésion. Concrètement parlant, le niveau du PIB danois devrait augmenter durablement de plus de 1%, ce qui est en comparaison avec d'autres études relativement élevé.

Mis à part leurs similitudes, la Suisse et le Danemark présentent des différences structurelles et institutionnelles, qui pourraient jouer un rôle dans les effets nets de l'élargissement à l'Est. D'un côté, les coûts de l'élargissement pourraient être très lourds pour le Danemark, notamment parce qu'il bénéficiera de moins de transferts au titre de la politique agricole commune. D'un autre côté, la Suisse, qui ne fait pas partie de l'union douanière et n'est pas pleinement intégrée au marché unique, ne bénéficiera pas dans une égale mesure d'une réduction des coûts de transaction dans ses échanges avec les Dix.

Pays-Bas

Si l'économie hollandaise dépend davantage des exportations que celle de la Suisse, son orientation vers les économies d'Europe de l'Est est pratiquement la même, avec une part de 3% de ses exportations. Dans une étude réalisée pour le compte du gouvernement, Lejour, Mooij et Nahuis (2001) ont calculé que le PIB hollandais par habitant augmentera malgré tout de 0,15% sur le long terme à la suite de l'élargissement à l'Est. Ils incluent dans leurs calculs les effets liés à l'entrée des Dix dans l'union douanière, à leur intégration au marché unique et à l'instauration de la libre circulation des personnes. En revanche, ils ne tiennent pas compte de l'augmentation probable de la croissance dans les Dix et de l'accroissement de leur demande pour des produits hollandais, ce qui explique en partie le résultat total relativement modeste.

Norvège

En ce qui concerne nos partenaires de l'AELE, une seule étude du ministère des affaires étrangères norvégien a été trouvée. Selon celle-ci, l'élargissement aura aussi pour la Norvège un effet global positif, mais aucun chiffre n'est avancé pour quantifier les gains attendus. Les principaux avantages sont escomptés tout d'abord dans les domaines couverts par l'accord EEE, du fait d'une collaboration plus étroite entre la Norvège et les Dix. Vu que la Suisse et la Norvège présentent des différences notables en termes de structures économiques et d'accès au marché unique (la Norvège est membre de l'EEE), les résultats de l'étude devraient être pris avec des pincettes et ne peuvent être transposés que très partiellement à la Suisse.

2.2.4. Perspectives par branches économiques

Les principaux secteurs économiques d'Europe occidentale ne tireront pas tous les mêmes avantages de l'élargissement à l'Est. Il y aura des gagnants et des perdants de l'intégration des Dix au marché unique. Malgré les nombreuses réserves qui peuvent être faites, les études disponibles permettent néanmoins de dégager certaines tendances concernant les effets possibles de l'élargissement dans les principaux domaines.

Les gagnants et les perdants dans l'industrie

À la différence du secteur agricole, où seuls les Pays-Bas parmi les Quinze bénéficieront d'un impact positif sur leur croissance en raison de l'élargissement (cf. Lejour, de Mooij und Nahuis, 2001), dans l'industrie, les résultats des enquêtes laissent espérer des effets globalement positifs sur les principales branches économiques.

Toutes les études annoncent des effets positifs dans le domaine des biens d'investissement que sont les machines et les appareils, l'industrie des équipements électriques, les machines agricoles et les équipements de transport. Ces résultats sont confirmés par des études macroéconomiques prévoyant une augmentation de la croissance dans les Dix fondée pour une grande part sur une intensification des activités d'investissement.

Il ressort du volet allemand de l'étude de cas de Keuschnigg, Keuschnigg et Kohler (1999) que l'industrie des produits chimiques et pharmaceutiques comptera aussi parmi les principaux bénéficiaires de l'élargissement à l'Est.

Les raisons qui font qu'en Allemagne et en Autriche, les industries des textiles et de l'habillement seront les bénéficiaires probables de l'élargissement peuvent ne pas sembler évidentes de prime abord. Il s'agit certes d'un secteur d'exportation traditionnel de ces deux pays vers l'Europe de l'Est, mais la raison principale est à chercher dans les flux commerciaux, qui ont toujours été très entravés et réglementés, et dont la libéralisation complète pourrait conduire à des détournements de flux commerciaux notables en faveur du commerce intérieur de l'UE. L'effet sur l'offre (baisse des coûts de production) lié à l'acquisition de prestations intermédiaires et d'équipements à un prix avantageux devrait plus que compenser les effets contraires entraînés par la suppression des restrictions commerciales et l'intensification subséquente de la concurrence pour les entreprises occidentales. La croissance de ce secteur devrait donc aussi augmenter fortement dans les Quinze au détriment d'autres espaces économiques et peut-être de la Suisse.

L'agriculture, l'industrie alimentaire et les industries extractives comptent plutôt parmi les perdantes de l'élargissement à l'Est. Le tableau ci-dessous récapitule les résultats par branches économiques pour cinq pays.

Évolution de la production dans des branches industrielles choisies après l'élargissement

	Autriche	Allemagne	Italie	Danemark	Pays-Bas
Denrées alimentaires		-	-		-
Produits agricoles	-	-			+
Équipements de transport	+	-	+	+	+
Machines agricoles et machines industrielles			+	+	
Machines et équipements électriques	+	+	+	+	+
Textiles	+	+			+
Cuir	+				+
Habillement		+			
Produits chimiques		+			
Articles en métal		+	+	+	-

Agriculture

De par leur nature, les conséquences sur l'agriculture présentent un intérêt particulier. Même après les traités européens de 1993, les produits agricoles et les produits agricoles transformés ont présenté et continuent de présenter un important potentiel en termes de réduction d'obstacles au commerce. Le pourcentage important de personnes employées dans l'agriculture par rapport au nombre total d'emplois dans certains nouveaux pays membres, sa faible productivité et sa spécialisation moins complémentaire que de substitutive par rapport à l'agriculture des Quinze laissent présager des conséquences sensibles non seulement pour les nouveaux venus, mais aussi pour les pays de l'Europe des Quinze.

La suppression de la protection agricole à l'Ouest et l'accès aux subventions agricoles de l'UE devraient entraîner une hausse de la production agricole de l'Est et des exportations nettes vers les Quinze. Cependant, il faut s'attendre à ce que les contraintes budgétaires et les règles de l'OMC sur le commerce agricole exercent à la longue une pression en direction d'une diminution générale du soutien apporté par le biais de la politique agricole commune.

Les conclusions des études disponibles sont sujettes à controverse. La Commission européenne (2001a) s'attend à un léger renchérissement des exportations agricoles des Dix, parce que leur participation à la politique agricole commune permettrait aux agriculteurs de l'Est de vendre aux prix d'intervention fixés. À l'inverse, les auteurs des études concernant l'Allemagne et l'Autriche sont d'avis que l'augmentation de la production agricole des Dix fera pression sur les prix mondiaux dans différents secteurs. Ils ne s'attendent pas à ce que l'UE protège ses producteurs indigènes contre l'érosion des prix. Les prix agricoles devraient donc baisser d'une manière générale dans l'UE des 25. Dans leur étude sur le Danemark, Kristensen et Jensen prévoient également un recul des prix à long terme.

L'impact de l'élargissement sur le secteur agricole de l'UE ne doit toutefois pas être surestimé. D'une part, pour le moment, les standards de qualité atteints sont encore bien inférieures dans les Dix, et, d'autre part, l'écart de prix qui les séparait des Quinze s'est considérablement réduit au cours des dernières années. En outre, l'excédent enregistré par les Quinze dans leur commerce agricole avec les Dix s'explique par la qualité supérieure de leurs produits plus que par les subventions agricoles. L'impact économique global sur les Quinze est atténué par l'importance déjà limitée et décroissante du secteur agricole (1,5% du PIB et env. 4% des emplois).

2.3. Conséquences prévues pour la Suisse

La Commission européenne estime à un taux situé entre 0,5% et 0,7% le gain de croissance que les Quinze devraient retirer de leur élargissement à l'Est d'ici à 2010. La hausse du niveau du PIB résultera pour moitié des effets de la migration découlant de l'instauration de la libre circulation des personnes et pour moitié des effets liés à la concurrence et à l'intégration commerciale.

Pour savoir dans quelle mesure ces résultats peuvent être transposés à la Suisse, il convient de tenir compte de plusieurs facteurs et notamment de sa situation de départ (degré d'imbrication commerciale et dynamique du développement dans les années 90), de sa structure sectorielle et – last but not least –, de données institutionnelles et de politique commerciale telle qu'une moindre intégration de la Suisse du marché unique.

2.3.1. Intégration commerciale et dynamique du développement

À la fin des années 90, pendant que le commerce (c'est-à-dire la moyenne des importations et des exportations) des Quinze avec les PECO s'élevait à environ 1% du PIB nominal, les échanges de biens entre la Suisse et les Dix représentaient 0,9% des exportations et 0,6% des importations en 2003. Le degré d'orientation à l'Est des économies nationales des Quinze est pourtant extrêmement variable. La moyenne est tirée vers le haut par l'Allemagne et surtout par l'Autriche, les autres pays de l'UE-15 présentant une orientation beaucoup moins marquée.

Entre 1989 et 1999, les exportations des Quinze vers l'Europe de l'Est ont été multipliées par 3,9, et leurs importations par 3,1. De 1990 à 2003, les exportations de biens de la Suisse vers les pays en transition d'Europe de l'Est ont été multipliées par 3,5, et ses importations en provenance de ces pays, par 5. Si la dynamique globale du commerce de la Suisse avec l'Est est comparable à celle des Quinze, des différences existent dans les orientations commerciales. Si, jusqu'ici, la Suisse a moins profité des marchés en pleine expansion de l'Est, elle a su tirer parti de manière cohérente des possibilités qui s'offraient à elle d'acquérir des prestations intermédiaires (matériaux de base et équipements) à un prix avantageux et de délocaliser certains processus de production vers ces endroits relativement proches.

L'excédent de la balance commerciale de la Suisse avec les PECO est passé entre 1995 et 2002 de 1 Mrd de Frs à 1.2 Mrd de Frs pendant que celui de l'UE des 15 est passé de 2.1 Mrd d'Euro à 17.6 Mrd d'Euro. Selon ces chiffres la Suisse serait donc partie d'un très bon niveau. Cependant cette statistique confirme aussi que les entreprises suisses ont moins bien réussi à bénéficier des opportunités offertes par les marchés dynamiques des PECO que leurs concurrents dans l'UE des 15.

2.3.2. Structure sectorielle des exportations

En 2003, les exportations suisses vers les pays d'Europe de l'Est concernaient principalement des produits chimiques (43% des exportations, dont 32% seulement pour les produits pharmaceutiques) et des biens d'investissement (machines, appareils et instruments, pris globalement à concurrence de 30%). Les exportations de produits pharmaceutiques ont surtout profité de ces marchés avec des taux de croissance très élevés: entre 1990 et 2003, elles ont été multipliées par plus de 9. L'évolution des exportations de biens d'investissement a été, quant à elle, moins homogène et, dans l'ensemble, bien moins favorable. Si les exportations de l'industrie des équipements électriques ont quintuplé pour atteindre 9% des exportations totales, les exportations de machines en général (qui représentent toujours 13,9% des exportations) n'ont augmenté que de 51% pendant la même période. Les exportations de matières synthétiques, qui ont plus que décuplé en l'espace de dix ans, ont reçu un énorme coup d'accélérateur, bien qu'elles ne représentent encore qu'une part limitée (2,5%). Les exportations de textiles, de vêtements et d'articles en métal ont affiché des hausses légèrement supérieures à la moyenne (et sont à compter parmi les principales bénéficiaires de l'élargissement dans l'UE des 15).

Commerce avec les pays d'Europe de l'Est en transition^a, 1990-2003

Groupes de marchandises	2 0 0 3				1 9 9 0 ^b				Croissance 1990-2003	
	Exportations en milliers de francs part en %		Importations en milliers de francs part en %		Exportations en milliers de francs part en %		Importations en milliers de francs part en %		Exportations	Importations
									en %	en %
Exportations/Importations total	3'523'683	100.0	2'453'603	100.0	1'020'873	100.0	493'153	100.0	245.2	397.5
Denrées alimentaires préparées ou transformées	49'706	1.4	35'933	1.5	14'833	1.5	17'878	3.6	335.1	101.0
Textiles, habillement, chaussures	146'134	4.1	170'626	7.0	35'324	3.5	46'898	9.5	313.7	263.8
Papier, ouvrages. en papier, produits des arts graphique	101'692	2.9	39'897	1.6	31'430	3.1	8'101	1.6	223.5	392.5
Matières plastiques	86'888	2.5	52'558	2.1	7'733	0.8	4'402	0.9	1023.6	1093.8
Produits chimiques et connexes	1'519'473	43.1	166'646	6.8	284'918	27.9	97'968	19.9	433.3	70.1
Produits pharmaceutiques, vitamines, diagnostics	1'110'848	31.5	65'476	2.7	118'074	11.6	14'978	3.0	840.8	337.1
Métaux	281'241	8.0	225'645	9.2	51'596	5.1	58'956	12.0	445.1	282.7
Produits métalliques	235'031	6.7	174'054	7.1	45'987	4.5	17'432	3.5	411.1	898.5
Machines, appareils, électronique	913'462	25.9	805'927	32.8	429'540	42.1	34'934	7.1	112.7	2207.0
Construction de machines	489'941	13.9	198'474	8.1	324'363	31.8	18'106	3.7	51.0	996.2
Appareils de l'industrie électrique et électronique	317'632	9.0	369'304	15.1	62'196	6.1	6'304	1.3	410.7	5758.3
Instruments et appareils de précision	135'041	3.8	33'030	1.3	61'559	6.0	2'045	0.4	119.4	1515.0
Horlogerie	59'612	1.7	2'614	0.1	15'929	1.6	198	0.0	274.2	1221.0

^a Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Estonie, Lettonie, Lituanie.

^b Sans les États baltes, qui faisaient alors encore partie de l'Union soviétique

Source: DGD

Si l'industrie d'exportation suisse a su tirer parti de manière conséquente du dynamisme exceptionnel de certains marchés (notamment dans le secteur pharmaceutique), ses perspectives sont quelque peu assombries par le manque de succès rencontré par les fournisseurs suisses de biens d'équipement. Il faut toutefois remarquer que les opportunités commerciales pour chaque branche, en partant de niveaux initiaux différents, se sont aussi développées de manière plus ou moins dynamiques.

2.3.3. Aspects institutionnels et de politique commerciale : intégration incomplète au marché unique européen

Avec l'entrée dans l'UE de l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, l'accord de libre-échange Suisse-CE de 1972 et les sept accords sectoriels bilatéraux de 1999 se sont substitués aux accords de libre-échange

conclus par la Suisse et ces huit PECO dans le cadre de l'AELE ainsi qu'aux autres accords bilatéraux sur les produits agricoles.

Dans le domaine des produits industriels, il n'y aura pas de changement dans les relations bilatérales vu que l'accès au marché en franchise douanière est déjà garanti de part et d'autre. Il ne devrait pratiquement pas y avoir de changements non plus dans les domaines de la protection des investissements, de la propriété intellectuelle, des conditions de concurrence et des clauses de sauvegarde étant donné que la réglementation prévue dans les accords de libre-échange dans le cadre de l'AELE se recoupe avec celle de l'accord de libre-échange avec la CE. Au chapitre des produits agricoles, les préférences actuelles existantes entre la Suisse et les PECO se maintiendront dans la mesure des flux commerciaux effectifs réciproques bilatéralement. Les produits agricoles et les produits agricoles transformés en provenance de la Suisse bénéficieront en partie de réductions douanières non négligeables à l'exportation vers les nouveaux pays membres qui appliquaient jusqu'ici des droits de douane relativement élevés et qui utiliseront dorénavant le tarif douanier de la CE. Dans le domaine des services, des marchés publics et des obstacles techniques au commerce, des avantages certains sont à attendre pour la Suisse du fait de l'élargissement à l'Est.

La Suisse n'ayant entretenu jusqu'ici aucune relation de libre-échange avec Chypre et Malte, leur entrée dans l'UE influera positivement, mais de manière très limitée sur les relations économiques bilatérales, compte tenu des volumes commerciaux limités en jeu.

Après l'élargissement à l'Est, la Suisse continuera donc de bénéficier d'un cadre institutionnel au contenu presque inchangé dans ses rapports commerciaux avec les Dix.

En revanche, elle ne pourra pas profiter des avantages majeurs découlant de l'intégration des Dix au marché unique, vu qu'elle n'est pas membre de l'UE. Cela est vrai pour la réduction des coûts de transaction (union douanière au lieu d'une réglementation de libre-échange) mais aussi et surtout pour l'effet positif sur l'offre d'une intensification de la concurrence sur le marché unique. La Suisse sera donc plus exposée au risque d'un détournement des flux commerciaux (trade diversion effects), les membres d'une zone économique pleinement intégrée pouvant avoir tendance à privilégier le commerce entre eux. Il suffit de citer le secteur des textiles, où des études concernant l'Autriche et l'Allemagne annoncent des détournements de flux commerciaux en faveur des 25, au détriment des espaces économiques qui n'en font pas partie, ce qui dans une certaine mesure, est le cas de la Suisse.

2.3.4. Les relations économiques avec l'Europe de l'Est à la lumière de leur importance historique

La phase de libéralisation et de réorientation des économies nationales d'Europe de l'Est vers l'économie de marché est encore très récente. En plus, au niveau des revenus, leur situation de départ en tant que partenaires commerciaux est très modeste : en 1998, le PIB par habitant des douze candidats à l'adhésion ne correspondait qu'aux 38% de la moyenne de l'UE-15. Dans ces conditions, on risque de sous-estimer le potentiel de développement de ces économies et leur impact sur la demande de produits d'exportation en provenance de l'Ouest. L'importance historique de l'Europe de l'Est en tant que partenaire commercial, dont peu de gens se rappellent aujourd'hui, peut donner des pistes de réflexion.

Des données commerciales de la Société des Nations montrent qu'en 1928, 35% des exportations de l'Autriche et presque 10% des exportations de la Suisse prenaient le chemin de l'Europe de l'Est, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie représentant à elles seules 6% des exportations. L'importance qu'avaient alors les économies d'Europe de l'Est est mise en lumière par le volume d'exportation affiché en 1928 par la Tchécoslovaquie, devancée en Europe uniquement par l'Angleterre, l'Allemagne et la France. La Pologne avait aussi à l'époque une importance comparable à celle de la Suisse en tant que pays exportateur. En adoptant cette perspective historique, Baldwin (1993) avait conclu qu'avec les progrès de la libéralisation du commerce et de l'intégration des économies d'Europe de l'Est, leurs marchés gagneraient encore beaucoup en importance pour l'Europe de l'Ouest. Sa prévision s'est entre-temps partiellement réalisée, bien qu'il reste toujours aujourd'hui un potentiel énorme et peut-être sous-estimé de rattrapage.

2.3.5. Conséquences pour la place économique suisse

Une étude (Hollenstein, 2001) menée par le KOF, de l'EPF de Zurich, pour le compte du seco, fournit des informations sur l'évolution des relations économiques de la Suisse avec les pays d'Europe de l'Est. L'étude visait à mettre en évidence, après l'élargissement, les éventuelles conséquences de l'intensification des relations économiques avec l'Europe de l'Est pour la place économique suisse et ses objectifs globaux en termes de politique économique (croissance, emploi, répartition des revenus, stabilité des prix). Les résultats permettent aussi de tirer des conclusions sur les conséquences de l'entrée des économies d'Europe de l'Est dans l'UE, étape finale de leur intégration.

L'étude fournit une analyse descriptive de deux sondages effectués en 1993 et en 1997 auprès d'entreprises industrielles sur le thème de l'engagement en Europe de l'Est, et compare les résultats avec une autre analyse économétrique plus large, qui utilise les informations d'un sondage mené en 1998/1999 sur l'internationalisation dans le cadre d'un programme prioritaire du Fonds national intitulé « Demain la Suisse ».

Dans le débat sur l'internationalisation de l'économie suisse, l'ouverture à l'Europe de l'Est revêt une importance particulière non seulement en raison de la modification radicale des conditions-cadre, qui pose des exigences plus élevées en termes de capacité d'adaptation, ou en raison de la proximité géographique et culturelle de cette région économique. Mais l'Europe de l'Est est en plus un réservoir de main-d'œuvre très qualifiée et relativement bon marché. Des secteurs de l'économie intensifs en capital humain, qui étaient jusqu'ici relativement à l'abri de la concurrence des pays à bas niveau de salaire, pourraient être soumis à une pression accrue les poussant à s'adapter. Parallèlement, de nouveaux débouchés avec un potentiel énorme s'ouvrent aux portes de la Suisse, et devrait donc être plus facilement accessibles aux PME suisses.

Une question centrale était de savoir si l'engagement croissant en Europe de l'Est entraîne la suppression de productions sur la place économique suisse (hypothèse de la substitution) ou si, au contraire, l'ouverture à l'Est permet de compléter et d'élargir les activités économiques en Suisse (hypothèse de la complémentarité). Il s'agissait en outre de déterminer dans quelle mesure une modification du partage du travail liée à l'internationalisation touchait la structure des qualifications en termes de la main-d'œuvre.

Au chapitre des objectifs de croissance globale, l'évaluation de l'étude est sans ambiguïté : malgré les désavantages subis par les entreprises suisses au niveau des coûts, les investissements en Europe de l'Est ont complété et élargi la gamme d'activités économiques de la place économique suisse en termes nets (primauté de la complémentarité sur l'effet de substitution). L'intensification des relations économiques des années 90 a donc soutenu la croissance en Suisse, mais pas dans toutes les branches. Les activités industrielles intensives en main-d'œuvre et en capital physique et/ou en matières premières ont été poussées à s'adapter dans les années 90, ce qui a conduit à de nombreuses fermetures d'entreprises ou d'unités d'entreprises dans un contexte général de récession.

Dans le secteur industriel, l'analyse descriptive – dont les résultats sont confirmés par les avantages comparatifs de la place économique suisse – donne pour gagnantes les branches intensives en capital humain et innovantes telle que la chimie, l'électronique et les instruments, les machines et l'électrotechnique. Il en va de même pour l'horlogerie, qui n'a pas vraiment de concurrents en Europe de l'Est. En accord avec la théorie du commerce extérieur également, les perdantes sont les branches de production utilisant beaucoup de main-d'œuvre comme celles de l'habillement et des autres industries (meubles, articles de sport et de loisirs, etc.), ainsi que les branches intensives en capital physique et en matières premières comme le bois, les métaux et le papier. L'industrie des textiles, intensive en capital physique, occupe une place intermédiaire de même que les branches de transformation des métaux ou de matières synthétiques, difficilement classifiables selon l'utilisation des facteurs. Les grandes entreprises semblent présenter un meilleur rapport entre les opportunités et les risques que les entreprises plus petites. Les différences se font jour surtout au niveau des capacités d'exportation alors que la pression concurrentielle touche également toutes les entreprises, peu importe leur taille.

Dans une perspective à plus long terme et compte tenu des effets indirects sur l'emploi liés au gain de productivité tiré par l'économie mondiale de son internationalisation, l'étude exclut en grande partie que les investissements en Europe de l'Est auront des effets négatifs sur le marché de l'emploi indigène.

En ce qui concerne la structure de qualification des emplois, l'étude conclut que l'activité renforcée des entreprises suisses en Europe de l'Est se fera surtout au détriment des activités intensives en main-d'œuvre et en capital physique et/ou en matières premières. Dans l'industrie, les branches intensives en capital humain et innovantes ainsi que le secteur des services sortiront gagnants. L'engagement à l'Est entraîne donc une modification de la demande sur le marché de l'emploi en faveur d'une main-d'œuvre très qualifiée.

L'étude n'a pas abordé les implications de la libre circulation des personnes, car cette dernière ne sera mise en application que progressivement.

En résumé on peut affirmer que l'élargissement à l'Est représente grâce une extension du marché intérieur de l'UE un plus grand marché harmonisé pour les débouchés, dans lequel les grandes entreprises pourront mieux faire valoir des gains d'échelle, alors que les petites entreprises seront amenées à se spécialiser encore davantage. Les petites entreprises dans les industries de transformation traditionnelles sont soumises depuis longtemps à la pression de l'ouverture internationale qui apporte avec elle des importations de biens de consommation et d'intrants plus avantageux. En accord avec les avantages comparatifs de la Suisse, les entreprises spécialisées dans les branches économiques intenses en capital humain et fortement innovatrices pourront

continuer à prendre de l'importance. Les exportations de services à haute valeur ajoutée devraient aussi connaître une expansion. Les ajustements structurels n'auront pas seulement lieu par l'intermédiaire des effets principalement positifs sur l'économie suisse sus-mentionnés, car l'accès commercial aux marchés extérieurs agit aussi comme un substitut à l'immigration.

2.4. Résumé et conclusion du chapitre 2

1. L'adhésion de pays de l'Europe centrale et orientale à l'UE et l'intégration de leur économie dans le marché intérieur européen provoquera des changements profonds dans les économies des pays adhérents.
2. Il y aura aussi des conséquences sur les économies des pays de l'ancienne Europe occidentale: tout d'abord sur celles des pays-membre de l'UE, ensuite sur celles des pays-membre de l'EEE, qui ne sont pas complètement intégrés dans le marché intérieur, et finalement sur la Suisse.
3. L'économie suisse sera influencée par des effets directs et indirects par l'élargissement à l'Est: directement par les effets de commerce, d'investissements et de croissance qui résulteront de la forte croissance des nouveaux pays-membre avec une augmentation de leur demande à la clé, indirectement par la stimulation et une croissance plus élevée des économies de l'UE des 15, ce qui se répercutera aussi sur l'économie suisse. A cela s'ajoutent les effets de croissance causés par l'immigration résultant de l'extension de la libre-circulation des personnes aux nouveaux pays-membre (voir chapitre 3).
4. Les principaux bénéficiaires seront les nouveaux adhérents eux-mêmes: leur renouvellement économique sera accéléré et, grâce à de meilleures conditions-cadre et de bonnes perspectives de développement, les investissements, tant par des moyens propres que par des investissements directs étrangers, seront fortement soutenus. Selon des études de la Commission européenne et de chercheurs externes, la croissance annuelle des PECO pourrait être jusqu'à 2% plus élevée au-delà de la prochaine décennie grâce à leur adhésion, ce qui représente une augmentation du niveau de leur PIB jusqu'en 2010 dans un ordre de grandeur de 20%.
5. Dans l'UE des 15 l'augmentation de la demande d'exportations conduira à des investissements supplémentaires pour adapter les capacités de production. Des prestations intermédiaires plus avantageuses réduiront les coûts de production et le renforcement de la concurrence sur un marché intérieur plus étendu pèsera encore sur les marges et les prix. Selon la Commission européenne le niveau du PIB de l'UE devrait augmenter de 0.5 à 0.7% entre 2000 et 2009 après déduction des coûts de l'élargissement. La moitié de ces gains économiques proviendra de la libéralisation du commerce des biens et services, ainsi que de l'intensification de la concurrence et l'autre moitié sera causée par l'apport de la libre circulation des personnes au marché du travail.
6. Les effets anticipés sur la croissance pour l'UE des 15 devrait constituer la limite supérieure des gains économiques probables pour la Suisse, vu qu'on reste à l'extérieur de l'UE. La Suisse pourra certes aussi – bien que de manière moins intense – bénéficier comme l'Autriche et l'Allemagne des avantages dus à la proximité culturelle et

linguistique vis-à-vis des nouveaux pays-membre, ce qui favorise une intensification des relations économiques. Comme la Suisse n'est pas membre de l'UE et de son Union douanière, elle est toutefois soumise à un risque substantiel de détournement du commerce en faveur des pays-membre de l'UE.

7. En excluant les effets causés par les migrations, il paraît réaliste au regard des effets estimés pour l'UE d'anticiper une augmentation durable du PIB suisse de 0.2 à 0.3% grâce à l'élargissement à l'Est.

3. Effets sur le marché du travail et les assurances sociales

3.1. Contexte

Huit pays d'Europe centrale et orientale ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004. Il s'agit des États baltes – Estonie, Lettonie, Lituanie –, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Slovénie, qui sont souvent réunis sous la dénomination « PECO-8 »¹. Ces pays réunissent 74 millions d'habitants, ce qui correspond à 20% de la population de l'UE avant l'élargissement. La Bulgarie et la Roumanie, qui comptent 30 millions d'habitants, espèrent pouvoir adhérer d'ici à 2007 (les dix pays sont désignés par l'acronyme « PECO-10 »). La Croatie est devenue en attendant un pays-candidat récemment entré en négociation et vise à devenir membre également en 2007. Cependant les considérations qui suivent n'ont pu la prendre en compte. Ensemble ces trois pays candidats représentent une population de 34.2 Mio, soit 10% de celle de l'UE des 15.

L'UE a convenu, avec les huit nouveaux adhérents de l'Est, de dispositions transitoires souples, qui permettent aux Quinze de limiter l'immigration de la main-d'œuvre en provenance des nouveaux États membres jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard.

Selon les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la libre circulation des personnes ne s'applique pas automatiquement aux nouveaux venus dans l'UE. Cependant, le refus de cette liberté fondamentale mettrait en péril l'accord sur la libre circulation des personnes et, du même coup, les autres accords bilatéraux négociés par la Suisse avec l'UE. Aussi la Suisse a-t-elle visé à obtenir de conditions comparables à celles des Quinze concernant les délais transitoires. Cela a pu être négocié avec l'UE entre-temps.

Une des grandes questions qui se pose en rapport avec l'élargissement à l'Est est celle de l'immigration que risque d'entraîner la libre circulation des personnes et des conséquences à moyen et à long terme d'une éventuelle immigration pour le marché du travail, notamment des effets sur l'emploi, le chômage ou l'évolution des salaires. Cette première question en amène une autre, qui est celle des effets induits sur les assurances sociales suisses.

3.2. Prévisions concernant l'immigration

La question du potentiel de migration en provenance des pays d'Europe centrale et orientale vers la Suisse n'a à ce jour pas fait l'objet d'une analyse détaillée. Deux études réalisées pour le rapport du Conseil fédéral de 1999 sur l'intégration se penchent sur les implications de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Quinze sur le marché du travail. Ces études ne traitent la question de l'élargissement de l'UE que de manière marginale².

Il existe toutefois aujourd'hui un certain nombre d'études sur les effets que les États de l'Europe à quinze doivent attendre de l'élargissement à l'Est. Selon la méthode retenue, l'immigration des

¹ Chypre et Malte, qui comptent ensemble environ 1 million d'habitants, ont aussi adhéré le 1^{er} mai 2004. Ces deux pays ne sont pas pris en considération ci-après, vu qu'ils ne sont pas réputés comme faisant partie de l'élargissement à l'Est et que la majeure partie des analyses ne les intègre pas. Leur rôle est au demeurant très minime dans le cadre des questions qui sont analysées ici.

² Voir Straubhaar (1999) et Weber (1999).

PECO-8 à destination de l'UE est estimée à un effectif situé entre 140 000 et 240 000 personnes par année. Si l'on ajoute la Bulgarie et la Roumanie (PECO-10), les estimations sont de l'ordre de 200 000 à 790 000 personnes par année³. Ces dernières estimations sont supérieures aux valeurs observées lors de l'élargissement de la Communauté européenne vers le Sud. L'importance de la fourchette montre par ailleurs à quel point il est difficile d'estimer ces chiffres. Certains auteurs vont jusqu'à juger ces estimations « pas sérieuses et dangereuses » en raison des hypothèses et des relations d'analogie nécessaires à l'exercice (v. Dustmann, 2001).

Les aspects suivants jouent un rôle décisif dans les prévisions migratoires de l'Europe de l'Est vers l'UE :

- Les nouveaux adhérents représentent un important bassin de population (plus de 100 millions d'habitants pour les PECO-10) ;
- Le fossé dans le revenu par habitant est très profond, ce qui crée des incitations à la migration. Qui plus est, la convergence des revenus est trop lente pour réduire rapidement l'écart. En 2002, le PIB par habitant des 10 nouveaux adhérents représentait environ 46% du niveau moyen des Quinze (à parité de pouvoir d'achat)⁴.

A ces aspects, on peut ajouter les facteurs suivants, qui ont en outre une incidence sur la répartition géographique de la migration au sein de l'UE :

- La situation du marché du travail dans les pays de provenance, mais aussi et surtout dans les pays de destination ;
- L'effectif de la population des dix nouveaux pays qui réside déjà dans les Quinze, ainsi que les réseaux sociaux existants (migration en chaîne) ;
- La proximité géographique, culturelle et linguistique des pays de provenance par rapport aux pays de destination.

Une étude commandée par la Commission de l'UE présente des prévisions relatives à l'immigration dans certains pays de l'Europe des Quinze ; ces prévisions peuvent être transposées sur la Suisse, moyennant quelques hypothèses simplificatrices. Il va sans dire que les réserves méthodologiques générales qu'il convient d'avancer face à ce genre d'études s'appliquent aussi en l'occurrence.

Selon les estimations de la Commission (2000), l'immigration attendue de ressortissants des PECO-10 en direction de l'Europe des Quinze en cas d'introduction immédiate de la libre circulation des personnes devrait se chiffrer à 335'000 personnes, dont 120'000 exerçant une activité lucrative, pour les PECO-10, et à 200'000 personnes, dont 70'000 actifs, pour les PECO-8. Extrapolé sur 30 ans, le potentiel de migration des PECO-10 est estimé à 3,9 millions de personnes, ce qui représente environ 4% de la population des pays de provenance et 1% de la population de l'UE à 15 ?⁵.

³ Voir Commission européenne (2001b), et la documentation qui y est citée.

⁴ Pour illustration : en admettant une croissance économique 2% plus élevée que celle des Quinze, il faudrait 22 ans pour que les PECO atteignent un revenu par habitant égal à 71% de celui des anciens pays de l'UE (ce qui correspond aujourd'hui à la situation de la Grèce et du Portugal).

⁵ Des analyses de sensibilité donnent des chiffres compris entre 2,9 et 4,5 millions de personnes.

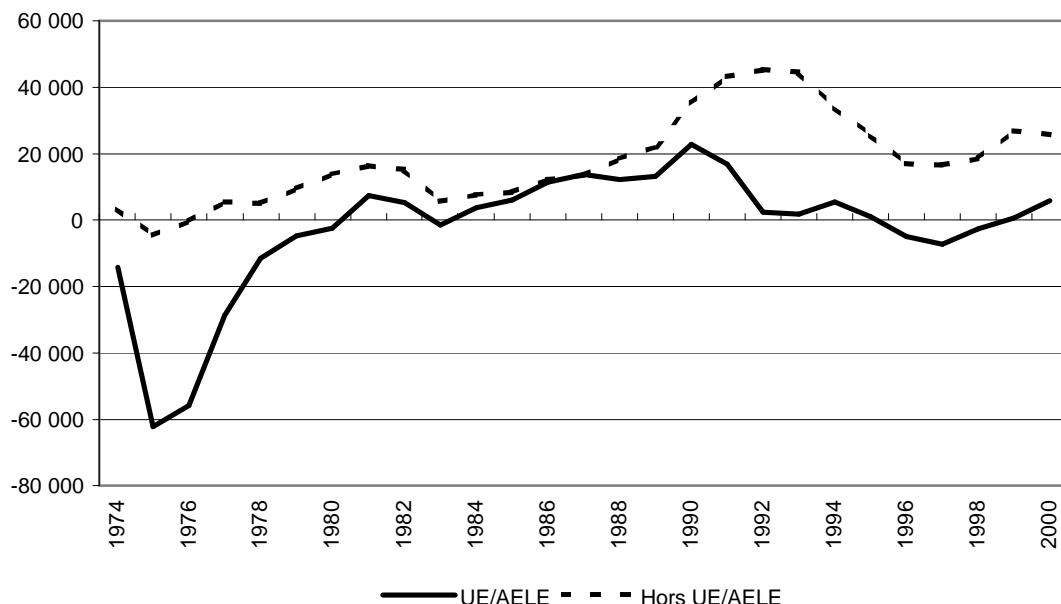
Pour estimer la répartition de l'immigration entre les différents pays des Quinze, la Commission (2000) fonde ses simulations sur des flux proportionnels à l'effectif des ressortissants des PECO-10 qui résidaient déjà dans l'UE avant l'élargissement. Selon ses calculs, en 1998, plus de 850 000 ressortissants des PECO-10 vivaient dans l'UE, dont 65% en Allemagne et 12% en Autriche. Ainsi, selon l'hypothèse retenue, l'Allemagne et l'Autriche devraient absorber respectivement 65 et 12% de l'immigration estimée. Si l'on intégrait la Suisse en appliquant la même méthode de calcul – le pays comptait quelque 20 000 ressortissants des PECO-10 en 1998 –, l'immigration vers la Suisse représenterait 2,3% de l'émigration de ces pays. Selon les hypothèses servant à la modélisation et sans tenir compte de délais de transition, il faudrait s'attendre une immigration annuelle supplémentaire en direction de la Suisse d'environ 4 600 personnes, dont quelque 1 600 actifs, à la suite au premier élargissement aux PECO-8. En cas d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, prévue pour 2007, il faudrait compter avec une immigration annuelle supplémentaire de quelque 3 100 personnes, dont environ 1 100 actifs. Les soldes migratoires diminueraient par la suite en raison de la convergence du niveau de vie au sein de l'UE. En 30 ans, l'effectif des ressortissants des PECO-10 en Suisse passerait de 20 000 actuellement à plus de 90 000.

Ces projections présentent certes un haut degré d'incertitude ; on peut néanmoins en conclure que l'immigration supplémentaire qui devrait découler de l'élargissement de l'UE n'est pas insignifiante pour le marché suisse du travail. A titre de comparaison, selon le Registre central des étrangers (RCE), l'immigration nette en Suisse a été d'environ 28 000 personnes par année, dont 7 700 actifs, entre 1980 et 2000⁶. A peu près un cinquième de cet effectif provenait de la zone UE/AELE, l'immigration en provenance des États hors UE/AELE gagnant toutefois constamment en importance, en particulier dans les années 90. Dans les années 1991 à 1993, la Suisse a enregistré une immigration annuelle nette de 40 000 personnes ne provenant pas de la zone UE/AELE. L'afflux s'est ensuite réduit pendant la période de basse conjoncture pour se stabiliser légèrement au-dessus de 20 000 personnes par année. Rapportée à cet ordre de grandeur, l'immigration des nouveaux membres de l'UE représenterait 23% (PECO-8) et 39% (PECO-10) de l'immigration totale. Dans les calculs, il faut tenir compte du fait que l'immigration croissante de ressortissants des nouveaux adhérents à l'UE devrait partiellement se substituer à l'immigration en provenance d'autres pays ; l'ampleur de cet effet de substitution dépendra du niveau et de la nature des qualifications respectives des immigrants des PECO-10 et des États tiers.

⁶ Immigration nette : étrangers établis ou résidant à l'année, y compris autorisations saisonnières transformées en autorisations de séjour de longue durée.

Graphique 1 : Migration nette de la zone UE/AELE et des États tiers, 1974 à 2000

(étrangers établis ou résidant à l'année, y c. autorisations saisonnières transformées en autorisations de séjour de longue durée)



Source : Registre central des étrangers (RCE)

Au-delà du volume de l'immigration en valeur absolue, le laps de temps sur lequel s'étend cette immigration joue un rôle important pour le marché suisse du travail. La politique suisse des étrangers a connu un tournant important au milieu des années 90. L'introduction d'un modèle à deux cercles a restreint l'immigration en provenance des États tiers (hors UE/AELE) aux spécialistes et aux personnes qualifiées. La main-d'œuvre des États de la zone UE/AELE a en revanche bénéficié d'un traitement privilégié dans la perspective de l'instauration prochaine de la libre circulation des personnes. Cette stratégie fondée sur la libre circulation avec les pays de l'UE/AELE, d'une part, et des contingents doublés d'une restriction aux spécialistes et aux personnes qualifiées vis-à-vis des États tiers, de l'autre, est encore appliquée aujourd'hui. Mais cette nouvelle donne dans la politique à l'égard des étrangers n'a jusqu'ici pas eu tous les effets attendus sur l'évolution des flux migratoires. Le niveau relativement élevé de l'immigration nette des pays hors UE/AELE ces dernières années est en partie un « effet différé » de la forte immigration des années 90. Plus de 40% de l'immigration est actuellement liée au regroupement familial et seul un quart est soumis au contingent applicable à la migration de main-d'œuvre. L'immigration des États hors UE/AELE vers la Suisse pourrait diminuer avec le temps si la politique d'admission relativement restrictive continuait d'être appliquée. Dans ce cas, une immigration supplémentaire des PECO-10 pourrait dans une certaine mesure se substituer à celle d'autres pays du Sud-Est de l'Europe non-membre de l'UE.

Si l'on se réfère aux délais transitoires négociés entre la Suisse et l'UE, qui sont valables jusqu'en 2011, la complète libre circulation des personnes tomberait assez exactement à un moment où la Suisse, du fait de l'évolution démographique, risque de faire face à une phase de tassement (à partir de 2010), voire de recul (à partir de 2015) de la population active. Du point de vue démographique, la complète réalisation de la libre circulation des personnes avec les nouveaux

États membres de l'UE coïnciderait avec une période où une certaine immigration pourrait tout à fait être souhaitable pour la Suisse. Grâce aux contingentements qui augmenteront progressivement sur 7 ans, l'immigration attendue se répartira convenablement sur le temps.

3.3. Effets sur le marché du travail

Les estimations du potentiel de migration sont très peu sûres. Sous l'angle économique, on peut en outre arguer qu'une prévision quantitative de l'immigration est en dernière analyse moins importante que l'estimation des conséquences de cette immigration pour le marché du travail, les assurances sociales et l'économie nationale en général, soit par exemple de ses effets sur le niveau de l'emploi, des salaires et du chômage, le financement des assurances sociales et la croissance économique générale.

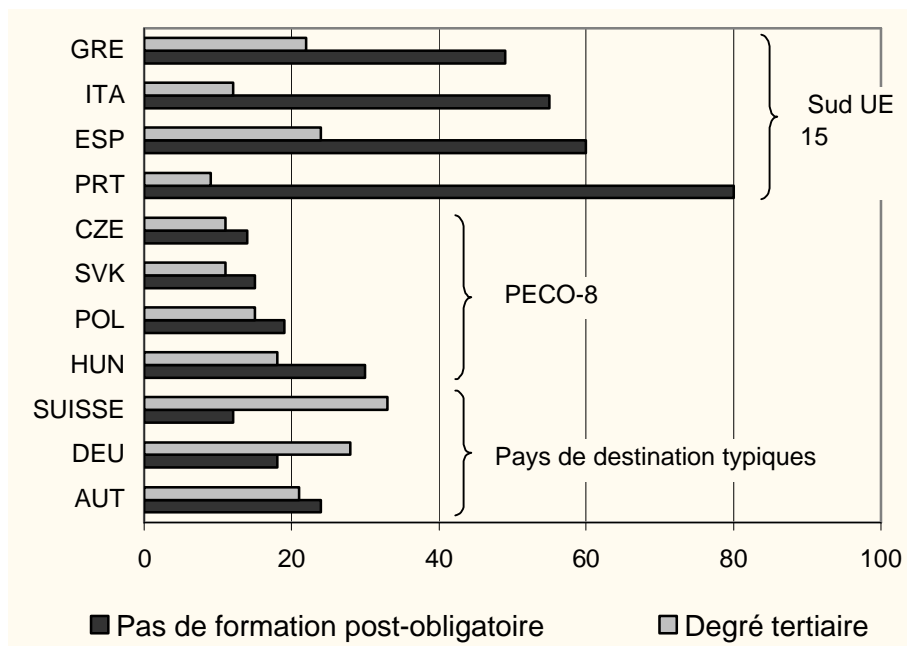
La Suisse a tiré une leçon importante de sa longue expérience de pays d'immigration : c'est essentiellement l'immigration de spécialistes et de personnes qualifiées qui est avantageuse pour l'économie nationale. Le recrutement d'une main-d'œuvre peu qualifiée a certes permis d'améliorer la flexibilité à court terme du marché du travail, mais a aussi entraîné des problèmes structurels considérables à long terme, qui ont explosé au grand jour dans les années 90 sous la forme d'une forte poussée du chômage. En simplifiant le propos, on pourrait dire que la politique migratoire la plus avantageuse pour l'économie suisse est celle qui facilite le recrutement des personnes qualifiées tout en évitant une immigration massive de main-d'œuvre peu qualifiée. Pour évaluer les risques et les chances que représente l'élargissement à l'Est, plusieurs aspects doivent être pris en considération. Ils sont décrits ci-après.

3.3.1. Offre de travail dans les pays de provenance

Il est intéressant de relever que, sous l'angle de la structure des qualifications, les PECO-8 ne sont pas très différents des grands pays de destination de l'Ouest du continent, comme l'Allemagne, l'Autriche, mais aussi la Suisse⁷. La part des 25 à 64 ans sans formation du degré secondaire II est comparable dans tous ces pays, tandis que la part des personnes ayant suivi une formation supérieure au degré secondaire II est la moitié moins grande dans les PECO-8. La situation est tout autre dans les pays du sud de l'Europe, où une proportion de la population adulte située entre 49% (Grèce) et 80% (Portugal) n'est pas allée au-delà du degré primaire ou du degré secondaire I. Vu sous l'angle de l'offre, il faudrait donc plutôt attendre un niveau de formation comparativement élevé des migrants des PECO-8. Cela dit, il faut noter qu'un haut niveau de formation n'est pas en soi une garantie que les personnes concernées exercent une activité conforme à leurs qualifications. Elles sont bien entendues aussi à même d'accomplir des tâches requérant des qualifications moindres, auquel cas la demande de travail dans les pays de destination est un facteur plus important que la qualité de l'offre de travail.

⁷ Les informations disponibles se limitent à la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie.

Graphique 2: degré de formation des 25 à 64 ans, 2001, proportion en %



Source: OCDE (2002)

3.3.2. Demande de travail en Suisse

Ces dernières décennies, la Suisse a enregistré une hausse constante de la demande de main-d'œuvre qualifiée et une baisse des emplois exigeant peu de qualifications. Compte tenu de l'évolution technologique, la tendance devrait se confirmer à terme. L'immigration a toujours joué un rôle important en Suisse, pour les spécialistes et les personnes qualifiées comme pour les personnes peu qualifiées. Cela dit, l'importance relative de la main-d'œuvre qualifiée a gagné en importance à la suite du changement de la demande de travail et de la réorientation de la politique suisse relative aux étrangers au milieu des années 90.

Concernant le recrutement de la main-d'œuvre très qualifiée, l'élargissement à l'Est aura un effet positif sur le marché suisse du travail, vu que la Suisse est très attractive dans ce domaine. La libre circulation des personnes avec l'UE a toujours été et demeure l'une des exigences les plus importantes des PME. Cette politique est par contre plus problématique pour les pays d'émigration, qui peuvent craindre un certain exode des cerveaux.

Vu la tendance à long terme observée en Suisse en direction d'une demande de main-d'œuvre disposant d'un bon niveau de qualification, il ne faut plus compter aujourd'hui et à l'avenir avec une immigration massive de travailleurs non qualifiés. Quelques branches, comme l'agriculture, la construction, l'hôtellerie-restauration, ainsi que divers segments de l'industrie et le secteur de la santé pourront néanmoins, dans un premier temps, encore embaucher de la main-d'œuvre relativement « bon marché », ce qui n'est légalement presque plus possible sous le régime actuel de la politique des étrangers. Il n'y a pas d'exigences particulières concernant la qualification des personnes de l'UE/AELE, mais les entreprises suisses ont du mal à recruter en nombre dans cette zone des travailleurs peu qualifiés aux conditions salariales souhaitées. Le différentiel de salaire

avec ces pays est apparemment déjà trop faible pour rendre la Suisse attrayante aux yeux des migrants potentiels.

Le potentiel de migration des nouveaux États membres de l'UE devrait être encore nettement plus élevé, vu le différentiel salarial très prononcé par rapport à ces pays. Les entreprises suisses devraient donc être attrayantes pour les personnes qualifiées et les personnes non qualifiées. L'hypothèse selon laquelle la main-d'œuvre d'Europe de l'Est effectuera aussi du travail non qualifié est concevable, malgré la tendance à la baisse côté demande. En 2002, par exemple, l'agriculture suisse a employé 3 500 stagiaires, venant pour une bonne part des PECO, avec une majorité de Polonais. L'Union suisse des paysans estime à moyen terme à 5 000 ou 6 000 travailleurs séjournant en moyenne 6 mois en Suisse le besoin de main-d'œuvre en provenance d'États tiers. On estime qu'il y a de bonnes chances que les PECO puissent couvrir ce besoin. L'hôtellerie-restauration devrait aussi chercher à recruter du personnel de service dans les PECO. Le chômage étant supérieur à la moyenne dans cette branche, il faudra ici veiller particulièrement à ce que les demandeurs d'emploi résidant en Suisse pourront continuer d'être placés et que les conditions de travail et de salaire ne se détériorent pas. Le secteur de la construction va aussi s'attacher à tirer profit de l'élargissement à l'Est en recrutant à la saison notamment. On ne peut pas encore avancer d'estimation quantitative à cet égard. Dans le domaine des soins, la Suisse devrait surtout manquer de main-d'œuvre qualifiée. On peut penser que l'élargissement à l'Est pourra aussi apporter un certain soulagement dans ce domaine.

L'élargissement de l'UE à l'Est devrait en principe accroître les possibilités de recrutement d'une main-d'œuvre peu qualifiée, mais il ne faut pas oublier que la libre circulation des personnes ne se réalisera que par étapes, qu'ensuite les mesures d'accompagnement relatives à la libre circulation des personnes reprendront la relève. Ces mesures visent à éviter que l'immigration n'entraîne une sous-enchère salariale systématique, qui induirait une dégradation des conditions de travail et de salaire de la main-d'œuvre établie en Suisse. Elles imposent aussi clairement des limites aux entreprises désireuses d'abaisser leurs coûts en faisant pression sur les salaires. Il est prévu d'associer à ces mesures un durcissement de la législation visant à lutter contre le travail au noir afin d'éviter que le système ne soit contourné par des pratiques illégales.

3.3.3. Immigration et chômage

L'immigration en Suisse a été dans le passé étroitement liée à la demande de main-d'œuvre, comme l'ont montré les études réalisées pour le rapport d'intégration de 1999⁸. Cette corrélation devrait se confirmer pour les migrations entre la Suisse et l'UE, vu que le droit à un séjour prolongé sur le territoire suisse est subordonné à un emploi. La libre circulation des personnes représente un facteur de flexibilité pour le marché du travail dans le sens que les entreprises peuvent mobiliser un plus grand potentiel de main-d'œuvre dans les phases d'expansion. En période de basse conjoncture, l'immigration s'interrompt le plus souvent et joue ainsi une certaine fonction de tampon. Mais les temps où la Suisse pouvait compter sur un départ rapide des immigrants en phase de basse conjoncture sont révolus, même si les employés non domiciliés (activités saisonnières et travailleurs frontaliers) continueront de jouer un rôle régulateur. Au-delà des effets conjoncturels, une immigration accrue en provenance d'Europe de l'Est ne devrait pas avoir d'incidence sur le chômage, pour autant que la part des immigrants non qualifiés soit

⁸ Voir Weber (1999).

relativement faible. Grâce à une base de recrutement plus large et aux impulsions positives que cela aura sur la croissance, il se pourrait même qu'une baisse du chômage structurel en résulte.

3.3.4. Effets sur les salaires

La crainte d'éventuelles conséquences négatives sur les salaires et les conditions de travail (« dumping social et salarial ») avait déjà été soulevée dans le cadre des accords bilatéraux I. Le Conseil fédéral y avait réagi en arrêtant les mesures dites d'accompagnement, dont il veut encore optimiser l'efficacité en se basant sur les constatations faites lors de leur introduction. A l'heure de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE, ces mesures vont gagner en importance, vu que le différentiel du niveau de salaire risque effectivement de pousser les personnes de ces pays à faire de la sous-enchère par rapport aux conditions de travail et aux salaires usuels en Suisse. Cela sera évité grâce à l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, qui prévoit des contingents d'immigration, le maintien de la préférence pour les travailleurs domiciliés en Suisse, ainsi que des contrôles systématiques du respect des salaires et des conditions de travail usuelles en Suisse. A la fin de la période transitoire les mesures d'accompagnement continueront de jouer le rôle de garde-fou afin d'éviter les abus sur les salaires et les conditions de travail, notamment si l'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée devait prendre des proportions inattendues.

Dans le segment des qualifications supérieures, un accroissement de la concurrence et une réduction de la pénurie chronique de main-d'œuvre est souhaitée et n'entraînerait pas de conséquences négatives appelant une intervention de l'État. Au contraire, puisqu'en réduisant le manque partiellement chronique de main-d'œuvre, l'économie suisse en tire des avantages importants sous la forme d'investissements et d'emplois supplémentaires.

3.4. Effets sur les assurances sociales

3.4.1. Généralités

La coordination inter-étatique de la législation relative à la sécurité sociale est indissociable des dispositions régissant la libre circulation des personnes. Elle garantit que les travailleurs migrants ne seront pas pénalisés directement ou indirectement dans le domaine des assurances sociales et se pose à ce titre comme une condition *sine qua non* de l'exercice de la libre circulation des personnes. C'est pourquoi cette coordination est aussi prévue par l'accord sur la libre circulation des personnes conclu entre la Suisse et l'UE, ainsi que par le protocole additionnel concernant l'extension de l'accord sur les dix nouveaux États membres.

L'accord sur la libre circulation des personnes prévoit actuellement une coordination des dispositions régissant les assurances sociales avec les États membres de l'UE dans les domaines suivants : maladie (y c. accidents non professionnels) et maternité, invalidité, vieillesse, décès (prestations de survivants), accidents et maladies professionnels, chômage et prestations familiales. Les mesures de coordination ne couvrent par contre pas l'assistance sociale.

Les principes fondamentaux de la coordination sont les suivants :

- 1) Obligation de s'assurer : l'obligation de s'assurer se fonde sur les dispositions légales du pays dans lequel la personne exerce une activité lucrative⁹.
- 2) Egalité de traitement : les personnes qui possèdent la nationalité d'un autre État partie ont droit à être traitées sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État dont le droit est applicable.
- 3) Totalisation des périodes de cotisation : les périodes d'assurance et/ou de cotisation accomplies dans d'autres États parties sont au besoin prises en considération pour la réalisation du droit aux prestations.
- 4) Exportation des prestations : les prestations financières doivent être versées au domicile d'une personne établie dans un autre État partie sans restrictions.
- 5) Système au prorata : les rentes sont accordées à raison de la durée d'assurance de l'ayant droit dans le pays.

Ces principes, qui s'appliqueront aussi aux Dix, n'auront pas les mêmes conséquences pour les différentes branches du système suisse des assurances sociales. Les principaux effets sont brièvement passés en revue branche par branche dans les pages qui suivent. L'estimation des effets potentiels se fonde sur un scénario de base qui prévoit pour la Suisse un solde migratoire net positif en provenance des PECO du fait de la libre circulation des personnes.

3.4.2. AVS / AI

Pour une assurance sociale comme l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), dont le financement est fondé sur le principe de la répartition, il est bon que le nombre de cotisants soit élevé par rapport au nombre de bénéficiaires. L'immigration d'actifs étrangers qui paient des cotisations a donc dans l'immédiat un effet positif sur le système. Actuellement, la part des cotisations salariales versées par des assurés étrangers pour le financement de l'AVS se situe à 25%, ce qui représente près du double de la part des étrangers bénéficiant des prestations de l'AVS (14%)¹⁰.

Il ne faut naturellement pas oublier que, à moyen et long terme, les cotisations donnent droit à des prestations pécuniaires sous forme de rentes. Une rente est toutefois réduite lorsque l'assuré n'a pas cotisé pendant toute la durée de cotisation. Les cotisations versées aux assurances sociales étrangères et la période de versement à ces assurances ne peuvent pas être répercutées sur l'AVS ou prises en compte de quelque manière que ce soit dans l'assurance suisse. Ces règles s'appliquent aujourd'hui déjà avec cinq des dix nouveaux membres de l'UE en vertu de conventions de sécurité sociale. Les personnes qui émigrent en Suisse à un âge avancé et qui ne peuvent par conséquent pas effectuer la durée de cotisation complète reçoivent de l'AVS une rente partielle, qui complète une éventuelle autre rente partielle versée par l'assurance du pays d'origine de l'assuré.

⁹ Des réglementations spéciales s'appliquent aux personnes qui travaillent dans plusieurs pays en même temps ou qui séjournent et travaillent pour le compte d'un employeur dans un autre État signataire (travailleurs dit détachés).

¹⁰ Source : rapport donnant suite au postulat 99.3096 Wyss du 17 mars 1999, « Prestations 'exportées'. Assurer le financement de l'AVS/AI ». Chiffres portant sur l'année 2000. Le rapport entre les cotisations et les rentes est tributaire du fait que la population étrangère présente une structure des âges plus favorable en raison du flux migratoire. De plus, diverses autres influences jouent encore un rôle (plafonnement des revenus déterminant pour les rentes, formule asymétrique pour les rentes, déduction pour les contributions manquantes et compléments en provenance d'autre pays, naturalisations, etc.).

Une immigration accrue en provenance d'Europe centrale et orientale a-t-elle des effets favorables ou défavorables sur l'AVS ? Vu le caractère empirique de la question, il n'est pas possible d'y apporter ici une réponse définitive. Les paramètres déterminants sont les suivants : la formule précise de calcul des rentes partielles, l'âge au moment de l'arrivée en Suisse et le montant du revenu déterminant pour l'AVS. Plus le revenu est élevé, plus le bilan est positif pour l'AVS, vu que les cotisations sont calculées sur le salaire total, tandis que la rente est plafonnée. Par ce mécanisme, l'AVS opère en principe une redistribution du haut vers le bas.

Un deuxième paramètre potentiellement important est l'âge de l'immigrant à son arrivée en Suisse. Pour les personnes d'un certain âge, la probabilité est plus grande de devoir faire appel aux prestations complémentaires (PC) dans une phase ultérieure, car ces personnes disposent d'une rente partielle AVS peu importante et d'une période de versement trop courte pour constituer un deuxième ou éventuellement un troisième pilier suffisant. Il convient de préciser ici que, contrairement aux rentes AVS, les PC ne peuvent pas être exportées. La personne qui émigre dans un autre État signataire (par exemple en cas de retour dans son pays d'origine) perd donc le droit aux PC.

On peut dire en résumé que les effets attendus d'une immigration accrue sont positifs à court et moyen terme pour l'AVS, vu que le nombre de cotisants augmente par rapport au nombre de bénéficiaires. Cet effet serait particulièrement bienvenu à partir de 2015 car les problèmes démographiques de la Suisse devraient s'accroître à ce moment-là. A moyen et long terme, les effets sur l'AVS devraient être plus ou moins neutres. Plus les immigrants sont jeunes et/ou qualifiés, plus les effets tendront à être positifs. Plus le nombre de migrants âgés et/ou non qualifiés sera élevé, plus les conséquences seront négatives.

Concernant l'assurance-invalidité (AI), il est *a priori* très difficile d'estimer les effets d'une augmentation de la migration des PECO vers la Suisse. Certes, l'AI est aussi une assurance fondée sur le principe de la répartition, selon lequel les cotisations entrantes sont utilisées pour financer les prestations, mais le facteur démographique, qui joue un rôle important pour l'AVS, n'a ici qu'une portée mineure. On pourrait s'attendre à un effet négatif sur l'AI si les immigrants présentaient une forte proportion de personnes exerçant une profession qui les expose à un grand risque d'invalidité. Toutefois, pour établir dans ce cas une relation de causalité entre l'immigration et les prestations de l'AI, il faudrait pouvoir prouver que, sans immigration supplémentaire, l'emploi aurait effectivement été moindre dans les groupes professionnels concernés, et que ce n'est pas l'effet d'un remplacement de la main-d'œuvre indigène par de la main-d'œuvre immigrée. La probabilité de devoir recourir à une rente AI augmentant avec l'âge, la venue de jeunes migrants aurait dans l'immédiat un effet positif. Les données disponibles actuellement ne permettent toutefois pas de répondre sans réserve à la question. Il n'y a pas non plus d'évidences que les éventuels émigrants en provenance des nouveaux pays-membre de l'UE se différencient dans leurs propensions à réclamer des prestations sociales de la population résidente en Suisse.

3.4.3. Prévoyance professionnelle

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle (2^e pilier), un accroissement de l'immigration n'a un effet positif ou négatif que si, du point de vue actuariel, les migrants présentent une claire dominante de « bons risques » ou de « mauvais risques ». Sont notamment réputés bons risques, dans le deuxième pilier, les hommes célibataires, vu que leur espérance de vie est moindre que

celle des femmes et qu'ils ne donnent pas lieu au versement de rente de veuve ou d'orphelin. A l'opposé, les mauvais risques seraient par exemple les personnes présentant un risque d'invalidité supérieur à la moyenne. Il n'est aujourd'hui guère possible d'estimer le profil de risque des futurs migrants des nouveaux pays membres de l'UE sous l'angle de la prévoyance professionnelle. Il n'y a guère de données confirmant qu'ils représentent en général un groupe à haut risque.

Les éventuelles cotisations versées dans le cadre d'un système de prévoyance professionnelle étranger ne sont pas prises en considération dans la prévoyance professionnelle suisse et ne donnent de ce fait pas de droit à une rente. Les systèmes de prévoyance fondés sur le principe de la capitalisation ne sont pas très répandus ou sont encore jeunes dans les PECO-10 (la Pologne a par exemple mis en place ce genre de système en 1999 pour les jeunes travailleurs).

3.4.4. Prestations complémentaires (PC)

Les immigrants qui, au moment de leur entrée en Suisse, ont déjà un certain âge, qui n'ont de ce fait pas eu l'occasion de se constituer une prévoyance vieillesse suffisante en Suisse et qui touchent une rente de vieillesse modique de l'étranger pourraient au besoin solliciter les prestations complémentaires après avoir atteint l'âge de la retraite. Concernant les personnes venant des nouveaux États membres de l'UE, le nombre des cas de ce type devrait être relativement faible, vu qu'elles ont la possibilité d'exporter dans leur pays d'origine leurs rentes (partielles) des premier et deuxième piliers acquises en Suisse et qu'elles devraient en règle générale préférer rentrer chez elles.

En 2002, la part cumulée des rentiers et des rentières AVS touchant des PC s'élevait à 11,5 %. La proportion était plus de deux fois plus élevée dans la population étrangère (23,8 %) que dans la population suisse (10,4 %). Mesurée à l'aune de l'ensemble des bénéficiaires de prestations AVS (y compris ceux qui touchent une rente AVS à l'étranger et qui ainsi n'ont pas droit aux prestations complémentaires), la part des ressortissants étrangers touchant des prestations complémentaires s'élevait toutefois à 16 % en 2002, ce qui correspondait presque exactement à la part des prestations pécuniaires que ces personnes touchaient de l'AVS (15,9 %). Selon ces calculs, les étrangères et les étrangers n'engendrent pas de coûts supérieurs aux Suisses et aux Suissesses en termes de PC, lorsqu'on prend en compte l'abandon des prestations complémentaires à cause de l'émigration.

Concernant les prestations complémentaires à l'AI, on constate, pour l'année 2002, que les étrangers bénéficiant des prestations de l'AI sont proportionnellement moins nombreux à y recourir (22,6 %) que les ressortissants suisses (26,7 %). Compte tenu du fait qu'environ 28 % des prestations AI bénéficiant à des étrangers sont versées hors de Suisse (état : janvier 2003), la part des étrangers bénéficiaires des prestations de l'AI (y compris ceux qui sont à l'étranger) et des PC est encore plus faible.

Selon les dispositions en vigueur avec la CE, les bénéficiaires d'une rente étrangère ne peuvent immigrer en Suisse que s'ils disposent de moyens suffisants. En d'autres termes, leur rente étrangère cumulée avec leurs moyens propres doit leur procurer un revenu supérieur à celui qui donne droit aux prestations complémentaires.

3.4.5. Assurance-chômage (AC)

Les règles de coordination des assurances sociales prévues par l'accord sur la libre circulation des personnes avec les Quinze s'appliquent aussi à l'assurance-chômage et sont donc également valables pour les ressortissants des PECO. Cela représente un changement pour la Suisse dans la mesure où, en cas de chômage, les immigrants en provenance de l'UE ne perdent pas leur droit de séjour comme c'était le cas auparavant pour les titulaires de permis de courte durée arrivés en fin de contrat de travail. Ils ont acquis un droit à l'indemnité de chômage aux mêmes conditions que les nationaux (principe de l'égalité de traitement). Les périodes de cotisation réalisées dans un pays de l'UE sont prises en compte (cumul des périodes de cotisation selon le principe de la totalisation). En outre, à condition qu'elle se mette à la disposition du service public de placement pour chercher du travail dans le pays de l'UE de sa destination, une personne au chômage a la possibilité d'y exporter l'indemnité de chômage pendant un délai de trois mois (exportation des prestations). Pour les titulaires d'un permis de courte durée, un délai de transition est négocié avec l'UE jusqu'en 2011, pendant lequel la totalisation ne sera pas appliquée et où les cotisations à l'assurance-chômage payées en Suisse par l'employé concerné seront remboursées aux États de provenance.

L'AC pourrait avoir à endosser des coûts supplémentaires si après la période transitoire un grand nombre de titulaires de permis de séjour de courte durée venaient à migrer des nouveaux États membres de l'UE vers la Suisse et à y faire usage de leur droit à l'indemnité de chômage. Ce risque est toutefois limité, du fait que la demande de ce genre de main-d'œuvre a assez fortement diminué ces dernières années (v. commentaires au ch. 2.3.2). En outre, avec la dernière révision de la LACI, la durée minimale de cotisation donnant droit à l'indemnité de chômage est passée de 6 à 12 mois dans un délai-cadre de deux ans, ce qui (sans totalisation) fait qu'un séjour d'une seule saison ne peut donner droit à l'indemnité de chômage.

Hormis en ce qui concerne le problème des emplois d'une durée inférieure à une année, l'AC doit s'attendre, de manière générale, à des coûts supplémentaires si les immigrants font partie de catégories à risque. La situation deviendrait donc particulièrement onéreuse pour l'AC en cas d'importante immigration de personnes non qualifiées présentant, du point de vue structurel, des risques assez importants de chômage.

Un troisième risque réside dans ce que l'on désigne parfois par le terme de « tourisme de l'assurance-chômage » : il est en effet possible qu'un standard élevé en matière d'assurance-chômage constitue en lui-même une incitation à l'immigration. En raison de divers facteurs, cette incitation paraît toutefois trop faible pour avoir de réels effets : tout d'abord, les prestations de l'AC suisse sont analogues à celles existant dans les autres pays européens, surtout si l'on tient compte des différences de niveau du coût de la vie. Par ailleurs, il faut souligner que les personnes au chômage ne jouissent pas de la libre circulation au sein de l'UE. Une autorisation de séjour est accordée, d'une part, aux personnes qui prennent une activité lucrative et, d'autre part, aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative à condition qu'elles puissent prouver qu'elles ont suffisamment de moyen financiers. Pour les demandeurs d'emploi, le droit de séjour est en principe limité à 6 mois, l'exportation de l'indemnité de l'assurance-chômage étant possible pendant trois mois.

3.4.6. Assurance en cas de maladie et d'accident

Dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents, l'obligation de s'assurer est un paramètre important. Aux termes de l'accord sur la libre circulation, les personnes exerçant une activité lucrative en Suisse et les membres de leur famille sont tenus de s'assurer contre la maladie et les accidents auprès de l'assurance suisse même s'ils habitent à l'étranger. Ce principe s'applique aussi aux PECO après l'élargissement à l'Est. Des exceptions ont toutefois été convenues avec différents pays dans l'accord sur la libre circulation des personnes. Certains d'entre eux prévoient une levée de l'obligation de s'assurer lorsque la personne apporte la preuve qu'elle a conclu une assurance dans son pays de résidence ou que les membres de la famille ne sont assurés que dans le pays de résidence. Selon le protocole additionnel à l'accord de la libre circulation des personnes, cette dernière règle devra en particulier s'appliquer à la Hongrie.

Par ailleurs, les PECO sont associés pour les cas des séjours temporaires à l'étranger à l'entraide internationale en matière de prestations de l'assurance-maladie et accidents. Les éventuels intérêts sur les avances de prestations accordées par l'organisme suisse de liaison sont à la charge de la Confédération. Le volume devrait toutefois rester très modeste.

L'élargissement à l'Est devrait en principe avoir des conséquences financières limitées pour l'assurance-maladie suisse. Il n'y a pas de raison de penser que les personnes des PECO présentent des risques de maladie particuliers. Côté primes, les éventuels immigrants des PECO sont soumis aux mêmes conditions que les personnes résidant en Suisse. Si les familles immigrant en Suisse font principalement partie des catégories inférieures de revenu, elles devraient toutefois profiter davantage des réductions de primes. Or, pour ce qui est des personnes à l'étranger qui sont couvertes par l'assurance-maladie suisse (membres de la famille des personnes exerçant une activité lucrative en Suisse), il ressort de l'expérience accumulée avec les Quinze que le recours effectif à des réductions des primes par ces personnes ne représente qu'un petit pourcentage des frais estimés initialement. On est en droit de penser qu'il n'en ira pas fondamentalement autrement dans les relations avec les PECO.

3.4.7. Allocations familiales

L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes ne devrait pas avoir de conséquences sur les allocations familiales accordées par la Confédération dans le domaine agricole. Deux raisons à cela : d'une part, le nombre des exploitations agricoles ne cesse de diminuer et, d'autre part, les personnes des pays de l'Est seront embauchées au détriment des ressortissants d'autres pays de l'UE.

L'éventuelle majoration des coûts dans le domaine des allocations familiales cantonales (en faveur des ressortissants des PECO exerçant une activité lucrative en Suisse et dont la famille est restée au pays) n'est pas chiffrable. Cela dit, la majeure partie des réglementations cantonales prévoit aussi, aujourd'hui déjà, des allocations familiales pour les enfants résidant dans ces pays.

3.4.8. Aide sociale

L'aide sociale ne fait pas partie de la coordination entre la Suisse et l'UE. Les cantons et les communes restent donc libres de définir les critères d'octroi et le niveau des prestations comme ils l'entendent. Ce faisant, ils doivent toutefois respecter le principe constitutionnel de l'égalité de

traitement, qui prévoit notamment que personne ne doit subir de discrimination du fait de son origine, de sa race, de sa langue et de ses convictions religieuses (art. 8, al. 2, Cst.).

Il convient en outre de préciser que les bénéficiaires de l'aide sociale ne jouissent pas de la libre circulation des personnes au sein de l'UE. Comme mentionné précédemment, les immigrants désirant exercer une activité lucrative en Suisse doivent disposer d'un emploi. De plus, pour pouvoir séjourner durablement en Suisse (dans le dessein d'exercer une activité lucrative ou non), ils ne doivent pas être dépendants de l'aide sociale.

Le risque que les coûts l'aide sociale prennent l'ascenseur à la suite de l'élargissement à l'Est ou carrément que les prestations sociales offertes agissent comme une incitation à l'immigration est relativement faible, dans la mesure où une grande vague d'immigration de personnes non qualifiées qui risqueraient de solliciter l'aide sociale par la suite ne se concrétise pas. Or le risque de voir se réaliser cette dernière hypothèse est relativement faible, comme cela a été expliqué à plusieurs reprises.

3.5. Synthèse et conclusion du chapitre 3

1. L'élargissement à l'Est a fait augmenter la population de l'UE de 74 millions de personnes en 2004, auxquelles devraient s'ajouter 30 millions de nouveaux Européens en 2007. La Commission de l'UE estime le potentiel de migration des PECO-10 dans l'UE à 335 000 personnes par année et à 3,9 millions de personnes en l'espace de trente ans (dont environ 1/3 de personnes exerçant une activité lucrative). 80 % de l'immigration devrait se concentrer sur l'Allemagne et l'Autriche.
2. En extrapolant les résultats obtenus pour l'UE sur la Suisse, on obtient une immigration des PECO-8 estimée initialement à 4600 personnes par année, puis allant s'amenuisant (sans délais transitoires). Avec l'extension de la libre circulation des personnes à la Roumanie et à la Bulgarie (adhésion prévue en 2007), il faudrait compter avec une immigration supplémentaire de 3100 personnes par année. Une immigration de cet ordre de grandeur ne serait pas inhabituelle pour la Suisse.
3. Les conséquences attendues ne sont pas dramatiques pour le marché du travail, au contraire : elles sont d'autant plus positives que le niveau de qualification des immigrants est élevé. Sous le régime de la libre circulation des personnes, c'est la demande de travail de la part des entreprises qui déterminera l'ampleur et la structure des qualifications de la population immigrante. La crainte d'une immigration massive de personnes peu qualifiées est infondée, vu qu'il n'existe pas de demande pour cette main-d'œuvre en Suisse. En plus le niveau de qualification moyen dans les nouveaux pays-membre est relativement élevé. Si, contre toute attente, l'immigration de personnes peu qualifiées devait prendre de grandes proportions, les effets négatifs sur les salaires de la population résidante pourraient être limités grâce aux mesures d'accompagnement.
4. Les Quinze ont la possibilité de limiter l'immigration pendant une période transitoire maximale de sept ans. Il est important que la Suisse dispose d'un instrument comparable afin de permettre une introduction progressive de la libre circulation pour les citoyens des nouveaux Etats membres et de pouvoir se prémunir contre une évolution inattendue, car les pronostics concernant l'immigration dans ce domaine doivent toujours être jugés comme étant peu fiables. En appliquant un délai transitoire valable jusqu'en 2011, comme cela est

prévu dans le protocole additionnel, la complète libre circulation des personnes sera appliquée dans une phase où la population active de la Suisse sera en recul du fait de l'évolution démographique. Un certain assouplissement des restrictions à l'immigration serait de toute façon bienvenu à ce moment-là.

5. L'immigration de personnes en âge de travailler et de leur famille a des conséquences positives à court et à moyen terme pour l'AVS, qui fonctionne selon le système de la répartition, en ce qu'elle influe favorablement sur le rapport entre les cotisants et les bénéficiaires d'une rente. À terme, il faut tenir compte du fait que les immigrants, en payant leurs cotisations, auront acquis le droit à une rente, qu'ils exporteront en cas de retour au pays. Ce principe vaut déjà aujourd'hui pour cinq des dix nouveaux venus dans l'UE, qui ont conclu des conventions de sécurité sociale avec la Suisse. À long terme, le bilan de l'immigration est d'autant plus positif pour l'AVS que le revenu des migrants est élevé. Il est difficile de se prononcer sur les conséquences de l'élargissement à l'Est sur l'AI, car on ne sait rien de la structure des risques des éventuels immigrants des PECO.
6. On n'attend guère de coûts ou de revenus supplémentaires pour le système de la prévoyance professionnelle (2^e pilier) à la suite de l'élargissement de l'UE à l'Est. Les rentes sont calculées sur la base de la durée de cotisation en Suisse.
7. Les immigrants qui, au moment de leur entrée en Suisse, ont déjà un certain âge, qui n'ont de ce fait pas eu l'occasion de se constituer une prévoyance vieillesse suffisante en Suisse et qui touchent une rente vieillesse modique de leur pays pourraient solliciter les prestations complémentaires après avoir atteint l'âge de la retraite. Mais le nombre de cas de ce type devrait rester faible, vu que, grâce à la possibilité qui leur est offerte d'exporter dans leur pays d'origine leur rente (partielle) acquise en Suisse au titre du premier et du deuxième pilier, la majeure partie des personnes intéressées préférera retourner au pays. Au demeurant, pour que le bénéficiaire d'une rente puisse émigrer en Suisse en provenance d'un PECO, il doit dans tous les cas fournir la preuve qu'il dispose des moyens financiers suffisants.
8. L'assurance-chômage pourrait être amenée à devoir couvrir des coûts supplémentaires à la suite de l'élargissement à l'Est si un grand nombre de personnes non qualifiées et de temporaires immigraient des PECO. Ces deux catégories de personnes présentent un risque de chômage supérieur à la moyenne et font de ce fait partie des « bénéficiaires nets » de l'AC. Cependant, compte tenu des mutations structurelles du marché suisse du travail, de l'introduction progressive de la libre circulation des personnes et de la possibilité de réguler jusqu'à un certain point l'immigration de main-d'œuvre « bon marché » à travers les mesures d'accompagnement, ce risque peut être qualifié de faible.
9. Dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents, on prévoit que l'élargissement à l'Est n'induirait que des dépenses ponctuelles au titre des réductions de prime.
10. Le risque est faible de voir fortement gonfler les dépenses de l'aide sociale à la suite de l'élargissement de l'UE à l'Est. D'une part, les bénéficiaires de l'aide sociale ne jouissent pas de la libre circulation au sein de l'UE. D'autre part, une vague d'immigration en provenance des PECO est plutôt improbable.

4. Elargissement de l'UE à l'Est et conséquences pour le franc suisse

4.1. Effets sur le taux de change Euro – franc suisse

Les conséquences de l'élargissement sur le taux de change entre l'Euro et le franc suisse sont difficiles à évaluer. Il est parfaitement possible que la plus grande hétérogénéité liée à l'arrivée des nouveaux membres sera perçue par les marchés financiers comme une pénalité pour l'Euro et que celui aura tendance à se déprécier. Il n'est pas non plus exclu que l'élargissement à l'Est créera une telle impulsion économique, que l'Euro aura tendance à se raffermir.

Pour l'heure, trois éléments permettent de penser que l'incidence de l'élargissement sur l'Euro sera de faible portée. Premier élément : les nouveaux membres ne représentent somme toute qu'une petite partie du nombre total de pays de l'UE élargie. La contribution de ces pays au PIB de l'UE-15 est seulement de 5 ou 6%. Cette simple question de taille relative fait aussi que l'intégration au marché unique européen devrait stimuler beaucoup plus les économies des nouveaux membres que la zone économique de l'Europe des Quinze. Deuxième élément : comme le passage à l'Euro dans les nouveaux pays membres implique de suivre une procédure et de satisfaire à certains critères, il ne sera effectif que dans quelques années et les marchés ne seront par conséquent pas pris au dépourvu. Troisième élément : la BCE a d'ores et déjà annoncé clairement qu'elle ne voyait pas dans l'élargissement de l'UE motif à changer de politique.

4.2. Conditions et date optimale pour adhérer à l'Union économique et monétaire

Les nouveaux pays membres sont tenus contractuellement d'adhérer à l'Union économique et monétaire (UEM) dès lors qu'ils remplissent toutes les conditions prévues. Ils sont donc soumis aux mêmes conditions d'adhésion à l'UEM que les anciens membres et doivent donc justifier d'une convergence économique élevée et durable par rapport à la zone Euro. Pour en évaluer le degré, on fait appel aux « critères de convergence de Maastricht ». Les quatre critères principaux sont les suivants : la stabilité des prix ; une situation financière des pouvoirs publics saine sur la durée, c-à-d. un déficit budgétaire n'excédant pas 3% du PIB et une dette publique n'excédant pas 60% du PIB, tout en permettant la prise en compte de certains facteurs spécifiques ; une participation préalable de deux ans au mécanisme de taux de change européen (MTC 2) comme critère de la capacité de maintenir un taux de change fixe par rapport à l'Euro ; enfin, un niveau approprié des taux d'intérêts à long terme.

Les dix nouveaux membres devraient avoir plus de difficultés à remplir les critères de Maastricht que les économies des Quinze, en raison des déficits assez élevés de leur balance courante liés à la croissance, d'une situation difficile pour les finances publiques induite en partie par les coûts du processus de transition, et des taux d'inflation tendanciellement plus élevés. Cela dit, menée au pas de charge, une politique d'assainissement en vue de remplir les critères budgétaires de Maastricht pourrait nuire, du moins dans un premier temps, à la reprise économique des Dix.

Les conditions que doivent remplir les Dix pour rejoindre rapidement l'UEM, et l'intérêt qu'ils ont à le faire, diffèrent d'un pays à l'autre, à certains égards considérablement. Ainsi, certains des petits pays ayant rejoint l'UE participent déjà dans les faits au MTC 2, car ils ont introduit des taux de change fixes par rapport à l'Euro. Passer assez rapidement à l'Euro pourrait s'avérer économiquement judicieux pour ces pays, car leurs zones monétaires très restreintes sont

particulièrement vulnérables aux chocs externes. En revanche, pour les grandes économies comme celles de la Pologne, de la Hongrie ou de la République tchèque, qui privilégient actuellement un flottement pur ou administré de leur monnaie, la situation peut être toute autre, tant au niveau des possibilités d'adhésion à l'UEM que de la rationalité économique de franchir rapidement ce pas.

4.3. Effets sur les taux de change des nouveaux pays membres

Il est un peu plus facile d'évaluer les effets de l'élargissement sur les taux de change des nouveaux pays membres que sur l'Euro.

La situation actuelle est la suivante : bien que le revenu par habitant des nouveaux pays membres soit nettement inférieur à la moyenne de l'UE, tout porte à croire que ces pays réussiront à réduire peu à peu ce retard. Dès lors, les taux de change réels de ces pays devraient augmenter progressivement. Lorsque le taux de change nominal reste suffisamment souple par rapport à l'Euro, cette augmentation peut intervenir par modification du taux de change nominal. D'ailleurs, ces derniers temps, les taux de change des nouveaux pays membres ont souvent connu une pression à la hausse. Lorsque le taux de change nominal est fixe (en particulier après l'introduction de l'Euro), l'appréciation réelle de la monnaie par rapport aux autres pays de l'UE résulte d'une inflation supérieure à la moyenne de l'UE. L'appréciation réelle s'explique par l'effet dit « Balassa-Samuelson »¹¹.

L'effet Balassa-Samuelson ne devrait en revanche pas avoir de répercussion importante sur le taux de change entre l'Euro et des monnaies tierces comme le franc suisse. Contrairement aux nouveaux arrivés, les anciens membres vont voir leur revenu par habitant baisser dans un premier temps suite à l'élargissement, avant qu'il ne se reprenne graduellement (toujours en comparaison avec un scénario sans élargissement). L'Euro pourrait ainsi fléchir au début, avant de s'affermir de nouveau. Toutefois, pour les raisons évoquées au début (contribution relativement faible des nouveaux États membres au PIB de l'UE ; anticipation des marchés par rapport à l'élargissement), il faut s'attendre à ce que le taux de change Euro – franc suisse ne soit pas sérieusement affecté.

¹¹ Explications : l'adhésion au marché intégré de l'UE de pays ayant un revenu par habitant relativement bas entraîne, dans les pays concernés, des gains de productivité, principalement dans le secteur des exportations. Les revenus augmentent non seulement dans le secteur des exportations, mais aussi dans le secteur tourné vers le marché intérieur. La hausse des revenus au niveau du marché intérieur s'explique par le fait que les deux secteurs sont en concurrence sur le marché du travail, de sorte que les revenus du secteur axé sur le marché intérieur doivent suivre la progression de ceux du secteur des exportations. Comme le secteur intérieur ne dégage pas les gains de productivité du secteur des exportations, il doit, pour être rentable, augmenter sensiblement ses prix par rapport à ceux du secteur des exportations. On peut considérer le rapport entre les prix du secteur intérieur et ceux du secteur des exportations (plus exactement, le rapport entre les prix des biens non négociés internationalement et les prix des biens négociés internationalement) comme étalon de mesure du cours du change réel. Les gains sensibles de productivité, attendus dans le secteur des exportations des nouveaux pays membres, devraient donc induire une appréciation réelle de la monnaie de ces pays.

5. Bibliographie

Baldwin Richard E. (1993), "Likely Effects of Free Trade in Europe", in: Patterns of Production and Trade in the New Europe, EFTA

Baldwin, Richard E., Joseph F. Francois and Richard Portes (1997), "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: the Impact on the EU and Central Europe" Graduate Institute of International Studies, University of Geneva and CEPR; Erasmus University Rotterdam, WTO and CEPR; London Business School and CEPR

Bauer, T. and K.F. Zimmermann (1995), "Integrating the East: The Labour Market Effects of Immigration, CEPR discussion paper no. 1235

CREDIT SUISSE Economic Research & Consulting (2002), „Europäische Union – die Grosse Erweiterung nach Osten“, Economic Briefing Nr. 28, 18. März 2002

De Moij, Ruud (1999), "Economic Consequences of EU Enlargement", Centraal Planbureau des Ministerie van Economische Zaken

Dustmann, Christian (2001), „Probleme der Prognose von Wanderungsbewegungen im Zuge der Osterweiterung der EU – Koreferat zu Herbert Brücker und Gebhard Flaig“, in: *Beihefte der Konjunkturpolitik*, Heft 52, S. 77-83.

Commission européenne (2000), «The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States – Part 1», Final Report 22.05 2000.

Commission européenne (2001a), "The Economic Impact of Enlargement", General Directorate for Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), Enlargement Papers no. 4, June 2001

Commission européenne (2001b), „The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement – Information note“, European Commission, 6 March 2001.

Grassini, M. (2001), "Eastern Enlargement to the EU : Economic Costs and Benefits for the EU Member States : the Case of Italy", Study prepared for the Commission of the European Communities DG Budget, Final Report, December 2001

Hollenstein Heinz (2001), „Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa“, Strukturberichterstattung Nr. 7, Studienreihe des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern

Keuschnigg, C., M. Keuschnigg and W. Kohler (1999), "Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Member States : the Case of Germany", Study prepared for the Commission of the European Communities DG Budget, Final Report, September 2001

Keuschnigg, C. and W. Kohler (1999), "Eastern Enlargement to the EU : Economic Costs and Benefits for the EU Member States : the Case of Austria", Study prepared for the Commission of the European Communities DG Budget, Final Report, September 2001

Kristensen, T. and P. R. Jensen (2001), "Eastern Enlargement to the EU : Economic Costs and Benefits for the EU Member States : the Case of Denmark", Study prepared for the Commission of the European Communities DG Budget, Final Report, December 2001.

Kohler, Wilhelm (2004): "Eastern Enlargement of the EU: A Comprehensive Welfare Assessment", HWWA Discussion Paper No. 260

Lammers, Konrad (2004): "How will the Enlargement affect the old Members of the European Union?", *Intereconomics*, Vol. 3/39

Lejour, A.M., Ruud de Moij and R. Nahuis (2001), "EU Enlargement :Economic Implications for Countries and Industries ", Centraal Planbureau des Ministerie van Economische Zaken, September 2001

Madsen, Anders Due and Morten Lobedanz Sorensen (2002), "Economic Consequences for Denmark of Enlargement", May 2002

Ministry of Foreign Affairs of Norway (2001), "EU Enlargement and its Consequences: Norway", 28 March 2001.

OECD (2002), *Education at a Glance – OECD Indicators 2002*, OECD: Paris.

Straubhaar, Thomas (1999), „Integration und Arbeitsmarkt – Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union“, *BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 3*, Bern.

Weber, Bernhard (1999), „Die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf den Schweizer Arbeitsmarkt“, in: *Materialienband zum Integrationsbericht, BWA Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 2*, Bern.