



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES**  
**N O T R E E U R O P E**  
Président : Jacques Delors

**L'INVESTISSEMENT DIRECT VERS LES NOUVEAUX  
ADHERENTS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE :  
CE QUE L'ELARGISSEMENT POURRAIT CHANGER**

**Bérénice PICCIOTTO**

*Études et recherches n°24  
Mai 2003*



***ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ANGLAIS ET ALLEMAND***

**<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications/Etud24-en.pdf>**

© *Notre Europe*, mai 2003

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.



## **Bérénice PICCIOTTO**

Née en 1978 à Prague.

Diplômée de l'école HEC (Paris), spécialisation Economie. Mémoire de fin d'études sur la crise financière russe de 1998.

Elle est actuellement en DEA d'Economie et Finance internationales à l'Université Paris Dauphine et participe à un projet de l'Organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE) sur la libéralisation des systèmes financiers dans les pays d'Europe du Sud-Est.

A également travaillé à Moscou pour le cabinet d'audit Mazars et Guérard.

Dans le cadre d'un stage dans le service recherche risque pays - marchés émergents de la CDC-IXIS, elle a réalisé une étude sur les privatisations dans le secteur des infrastructures dans les pays d'Europe centrale.

### ***Notre Europe***

*Notre Europe* est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

*Notre Europe* participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.



## AVANT PROPOS

Le 16 avril de cette année 2003, le Traité par lequel l'Union européenne s'élargit à 10 nouveaux membres vient d'être signé à Athènes et se trouve désormais soumis à la ratification dans les 25 pays concernés. Durant ces quelques mois, qui passeront très vite, les ex-candidats se trouvent en quelque sorte suspendus entre deux statuts : celui de candidat qu'ils ont déjà quitté et celui de membre de plein droit qu'ils sont en passe de rejoindre. C'est un moment privilégié pour s'interroger sur les conséquences prévisibles de ce changement de statut.

*Notre Europe* a demandé à Bérénice Picciotto d'essayer d'éclairer l'un des aspects majeurs de cette question en analysant les effets prévisibles de l'intégration des nouveaux membres au marché unique sur les flux d'investissement et la localisation des activités économiques. De cette étude solide et bien documentée, qui éclaire le champ du possible sans afficher de certitudes, je retiens pour l'essentiel deux considérations.

La première est que la page est loin d'être blanche : les années de "transition" économique et de préparation à l'intégration à l'UE ont permis aux pays candidats de se positionner par rapport aux flux d'investissement directs étrangers et d'y adapter, avec un bonheur variable, leurs politiques économiques.

La seconde est que les résultats ainsi obtenus sont d'une extrême fragilité, ont déjà subi des à-coups importants et révèlent des déséquilibres potentiels importants entre pays, entre régions et entre secteurs, aussi bien chez les nouveaux membres que chez certains anciens.

C'est dire si le défi à relever est important pour l'Union, dont personne ne comprendrait qu'elle ne fasse pas mieux dans la convergence qu'au cours de la période qui a précédé l'adhésion. Elle dispose pour cela de l'instrument décisif que constituent les fonds structurels et de cohésion, dont la négociation d'adhésion n'a cependant pu considérer que l'enveloppe budgétaire. Il devient maintenant urgent, y compris dans la perspective de l'agenda 2007-2013, de s'intéresser à la problématique spécifique du rôle de ces fonds dans le cadre de cet élargissement. J'espère que des travaux tels que ceux de Bérénice Picciotto contribueront à en faire prendre conscience et à fournir les premiers éléments d'orientation.

Jacques Delors





## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>I – HISTORIQUE</b>	<b>3</b>
1. Définition	3
2. Des flux d’investissement direct étranger (IDE) concentrés dans un groupe de pays	3
3. Quels ont été les déterminants des flux d’IDE vers les PECO depuis 1989 ?	7
- cadre réglementaire et juridique, absence de corruption	8
- infrastructures physiques et financières	8
- coût de la main d’œuvre : un constat contrasté	9
- mesures prises par les autorités des pays pour attirer les investisseurs étrangers	10
- situation macro-économique	12
4. Répartition sectorielle des IDE	13
<b>II – EVALUATION DES CONSEQUENCES DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ETRANGERS</b>	<b>15</b>
1. Effets positifs des IDE sur les pays d’accueil : théorie et réalité	15
- augmentation de la productivité dans les entreprises rachetées par des investisseurs étrangers	15
- externalités positives : transfert de technologie et capital humain	16
- renforcement de la concurrence ou émergence d’oligopoles ?	17
2. Effets négatifs observés des IDE sur les pays d’accueil	19
- quel type d’IDE a le moins d’effets négatifs sur les entreprises domestiques ?	19
- effets ambigus des IDE sur la balance courante	19
- perte d’indépendance du pays	20
3. Limitation des flux migratoires	21
<b>III – QUE VA CHANGER L’INTEGRATION A L’UNION EUROPEENNE ?</b>	<b>23</b>
1. Quels seront les effets du passage du statut de candidat à celui de pays membre ?	23
- effets quantitatifs	23
- effets qualitatifs de l’adhésion sur les flux d’IDE	26
2. Les précédents irlandais et portugais : modèles ou concurrents ?	29
- effets de l’adhésion sur les changements de spécialisation	29
- détournement des flux de l’Irlande et des pays du Sud vers les PECO ?	31
<b>CONCLUSION</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>35</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>38</b>

## TABLEAUX

<b>Tableau 1</b> : stock d'IDE	<b>6</b>
<b>Tableau 2</b> : flux d'IDE entrants	<b>6</b>
<b>Tableau 3</b> : flux d'IDE en % du PIB	<b>8</b>
<b>Tableau 4</b> : PIB/ tête	<b>13</b>
<b>Tableau 5</b> : répartition des niveaux de formation dans les PECO et dans l'Union	<b>14</b>
<b>Tableau 6</b> : part des ventes des entreprises à capitaux étrangers dans différents secteurs industriels en 1999	<b>19</b>
<b>Tableau 7</b> : comment maximiser les bénéfices des IDE et minimiser leurs effets pervers ?	<b>48</b>
<b>Tableau 8</b> : répartition des stocks d'IDE dans l'industrie manufacturière en 2000	<b>50</b>

## INTRODUCTION

Au moment où l'élargissement aux 8 pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) les plus avancés est imminent, les opinions publiques et parfois la classe politique de certains de ces pays y semblent plutôt indifférentes. Tous les pays qui entreront dans l'Union Européenne (UE) en mai 2004 doivent organiser avant cette date un référendum sur l'adhésion. Après une victoire modeste du oui à Malte, la Slovénie et la Hongrie ont été les premières à approuver massivement l'entrée dans l'UE. Les résultats des votes suivants permettront de connaître plus précisément l'état des opinions publiques des futurs membres face à la question européenne.

Or le contexte actuel, marqué par le ralentissement économique en Europe occidentale et particulièrement en Allemagne, pays qui est à la fois l'une des principales puissances économiques de l'UE et le premier partenaire commercial des futurs membres, ne manquera pas d'influencer le débat sur les effets de l'élargissement, aussi bien dans les actuels membres de l'UE que dans les PECO. Dans ce débat, le rôle des investissements directs étrangers (IDE) cristallise d'une certaine manière les craintes et les espoirs des uns et des autres.

Après avoir globalement achevé leur mutation d'un système planifié vers l'économie de marché, les PECO se trouvent actuellement dans la dernière phase de la pré-adhésion initiée il y a trois ans, pendant laquelle ils ont négocié les termes de leur accession et ont été soumis aux impératifs de l'adoption de l'acquis communautaire.

Aujourd'hui, alors que ces pays s'appêtent à franchir l'étape de l'adhésion proprement dite, des risques de déséquilibres macroéconomiques subsistent, et la convergence avec les membres actuels de l'UE n'est pas atteinte. On peut donc se demander si cette nouvelle phase permettra de résoudre certains des anciens problèmes ou si, au contraire, elle ne risque pas de faire surgir de nouvelles difficultés.

Dès la chute des régimes à économie planifiée, les IDE ont représenté un enjeu crucial pour les PECO. En 1989, le capital productif et les infrastructures de ces pays avaient besoin d'être renouvelés et modernisés, et l'investissement est donc apparu comme une variable déterminante du développement. Mais l'épargne domestique étant trop faible pour apporter tous les capitaux nécessaires, et le financement externe (par les marchés ou par intermédiation bancaire) étant peu développé, l'apport de capitaux étrangers a joué un rôle essentiel dans le financement de l'investissement.

Les flux d'IDE vers les PECO ont ainsi contribué à transformer la structure industrielle et sociale des pays bénéficiaires de manière plus profonde et durable que les flux commerciaux. Il s'agit à présent de savoir dans quelle mesure l'accession affectera les flux d'IDE tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

Contrairement à la première phase de la transition, où les investissements étrangers sont intervenus surtout dans le cadre du processus de privatisation aujourd'hui en grande partie achevé, l'enjeu actuel est d'attirer les investisseurs étrangers dans le secteur déjà privatisé. La prédominance des IDE en provenance de l'UE indique que l'intégration des économies des PECO dans le marché unique est en cours, du moins pour certains d'entre eux. En effet, les flux et les stocks d'IDE sont concentrés dans les PECO les plus avancés, tandis que les pays de l'Europe du Sud-Est (Roumanie, Bulgarie) n'ont pas encore réussi à attirer des flux d'investissement significatifs. Ces différences entre les PECO permettent d'analyser les facteurs qui rendent un pays attractif pour les investisseurs étrangers: stabilité politique et

macroéconomique, réglementation et législation adaptées et respectées, absence de corruption, coût de la main d'œuvre relativement plus faible que dans le pays d'origine des investisseurs, main d'œuvre qualifiée, et enfin présence d'infrastructures physiques et de systèmes financiers sains et permettant une allocation efficace des ressources.

L'évaluation des effets des IDE pour les PECO et pour les pays membres de l'UE donne une image contrastée et peu convenue. En effet, pour les pays de l'UE, les IDE sortants ne correspondent pas seulement à des délocalisations causant du chômage, et dans les pays candidats, l'investissement étranger ne suffit pas à assurer le développement et une situation économique stable.

De même, les bénéfices théoriques des IDE comme les transferts de technologie ou l'amélioration du capital humain ne sont pas toujours vérifiés empiriquement. Pour qu'ils existent réellement, des conditions doivent être réunies, et c'est là que les politiques publiques, éventuellement soutenues par des ressources communautaires, ont un rôle important à jouer. Nous examinerons le type de politiques à mener afin de maximiser les effets bénéfiques des IDE et de réduire leurs effets pervers.

L'intégration des PECO à l'UE aura sans doute des effets supplémentaires. Les PECO qui adhéreront en 2004 deviendront plus attractifs pour les investisseurs étrangers (confiance accrue, effet des fonds structurels sur l'environnement économique) et verront probablement les flux d'IDE entrants augmenter. Qualitativement, on peut s'attendre à des effets sur la spécialisation de ces pays et à une augmentation des inégalités régionales. La question de l'évolution de la spécialisation va se poser dans les prochaines années, car la convergence des coûts salariaux dans les PECO avec ceux en Europe occidentale est inévitable, ce qui rend une spécialisation dans les industries à forte intensité en main d'œuvre peu qualifiée non viable à long terme.

Contrairement à beaucoup d'autres travaux qui considèrent les effets de l'élargissement sur les économies des membres actuels de l'UE, la présente étude s'attachera à analyser les enjeux des IDE après l'élargissement surtout du point de vue des PECO (les 8 pays de la région qui adhéreront à l'UE en mai 2004, plus la Bulgarie et la Roumanie).

La première partie résume les tendances des flux d'IDE depuis le début de la transition et analyse leurs principaux déterminants. La deuxième partie est consacrée à l'évaluation des effets positifs et négatifs des IDE sur les économies des PECO. Enfin, la dernière partie examine les conséquences possibles de l'adhésion sur les flux d'IDE dans les PECO, en adoptant d'abord une approche théorique puis en s'appuyant sur l'expérience des élargissements précédents.

## **I - HISTORIQUE**

### **1. Définition**

Les flux d'investissement vers les PECO sont composés presque exclusivement de deux types de flux, qui ne s'adressent pas aux mêmes besoins de financement et n'ont ni les mêmes déterminants ni les mêmes effets sur les économies d'accueil : les IDE (Investissements Directs Etrangers), qui sont l'objet de la présente étude, et les investissements de portefeuille, définis ci-après.

En réalisant un IDE, l'investisseur étranger souhaite acquérir un pouvoir de gestion et un intérêt durable dans une entreprise, alors que les investissements de portefeuille sont des placements dont le but premier est le rendement financier à court terme.

Dans les statistiques, on comptabilise comme IDE les opérations qui permettent de détenir au moins 10% des actions ou des droits de vote d'une firme, et comme investissements de portefeuille celles qui n'atteignent pas ce seuil. Théoriquement, les IDE sont composés de trois éléments: la prise de participation au capital de l'entreprise, les prêts à court et long terme entre l'investisseur étranger et l'entreprise bénéficiaire de l'IDE, et les bénéfices réinvestis dans cette dernière. Mais en pratique, les statistiques des IDE ne prennent pas toujours en compte les profits réinvestis<sup>1</sup>.

Les IDE sont donc des investissements productifs, effectués à un horizon à long terme, moins volatils et moins facilement réversibles que les investissements de portefeuille, ce qui explique le rôle important qu'ils jouent dans le financement des pays d'Europe centrale et orientale.

### **2. Des flux d'IDE concentrés dans un groupe de pays**

L'étude de la répartition géographique des IDE entrants dans les PECO révèle de grandes différences entre les pays. C'est le cas aussi bien en ce qui concerne les stocks d'IDE (flux cumulés depuis l'ouverture des pays aux flux d'investissement étranger) que les flux entrants année par année.

Ces deux données sont complémentaires: le premier tableau, qui mesure les stocks d'IDE dans chacun des pays candidats en 2000 permet de savoir quels pays ont accueilli le plus d'investissements étrangers depuis le début de la transition (les flux avant 1990 étant très faibles voire nuls selon les pays). Mais il ne montre pas la dynamique d'évolution de l'attractivité de chaque pays pour les IDE.

C'est le tableau présentant les flux entrants annuels (tableau 2) qui permet, pays par pays, d'observer l'évolution des entrées annuelles d'IDE.

---

<sup>1</sup> Pour la prise en compte des profits réinvestis dans le calcul des flux d'IDE en Hongrie, voir *Macroeconomic and Sectoral Aspects of Hungary's International Competitiveness and Trade performance on EU Markets*, G. Oblath et S.Richter, Research Report of the Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), N°228, septembre 2002.

Ce deuxième tableau montre que si les flux totaux d'IDE vers les PECO ont augmenté, cette croissance ne s'est pas faite de manière uniforme dans tous les pays: cela est dû à plusieurs phénomènes que nous expliciterons plus loin (stratégie de privatisation, ouverture à la concurrence étrangère dans certains secteurs, politiques d'encouragement des IDE). Ainsi les pays les plus avancés dans la transition, où le processus de privatisation est aujourd'hui achevé ou très avancé, ont vu la croissance de leurs flux entrants d'IDE ralentir. En Hongrie par exemple, les flux se sont stabilisés vers 1999, moment où les privatisations ont été totalement achevées.

**Tableau 1: Stocks d'IDE (2000)**

	Mds \$	% total zone PECO 10	\$/hab
<b>Bulgarie</b>	3,4	3,3	411
<b>République tchèque</b>	21,1	20,6	<b>2 056</b>
<b>Estonie</b>	2,8	2,7	2 011
<b>Hongrie</b>	19,9	19,5	1 971
<b>Lettonie</b>	2,1	2,1	871
<b>Lituanie</b>	2,3	2,2	634
<b>Pologne</b>	36,5	<b>35,7</b>	942
<b>Roumanie</b>	6,4	6,3	287
<b>Slovaquie</b>	4,9	4,8	909
<b>Slovénie</b>	2,9	2,8	1 440
<b>PECO-10</b>	102,3	100,0	

Source: DREE, Revue Elargissement, numéro spécial IDE, mai 2002

**Tableau 2 : flux d'IDE entrants (Mds \$)**

	Moyenne annuelle 1985-1995	1997	1998	1999	2000	2001	Taux de croissance annuel moyen 1997-2001
<b>Bulgarie</b>	0,031	0,505	0,537	0,819	1,002	0,689	12%
<b>R. tchèque</b>	0,54	1,3	3,718	6,324	4,595	4,916	59%
<b>Estonie</b>	0,06	0,267	0,581	0,305	0,398	0,538	34%
<b>Hongrie</b>	1,035	2,173	2,036	1,944	1,957	2,414	4%
<b>Lettonie</b>	0,042	0,521	0,357	0,348	0,407	0,201	-17%
<b>Lituanie</b>	0,013	0,355	0,926	0,486	0,379	0,446	27%
<b>Pologne</b>	0,768	4,908	6,365	7,27	10	8,830	17%
<b>Roumanie</b>	0,089	1,215	2,031	1,041	0,998	1,137	7%
<b>Slovaquie</b>	0,08	0,206	0,631	0,356	2,075	1,475	154%
<b>Slovénie</b>	0,055	0,321	0,165	0,181	0,181	0,442	26%
<b>PECO-10</b>	2,713	11,771	17,347	19,074	21,992	21,088	17%
<b>Monde</b>	180,3	477,9	692,5	1075	1270,8	735,1	19%

Source: UNCTAD, *World Investment Report 2002*

Au sein des PECO, on remarque que les flux d'IDE ainsi que les stocks sont concentrés dans les pays de la première vague d'entrée dans l'Union Européenne<sup>2</sup>, alors que la Roumanie et la Bulgarie représentent une faible part du total.

Les plus gros destinataires en termes de stock d'IDE par tête depuis le début de la transition ont été la Hongrie, l'Estonie et la République tchèque. En termes de stock en valeur absolue, c'est la Pologne qui arrive en tête. La Bulgarie et la Roumanie se situent loin derrière, quelle que soit la mesure de l'IDE adoptée.

Les IDE proviennent majoritairement des pays de l'UE et des Etats-Unis. D'autres pays comme le Japon ont également investi dans les PECO sous forme d'IDE, mais leur poids est très faible par rapport aux pays cités plus haut.

Pour les pays d'origine des IDE vers les PECO, la répartition est liée à la fois à des facteurs historiques (la France est le premier investisseur en Pologne et en Roumanie, pays avec lesquels elle entretient des liens depuis longtemps), à la proximité géographique (poids de l'Allemagne et de l'Autriche en République tchèque et en Hongrie), ou à une nécessité d'être présent sur un marché à fort potentiel (efforts des entreprises françaises pour renforcer leur présence en République tchèque ces dernières années, par exemple).

Ainsi en 2000, l'Allemagne apparaît comme le premier investisseur de la région, en détenant environ 18% des stocks d'IDE. Les Etats-Unis occupent le deuxième rang (12% des stocks), et la France arrive en troisième position avec 10%, devant le Royaume-Uni (6%) et les Pays-Bas (un peu plus de 5%, en ne tenant pas compte des investissements offshore)<sup>3</sup>. Lorsqu'on prend en compte les flux sortants d'IDE en les pondérant par le poids économique du pays, c'est l'Autriche qui arrive en tête des pays originaires.

Les flux d'IDE représentent des sommes relatives importantes pour les pays bénéficiaires, mais faibles pour les pays membres: ils pesaient seulement 0,15% du PIB de l'UE et moins d'1% de l'investissement fixe brut dans les années 1990.

Le tableau suivant montre le poids que représentent les IDE entrants dans les PECO par rapport à leur PIB. Ces pourcentages sont variables selon les pays mais partout, ils sont plus élevés que le poids des IDE sortants de l'UE par rapport au PIB communautaire. Il y a donc une nette asymétrie entre les 15 et les pays candidats.

---

<sup>2</sup> Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie (pays d'Europe centrale) et pays baltes (Estonie, Lituanie et Lettonie).

<sup>3</sup> Source: DREE (2002)



**Tableau 3 : Flux d'IDE (en % du PIB)**

	1998	1999	2000	2001
<b>Bulgarie</b>	4,4	6,1	8,4	4,9
<b>République tchèque</b>	4,7	9,1	8,8	8,5
<b>Estonie</b>	11,0	4,6	6,4	6,4
<b>Hongrie</b>	3,1	2,9	2,4	4,3
<b>Lettonie</b>	5,0	5,8	5,6	4,0
<b>Lituanie</b>	8,6	4,5	3,3	3,8
<b>Pologne</b>	3,2	4,3	5,1	3,6
<b>Roumanie</b>	4,9	2,4	2,9	3,0
<b>Slovaquie</b>	1,8	3,7	10,7	7,6
<b>Slovénie</b>	0,8	0,2	0,6	1,8

Sources: Pour 1998 et 1999, *Enjeux économiques de l'élargissement pour l'Italie*, DREE, Note du PEE de Rome, janvier 2002, p.66. Pour 2000 et 2001, BERD (2002).

Les écarts majeurs d'une année sur l'autre sont le plus souvent dus à la privatisation d'une grande entreprise (notamment dans le secteur des infrastructures).

On remarque aussi des différences importantes entre les pays de la zone, et il est difficile de trouver un lien net entre développement du pays et poids des flux d'IDE dans son PIB: par exemple, les pays les plus avancés de la zone (Slovénie, République tchèque, Hongrie) présentent des taux extrêmement contrastés.

Ainsi la Slovénie est-elle à la fois le pays où ce taux est le plus faible tous les ans, et le pays le plus riche de la zone (PIB/tête le plus élevé, voir tableau 4). Cela est dû à la stratégie particulière des autorités slovènes, qui étaient réticentes à laisser des investisseurs étrangers contrôler une partie de l'économie du pays. De plus, au début de la transition, le niveau de développement initial de la Slovénie était relativement plus élevé que dans les autres PECO, ce qui ne rendait pas le recours aux capitaux étrangers aussi indispensable qu'ailleurs. Ainsi, diverses mesures visant à limiter les entrées d'IDE étaient en place jusqu'en 2000 : restrictions sur les mouvements de capitaux, restriction des activités ouvertes aux entreprises étrangères, processus de privatisation très peu accessible aux investisseurs étrangers<sup>4</sup>... D'autre part, les autorités ont souhaité favoriser les entreprises domestiques quand elles semblaient efficaces et capables de se positionner sur le marché mondial. L'entreprise de fabrication d'électroménager Gorenje est un exemple de firme domestique exportatrice, sans capitaux étrangers. Toutefois, en 2000, le gouvernement a adopté un programme de 4 ans visant à lever les obstacles aux IDE, notamment en facilitant l'accès des étrangers à la propriété de terrains industriels et en leur permettant de participer aux privatisations. Ce programme a eu pour effet une augmentation des flux d'IDE en 2001 et 2002 (503 et 1 110 millions de dollars<sup>5</sup>), mais ces flux entrants restent toujours faibles en pourcentage du PIB par rapport aux autres pays de la région (1,8% du PIB en 2001).

En Hongrie, les flux d'IDE en 2000 représentaient 2,4% du PIB, et 4,3% en 2001, ce qui est également en dessous de la moyenne de la région. Mais l'explication n'est pas la même que pour la Slovénie. La Hongrie a été la première à privatiser massivement en faisant appel à des

<sup>4</sup> OCDE (1997).

<sup>5</sup> WIIW (2003).

capitaux étrangers (vente directe des actifs de l'Etat), et les flux d'IDE ont tout de suite été très élevés. Aujourd'hui, la privatisation est quasiment achevée, les flux d'IDE commencent à se stabiliser et atteignent un niveau de maturité, ce qui explique leur poids relativement plus faible dans le PIB.

En République tchèque, en 2001, les flux d'IDE représentaient 8,5% du PIB, soit le taux le plus important parmi les dix pays étudiés. L'explication de ce taux élevé rejoint l'analyse effectuée pour la Hongrie : en raison de la stratégie adoptée dans un premier temps (privatisation par coupons), le processus de privatisation a été plus lent qu'en Hongrie, et il restait encore de nombreuses entreprises d'Etat à vendre en 2001, surtout dans le domaine des infrastructures (transport, énergie, télécommunications). De plus, la mise en place de programmes d'incitation à l'IDE en 1998 et 2002 a également joué un rôle dans l'augmentation récente des flux. Ainsi en 2000, la République tchèque a pour la première fois dépassé la Hongrie en termes de stocks d'IDE, grâce à la poursuite des flux très importants de 1999<sup>6</sup>.

### **3. Quels ont été les déterminants des flux d'IDE vers les PECO depuis 1989 ?**

La répartition des flux et des stocks d'IDE depuis 1989 donne des indications sur les facteurs qui contribuent à attirer les investisseurs étrangers. Les étudier en détail permettra de prévoir certains des effets de l'entrée des PECO dans le Marché Unique sur l'évolution des flux, aussi bien quantitative que qualitative.

Nous avons déjà mentionné l'importance de l'avancement des privatisations et de la méthode adoptée pour l'évolution des flux d'IDE. Mais cet élément ne suffit pas à expliquer tous les flux d'IDE, et notamment les évolutions récentes.

Ainsi la Hongrie se situe-t-elle toujours parmi les pays qui reçoivent le plus d'IDE parmi les PECO, alors qu'elle n'a plus d'entreprises à privatiser. En effet, il faut distinguer les investissements par rachat d'entreprises existantes (souvent dans le cadre des privatisations) des créations de nouvelles entreprises ex nihilo (investissements *greenfield*). En Hongrie, même au début des années 1990, une grande partie des IDE était constituée de créations de nouvelles entreprises, et ce en raison du cadre réglementaire et économique favorable aux affaires.

Grâce aux investissements *greenfield*, la fin des privatisations n'a pas conduit à un tarissement des IDE en Hongrie : les flux se sont stabilisés à 1,9 milliard de dollars annuels en 1999 et 2000 et ont fortement augmenté en 2001. Ainsi en 1995, dans ce pays, 34% des IDE allaient à des projets nouveaux, et ce chiffre a atteint 92% en 1998<sup>7</sup>.

Etre capable d'attirer les investissements *greenfield* est donc un enjeu pour tous les PECO dans le futur, au fur et à mesure qu'il reste moins d'entreprises à privatiser.

Les nombreuses études à ce sujet désignent plusieurs autres facteurs explicatifs des IDE que l'état et la rapidité des privatisations.

---

<sup>6</sup> DREE (2002), article de la Revue Elargissement, n°13, octobre 2001.

<sup>7</sup> World Bank (1999).

### ***Cadre réglementaire et juridique, absence de corruption***

Ainsi, la stabilité politique, l'existence d'un cadre réglementaire et législatif protégeant les investisseurs et les actionnaires sont des éléments qui contribuent à faire percevoir un pays comme sûr par les investisseurs étrangers. La législation sur la faillite, la clarté des droits de propriété, la possibilité de rapatrier les bénéfices ou les dividendes jouent un rôle important dans le choix du pays de destination des IDE.

Par exemple, malgré ses nombreux atouts (qualification de la main d'œuvre, position géographique, stabilité macro-économique...) la République tchèque est considérée comme relativement risquée en raison de la corruption. Un exemple nous a été donné par la Mission Economique de Prague. Un grand investisseur français avait acheté un terrain pour construire une usine, et les autorités locales ont affirmé peu après la transaction qu'il n'était pas constructible (pour le rendre constructible, il a évidemment fallu payer des sommes conséquentes aux fonctionnaires concernés...) <sup>8</sup>. Ce type de corruption crée un climat d'insécurité pour les investisseurs étrangers, qui bien souvent ne connaissent pas le fonctionnement de cette économie informelle.

Une étude sur la Roumanie, pays où la corruption est importante, montre que le manque de transparence dans le fonctionnement de l'administration encourage les investissements étrangers sous forme de joint-venture <sup>9</sup>. En effet, cette forme d'investissement permet aux étrangers de s'appuyer sur des partenaires locaux qui, eux, connaissent mieux le fonctionnement de la bureaucratie locale. En revanche, un tel climat de corruption décourage nettement les IDE par création de nouvelles entreprises, en particulier dans les industries de haute technologie, qui nécessitent des apports initiaux importants et sont donc relativement plus risqués. Or c'est précisément ce type d'IDE, dans des secteurs de haute technologie, qui a le plus d'effets positifs sur l'économie et le développement du pays d'accueil, sous forme de transfert de technologie notamment.

La corruption constitue donc un handicap au développement car elle joue non seulement sur le volume des IDE, mais également sur leur nature, décourageant ceux qui sont le plus bénéfiques pour l'économie du pays d'accueil.

### ***Infrastructures physiques et financières***

Des systèmes financiers et plus particulièrement un secteur bancaire efficace sont également des facteurs qui encouragent les IDE.

Enfin, l'existence d'infrastructures physiques et immatérielles modernes et adaptées (transports, télécommunications,...) constitue un avantage. En particulier, des réseaux routier et ferroviaire denses et bien entretenus sont déterminants pour l'implantation d'entreprises étrangères dans un pays ou une région, en raison de l'économie en coûts de transport que cela représente. Pour les entreprises qui importent une partie de l'équipement productif ou des consommations intermédiaires, et où la production est destinée à l'exportation, les coûts de transport constituent une variable cruciale. Ainsi, "*l'excellente accessibilité (voies ferrées, autoroutes)*" du site de Trnava en Slovaquie est présentée comme l'une des raisons du choix

---

<sup>8</sup> Exemple recueilli auprès de Milena Raskova, chef de secteur à la Mission Economique de Prague, Rép. Tchèque.

<sup>9</sup> Hunya (2002b).

de cette localisation pour la prochaine usine de PSA Peugeot Citroën en Europe centrale<sup>10</sup>, usine dont la production approvisionnera tout le marché européen.

### *Coût de la main d'œuvre ou marché intérieur ?*

D'autre part, contrairement aux idées reçues, les études empiriques prouvent que l'abondance de main d'œuvre bon marché n'est pas le principal déterminant des IDE dans les PECO. Plus précisément, pour certains types d'investissements, les écarts de coûts salariaux influencent le choix de la localisation de l'IDE entre les pays de l'UE et les PECO, mais pas le choix de la localisation au sein de la zone d'Europe centrale et orientale. Les tableaux de stocks et de flux d'IDE montrent bien que la seule variable du coût de la main d'œuvre ne peut expliquer la répartition des IDE parmi les différents PECO, et que d'autres facteurs entrent en jeu : en effet, la Bulgarie et la Roumanie, où les salaires sont encore bas (et la productivité du travail également) attirent relativement moins d'IDE que des pays où les coûts de main d'œuvre sont plus élevés comme la Hongrie ou la République tchèque. Contrairement à ces deux derniers pays, la Roumanie et la Bulgarie ne sont pas considérées comme des destinations sûres par les investisseurs étrangers : la corruption, l'environnement réglementaire défavorable, les déséquilibres macro-économiques et le retard dans l'adoption de l'acquis communautaire découragent l'implantation d'entreprises étrangères, et le faible coût de la main d'œuvre ne compense pas ces handicaps<sup>11</sup>.

Dans le choix entre les pays de la zone, c'est plutôt le marché local qui attire les investisseurs, ce qui explique par exemple le niveau des IDE dans un grand pays comme la Pologne. En République tchèque et Hongrie, c'est le niveau de vie relativement élevé de la population qui rend le marché intérieur attractif (cf. tableau ci-dessous). Ainsi, dans une enquête réalisée par la BERD<sup>12</sup> en juin 2000 auprès de plus de 400 entreprises ayant investi dans les PECO, environ la moitié des entreprises ont classé l'accès à un marché à fort potentiel comme première motivation. Le deuxième facteur expliquant le choix de localisation des investisseurs est la combinaison d'une main d'œuvre bon marché et qualifiée.

---

<sup>10</sup> PSA motive son choix par les raisons suivantes: grand terrain constructible, permettant la création d'un parc fournisseur adjacent à l'usine, et facilement accessible (autoroutes, voies ferrées...), une tradition industrielle de main d'œuvre disponible avec un bon niveau de formation, et proximité de marchés importants dans lesquels le groupe est en plein développement. (Fainsilber D., "PSA choisit la Slovaquie pour implanter sa nouvelle usine en Europe", *Les Echos*, 16/01/03).

<sup>11</sup> Mais les coûts salariaux, lorsqu'ils sont corrigés de la productivité du travail, sont semblables dans tous les PECO : ainsi, en Roumanie et Bulgarie, le coût du travail est relativement plus faible que dans les autres pays de la région, mais la productivité l'est également.

<sup>12</sup> Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement.

**Tableau 4: PIB/tête**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Bulgarie</b>	1 152	1 583	1 179	1 230	1 490	1 513	1 476	1 657
<b>R. tchèque</b>	3 997	5 049	5 620	5 109	5 529	5 291	4 920	5 473
<b>Estonie</b>	1 544	2 417	2 980	3 174	3 617	3 609	3 508	3 786
<b>Hongrie</b>	4 052	4 359	4 425	4 495	4 641	4 757	4 589	5 121
<b>Lettonie</b>	1 442	1 779	2 070	2 293	2 494	2 799	3 019	3 249
<b>Lituanie</b>	1 143	1 623	2 129	2 588	2 904	2 882	3 064	3 249
<b>Pologne</b>	2 399	3 085	3 483	3 511	4 066	3 987	4 108	4 654
<b>Roumanie</b>	1 323	1 564	1 563	1 551	1 688	1 512	1 644	1 796
<b>Slovaquie</b>	2 721	3 423	3 679	3 802	3 970	3 650	3 556	3 668
<b>Slovénie</b>	7 231	9 418	9 439	9 103	9 793	10 050	9 073	9 416

Source: BERD, Transition Report update, mai 2002. En dollars.

Afin de mieux cerner l'importance relative des bas coûts de main d'œuvre et de la taille du marché intérieur comme déterminants de l'IDE, il convient de faire la distinction entre IDE vertical et IDE horizontal, qui n'ont pas le même but et donc pas les mêmes déterminants.

Lorsque les prix des facteurs de production ne sont pas égaux entre les pays, les firmes sont incitées à organiser leur processus de production afin d'exploiter ces différences de coûts. Dans ce cas, le pays destinataire de l'IDE est spécialisé dans une étape de la production (l'entreprise peut par exemple chercher à bénéficier de coûts de main d'œuvre moins élevés que dans son pays d'origine). Il s'agit alors d'IDE vertical.

Au contraire, l'IDE horizontal intervient lorsqu'il n'y a pas de grande différence dans le prix des facteurs de production, mais que l'accès à certains marchés est coûteux en raison de barrières commerciales ou de coûts de transport élevés. Les entreprises produisent alors dans chaque pays en direction du marché intérieur. Pour les PECO, les IDE horizontaux ne sont pas tant motivés par la volonté de contourner des barrières commerciales (faibles dans le cadre des Accords d'Association et du processus d'adhésion à l'UE) que par la nécessité de se positionner parmi les premiers sur des marchés à fort potentiel de croissance.

En résumé, le coût de la main d'œuvre locale est un critère essentiel lorsqu'il s'agit d'IDE vertical, et c'est la taille ou le potentiel du marché intérieur qui sont déterminants pour l'IDE horizontal. Dans le cas des IDE européens vers les PECO, ce sont précisément ces IDE horizontaux qui tiennent la place la plus importante.

#### ***Qualification de la main d'œuvre : un constat contrasté***

Pour les secteurs autres que ceux intensifs en main d'œuvre non qualifiée, d'autres facteurs entrent en jeu : la qualification des travailleurs, la qualité du système d'éducation...

Une idée largement répandue est que le niveau de formation dans les PECO est élevé. La réalité est plus nuancée : il convient de distinguer le type et le niveau d'instruction, ces caractéristiques étant déterminantes dans la capacité d'un pays à attirer les IDE. En opérant une répartition selon le niveau de formation (bas : formation secondaire de base, moyen : secondaire supérieur, élevé : formation supérieure), on obtient le tableau suivant :

**Tableau 5: Répartition des niveaux de formation dans les PECO et dans l'UE**

	<b>Niveau de formation de la population active:</b>		
	<b>Bas</b>	<b>Moyen</b>	<b>Elevé</b>
<b>Moyenne PECO</b>	18%	67%	15%
<b>Moyenne UE</b>	36%	43%	21%

Source: DREE

Le tableau montre qu'en moyenne dans les PECO, la part de la population ayant un niveau de formation bas est plus faible que la moyenne de l'UE, ce qui peut être à l'origine de l'idée reçue selon laquelle la population des PECO est particulièrement qualifiée.

Mais la part de la population ayant un haut niveau de formation est plus faible que la moyenne de l'UE, qui est pourtant déjà considérée comme insuffisante par les autorités communautaires. Or c'est justement cette partie de la population qui est importante pour attirer des industries à forte valeur ajoutée.

Enfin, la proportion de la population active d'un niveau de formation moyen est très importante dans les PECO par rapport à l'UE en moyenne. Cela est dû essentiellement à la grande place de l'industrie dans l'économie de la plupart de ces pays.

Un effort doit donc être produit par les PECO concernés pour augmenter leur part de population hautement qualifiée, afin de favoriser le rattrapage économique.

Il existe néanmoins de grosses différences selon les pays.

Ainsi, la Lituanie, la Lettonie et surtout l'Estonie se situent dans la moyenne européenne pour le niveau de formation élevé.

Pour la Slovénie et la Hongrie, ce dernier chiffre est de 15% environ. En Pologne, en République tchèque et Slovaquie, la part du niveau de formation moyen est extrêmement élevée (supérieure à 70%).

Enfin, en Bulgarie, Roumanie et Slovaquie, la proportion d'actifs de niveau supérieur se situe en-dessous de la moyenne communautaire, avec une part de seulement 10% environ pour ces deux derniers pays.

Les politiques d'éducation dans les pays candidats ont un grand rôle à jouer pour développer la formation de haut niveau, au détriment des formations de niveau moyen. En effet, c'est ce premier type de population active qui attire les IDE les plus favorables au développement.

L'Irlande est un exemple de pays qui a fondé son rattrapage en grande partie sur l'amélioration de la qualification de sa main d'œuvre : ce pays a consacré plus de 6% du PIB à des dépenses publiques éducatives ces 20 dernières années, contre 5,4% en moyenne dans les PECO en 1997 et 5,6% dans l'UE la même année. Mais en Irlande, les politiques d'éducation ont également consisté à orienter la qualification de la population vers des formations supérieures dans le domaine des technologies de pointe. Les efforts des autorités en matière d'éducation ne se mesurent donc pas seulement par la part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB, mais également par la capacité de développer les formations capables d'attirer des investissements étrangers à forte valeur ajoutée. Cet aspect qualitatif est déterminant pour expliquer le succès de l'Irlande.

### *Mesures prises par les autorités des pays pour attirer les investisseurs étrangers*

Les autorités de certains pays (Hongrie, République tchèque) ont par ailleurs mené des politiques visant à attirer les investissements étrangers. Ces mesures prennent la forme d'incitations fiscales, d'avantages attribués au cas par cas lorsqu'une entreprise étrangère hésite avec un autre pays pour son implantation, etc...

Plus généralement, les politiques visant à améliorer la qualification de la main d'œuvre, ou la qualité des infrastructures sont souvent dictées par la volonté d'attirer les IDE. Ce type d'incitation a des effets bénéfiques pour le développement du pays concerné, moins en raison des IDE entrants attirés par les incitations qu'en raison du caractère bénéfique intrinsèque de ces mesures pour la croissance et le développement.

### *Situation macro-économique*

Enfin, la situation macro-économique est un élément important de la confiance des investisseurs : outre le revenu par tête que nous avons déjà mentionné, la croissance du PIB, le niveau d'inflation, le déficit budgétaire, le solde extérieur, le système de change, ... influencent la manière dont les investisseurs étrangers potentiels considèrent le pays. Il faut également souligner que ce ne sont pas uniquement les performances macro-économiques en tant que telles, mais également les progrès réalisés et la capacité des autorités à tenir leurs engagements (en termes d'inflation, de réformes réglementaires, d'adoption de l'acquis communautaire) qui jouent un rôle important.

Ainsi les crises économiques qu'ont connues les PECO se sont toujours accompagnées d'un ralentissement des afflux d'IDE dans les pays concernés, jusqu'à ce que les autorités prennent des mesures jugées efficaces et crédibles par les investisseurs.

Par exemple, après une forte phase d'expansion économique de 3 ans, la République tchèque a connu des problèmes structurels en 1996 (hausse de salaires trop importantes compte tenu de la productivité et de la lenteur de la restructuration industrielle, gouvernement d'entreprise insatisfaisant, accès au crédit trop facile...) qui ont entraîné des déséquilibres macro-économiques en 1997 et 1998 : les exportations se sont ralenties et fin 1996, le déficit de la balance courante et le déficit commercial ont atteint des niveaux très élevés (respectivement 7,6 et 10% du PIB), et le PIB réel a reculé de 1% en 1997 et de 2,2% en 1998. Ces problèmes macro-économiques se sont accompagnés d'une baisse très nette des flux entrants d'IDE en 1996 et 1997 (les flux nets sont passés de plus de 2 500 millions de dollars en 1995 à environ 1 270 en 1996 et 1997<sup>13</sup>). Ceux-ci se sont redressés en 1998 (3 600 millions de dollars environ), suite à l'adoption au printemps 1997 par le gouvernement de programmes de stabilisation, puis d'un programme d'incitation à l'investissement en 1998.

---

<sup>13</sup> Chiffres: BERD (2002).

#### 4. Répartition sectorielle des IDE

Les IDE vers les PECO se répartissent environ pour moitié dans l'industrie manufacturière et pour moitié dans les secteurs domestiques non échangeables, c'est-à-dire les services et les infrastructures (services financiers, transport, télécommunications, énergie...). Les investissements étrangers dans le secteur des infrastructures sont composés essentiellement de vente de grandes entreprises d'Etat dans le cadre du processus de privatisation, et très rarement de création de nouvelles entreprises.

Plus précisément, parmi les 50% d'IDE qui ont été dirigés vers l'industrie manufacturière, 30% auraient été motivés par la volonté d'accroître les parts de marché dans les PECO, et seulement 20% auraient été destinés à des industries relativement intensives en main d'œuvre (textile, confection, construction automobile, équipement électrique...) et tournées vers l'exportation<sup>14</sup>. Autrement dit, selon cette estimation, et en utilisant la terminologie définie plus haut, environ 50% des IDE auraient été dus à des privatisations d'anciens monopoles publics, et la deuxième moitié se partagerait entre 30% d'IDE de type horizontal, et 20% de type vertical.

##### - Services et infrastructures

Le secteur des services était sous-représenté dans les PECO au début des années 1990, en raison de l'accent mis sur l'industrie dans le système d'économie planifiée. D'autre part, c'était la fonction de production qui était au centre de l'économie, et les fonctions liées à la commercialisation des produits étaient inexistantes.

Ce retard du tertiaire par rapport aux actuels membres de l'UE perdure, à la fois dans le PIB et dans l'emploi, mais a été réduit grâce notamment aux IDE. Les investissements étrangers, en plus de fournir des ressources financières, apportent également le savoir-faire et l'expertise qui manquent aux acteurs domestiques des PECO dans le domaine des services. Au début de la transition, la main d'œuvre des PECO n'était pas adaptée au secteur tertiaire, et les entreprises étrangères avaient fréquemment recours à des expatriés. Aujourd'hui cela n'est plus toujours nécessaire, surtout dans les pays d'Europe centrale où une population qualifiée est disponible.

Il existe peu de statistiques précises sur les IDE dans les services. Il est donc difficile d'analyser ces flux en détail.

Plusieurs éléments expliquent l'importance des IDE dans le secteur des infrastructures. Tout d'abord, le processus d'adhésion à l'UE nécessite une libéralisation et une ouverture des marchés de l'énergie, des télécommunications et des transports. D'autre part, la mise en conformité avec l'acquis communautaire nécessite des investissements importants de modernisation dont l'UE finance une partie via des aides de pré-adhésion, mais la plus grande partie du financement doit provenir des pays eux-mêmes, et notamment de fonds privés.

La privatisation apparaît comme le moyen le plus simple pour parvenir aux objectifs de libéralisation et de mise aux normes, et de plus elle permet de renflouer les caisses de l'Etat. Mais nous verrons plus loin qu'elle ne mène pas forcément à la création de marchés plus concurrentiels.

---

<sup>14</sup> Commission Européenne (2001).



- Industrie manufacturière

L'industrie manufacturière a donc accueilli environ la moitié des IDE depuis le début des années 1990, sauf dans les pays baltes. Le tableau en annexe montre que dans les PECO qui accéderont à l'UE en 2004, les entrées d'IDE ont été élevées à la fois dans des secteurs à destination du marché domestique (industries agricoles et alimentaires), et des branches orientées à l'exportation (équipements électriques et électroniques, matériel de transport).

En distinguant 3 branches industrielles selon leur contenu technologique, (faible technologie, moyenne à haute technologie, et industries intensives en ressources naturelles, voir Annexe), et en calculant la part des ventes provenant d'entreprises à capitaux étrangers dans le total des ventes de l'industrie en question, on aboutit à la conclusion suivante: pour tous les pays où les données sont disponibles (Europe centrale et pays baltes), les entreprises à capitaux étrangers représentent une part des ventes plus importante dans les industries de moyenne à haute technologie que dans les branches à basse technologie ou intensives en ressources naturelles.

**Tableau 6: Part des ventes des entreprises à capitaux étrangers dans différents secteurs industriels en 1999**

	Rép.tchèque	Hongrie	Pologne	Slovénie
<b>Basse technologie, "labour intensive"</b>	28%	59%	47%	8%
<b>"Resource intensive"</b>	45%	77%	52%	21%
<b>Moyenne/ Haute technologie</b>	63%	87%	58%	45%

Source: Research Report of the Vienna Institute for International Economic Studies, Juillet 2002, N° 286, p38

D'après le tableau ci-dessus, dans les pays étudiés (parmi les plus avancés des PECO), l'IDE est donc relativement plus attiré par les branches qui incorporent de la moyenne ou haute technologie, ce qui encore une fois va à l'encontre des idées reçues.

Dans ces pays, théoriquement, les IDE peuvent donc avoir des externalités positives. En effet, lorsque les IDE visent uniquement à tirer parti de l'abondance d'une main d'œuvre peu qualifiée et bon marché, les externalités positives sont faibles (peu de transfert de technologie, pas ou peu d'effets sur la formation des employés,...), et au contraire elles sont relativement plus importantes dans les industries qui incorporent de la moyenne ou haute technologie.

Enfin, les IDE dans l'industrie et dans les services sont souvent liés. Ainsi, des IDE dans le secteur tertiaire peuvent avoir pour but de faciliter de futurs IDE dans la région (services financiers et services aux entreprises); d'autres peuvent servir à faciliter les exportations du pays d'origine vers le pays d'accueil (commerce de gros ou de détail).

La question de la spécialisation des PECO au sein de l'Europe est plus amplement développée dans la troisième partie de cette étude.

## II - EVALUATION DES CONSEQUENCES DES IDE

### 1. Effets positifs des IDE sur les pays d'accueil : théorie et réalité

La théorie économique met en avant plusieurs effets positifs des IDE : la hausse immédiate de la productivité suite à un rachat d'entreprise par un investisseur étranger, et des effets d'entraînement ("spillovers") sur le reste de l'économie par les transferts de technologie, l'amélioration du capital humain, et la création d'un environnement plus concurrentiel.

Mais les conditions macro et micro-économiques dans le pays ont un impact sur l'existence et l'ampleur de ces effets théoriques.

#### *Augmentation de la productivité dans les entreprises rachetées par des investisseurs étrangers*

Les IDE par rachat d'entreprise domestique ont pour effet une amélioration de la productivité. Cela concerne à la fois les entreprises vendues dans le cadre du processus de privatisation et les entreprises domestiques du secteur privé. Toutefois, les grandes entreprises du secteur public sont celles où l'arrivée de capital étranger a conduit aux restructurations de plus grande ampleur.

Tout d'abord, les investisseurs étrangers prennent rapidement des mesures pour réduire les sureffectifs dont souffrent la plupart des entreprises héritées du régime précédent. Ensuite, l'appareil de production souvent obsolète est progressivement remplacé par des équipements plus productifs et, enfin, de nouvelles méthodes de gestion et d'organisation du travail sont introduites. Ces trois éléments expliquent l'augmentation relativement rapide de la productivité dans les entreprises rachetées par des investisseurs étrangers.

Il faut néanmoins noter que, dans certains cas, les restructurations précèdent la privatisation et donc l'IDE : l'Etat, quand il est encore propriétaire, effectue lui-même les restructurations, ce qui lui permet par la suite d'obtenir un prix plus élevé lors de la privatisation. C'est le cas par exemple en Pologne avec l'entreprise nationale de chemins de fer PKP : une loi entrée en vigueur en 2001 permet une restructuration et réorganisation des chemins de fer polonais, en séparant les différentes activités en sociétés distinctes (gestion des infrastructures, transport de passagers et transport de marchandises), et ceci en prévision de la privatisation. Dans le texte de la loi le sureffectif, qui était estimé à 50 000 personnes avant la restructuration, devrait être en partie réduit avant la privatisation.

L'effet sur l'emploi des IDE est différent selon le type d'investissement : en cas d'IDE sous forme de rachat, les restructurations conduisent presque systématiquement à des licenciements visant à réduire ou supprimer le sureffectif, comme nous venons de le voir.

Au contraire, par définition, la création d'entreprise ex nihilo est créatrice d'emplois. Il est toutefois difficile d'estimer le nombre d'emplois effectivement créés par ce type d'IDE, les statistiques ne fournissant pas d'informations assez détaillées.

### ***Externalités positives : transfert de technologie et capital humain***

Les IDE (privatisation, fusion-acquisition ou *greenfield*) ont théoriquement des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. L'une des externalités positives mises en avant par la théorie économique est le transfert de technologie : les IDE introduisent de nouvelles technologies, qui seraient diffusées aux entreprises domestiques.

Les technologies apportées par les IDE sont propagées au reste de l'économie avant tout par les relations verticales entre entreprises étrangères et domestiques : les entreprises à capitaux étrangers exigent de leurs fournisseurs et sous-traitants locaux un niveau de qualité élevé, et elles leur apportent à cet effet une aide technique ou de la formation.

En revanche, il n'est pas prouvé qu'il existe des effets d'entraînement de ce type entre les entreprises étrangères et les firmes locales ayant la même activité (effets d'entraînement par liens horizontaux). En effet, les firmes étrangères n'ont aucun intérêt à contribuer à l'amélioration de la productivité de leurs concurrents locaux en répandant des informations sur leurs techniques de production ou leur mode d'organisation<sup>15</sup>.

C'est pourquoi l'une des conditions pour que les IDE conduisent effectivement à un transfert de technologie est l'existence de relations verticales entre entreprises étrangères et domestiques. Or ce n'est pas toujours le cas : les entreprises étrangères importent parfois toutes les consommations intermédiaires et les équipements de production depuis leur pays d'origine ou un pays tiers, et ne font ainsi pas profiter les entreprises domestiques de leur technologie. Dans ce cadre, les autorités locales ont un rôle à jouer, en favorisant par diverses mesures les liens entre firmes étrangères et firmes domestiques<sup>16</sup>.

Les études empiriques montrent une autre nuance à apporter au transfert de technologie : les IDE ont d'autant plus de chance d'avoir des externalités positives en termes de transfert de technologie que le retard du pays d'accueil est faible. En effet, lorsque le fossé technologique est trop grand, les entreprises domestiques ne pourront absorber les technologies apportées par les IDE.

Enfin, le secteur bancaire joue également un rôle important dans la diffusion du progrès technologique : une intermédiation financière insuffisante rend difficile l'accès des entreprises locales à des ressources financières, et peut ainsi freiner l'investissement et les empêcher d'exploiter les opportunités créées par la présence d'entreprises étrangères.

Une autre externalité positive théorique des IDE concerne le capital humain, plus précisément l'amélioration des compétences et du savoir-faire de la population locale, à la fois dans l'industrie et les services. Cela est dû au fait que les entreprises étrangères apportent des compétences et des méthodes de travail nouvelles, et consacrent en moyenne plus de budget à la formation de leurs salariés que les entreprises domestiques.

Mais comme pour le transfert de technologie, l'expérience montre que la diffusion du savoir et des compétences au reste de la population est loin d'être systématique : là aussi, si le fossé entre les compétences de la population domestique et celles amenées par les entreprises

---

<sup>15</sup> Smarzynska (2002).

<sup>16</sup> Voir par exemple en République tchèque, le Programme de développement du réseau des fournisseurs, mis en place par l'agence CzechInvest (OCDE 2001, p.37).

étrangères est trop important, l'effet de diffusion du savoir risque d'être très faible ou inexistant.

Dans l'industrie, l'effet des IDE sur le capital humain est étroitement lié au transfert de technologie : les études empiriques montrent que les secteurs avancés technologiquement sont plus à même de bénéficier d'effets d'entraînement sur le capital humain. Et à l'inverse, les économies disposant d'une main d'œuvre qualifiée facilitent les transferts de technologie. Par conséquent, les retombées positives des IDE sur l'économie domestique sont maximisées lorsque les politiques d'éducation et les politiques favorisant le développement des secteurs à contenu technologique élevé sont menées conjointement.

Mais l'enseignement public joue évidemment un plus grand rôle dans l'amélioration du capital humain que la formation apportée par les IDE. Les gouvernements ne doivent donc pas se reposer sur les entreprises étrangères pour améliorer la qualification de la population, et doivent mener des politiques d'éducation à cet effet. D'ailleurs, de telles politiques peuvent enclencher un cercle vertueux, dans la mesure où une main d'œuvre qualifiée attire les IDE, et que ces derniers à leur tour ont un effet sur la qualification.

### ***Renforcement de la concurrence ou émergence d'oligopoles ?***

Théoriquement, les IDE, en introduisant des entreprises étrangères plus efficaces dans le secteur domestique, pousseraient les entreprises locales à faire des efforts de productivité, et à améliorer la qualité des biens et services afin de conserver leurs parts de marché.

Mais l'expérience montre que la présence d'entreprises étrangères ne conduit pas forcément à la création d'un environnement plus concurrentiel.

Tout d'abord, la pression concurrentielle accrue sur les firmes domestiques, si elle est bénéfique dans une certaine mesure, peut être dangereuse. Ainsi, si les entreprises locales ne parviennent pas à s'adapter assez rapidement, elles peuvent voir leurs profits diminuer et finalement faire faillite. Dans ce cas, la présence étrangère conduit plutôt à une concentration accrue, avec la disparition des entreprises domestiques.

D'autre part, certains secteurs, en raison des économies d'échelle inhérentes à l'activité, favorisent la concentration, et lorsque l'activité n'a pas eu le temps de se développer, les entreprises étrangères ont pris directement tout le marché, ne laissant aucune place à d'éventuelles entreprises domestiques. C'est notamment le cas dans la distribution : dans les PECO, le réseau de grande distribution est constitué presque uniquement de firmes occidentales, plus particulièrement en provenance de l'UE (Carrefour, Delvita, Lidl, Tesco...).

Cette question renvoie à la théorie économique des industries naissantes, selon laquelle, pour les pays en développement, dans les secteurs où il existe des économies d'échelle et qui ont des effets d'entraînement sur le reste de l'économie, une protection temporaire face à la concurrence étrangère peut être justifiée. Le secteur bancaire est également concerné par cet enjeu (secteur où il existe des économies d'échelle, et ayant des effets d'entraînement sur le reste de l'économie), et certains pays avancent également l'argument de la protection des industries naissantes pour justifier la limitation des entrées des banques étrangères sur le marché.

D'autre part, il ne faut pas négliger le fait que certains rachats d'entreprises par IDE visent à faire disparaître des concurrents potentiels du marché, ce qui ne favorise évidemment pas la formation de marchés concurrentiels.

Enfin, la privatisation dans le secteur des infrastructures offre un exemple d'IDE qui, au lieu de renforcer la concurrence, peut conduire à perpétuer la structure oligopolistique du marché. L'enjeu est important car en l'absence de réglementation adaptée, les monopoles privés sont plus dangereux pour les consommateurs que les monopoles publics, où les prix sont contrôlés par l'Etat. Dans le secteur des infrastructures, les prix de vente des entreprises d'Etat et le besoin de modernisation sont tels que seuls des investisseurs étrangers sont en général candidats au rachat, et que toutes ces privatisations se font par IDE.

Ainsi, en privilégiant la rapidité et la maximisation des recettes à court terme, les gouvernements des PECO ont parfois vendu toutes les sociétés d'un secteur à un même investisseur, créant des groupes verticalement intégrés qui constituent une entrave à la concurrence. En effet, l'investisseur a ainsi la garantie que la firme qu'il acquiert sera en position dominante sur le marché, et il est donc prêt à la payer plus cher. Le gouvernement obtient donc plus que s'il vendait l'entreprise en plusieurs parties à des investisseurs différents. Et l'absence d'autorités de régulation indépendantes et assez puissantes dans chaque secteur n'a pas permis de contrebalancer ces effets.

Le marché du gaz en République tchèque est un exemple de privatisation risquant de conduire à une détérioration des conditions de concurrence. Ainsi la compagnie nationale (Transgas) a été séparée en plusieurs entités comptablement et juridiquement distinctes, selon leur activité (production, transport, distribution), comme le recommande l'UE. Mais le gouvernement tchèque a vendu fin 2001 toutes les entités au même investisseur étranger, la société allemande RWE, créant ainsi des groupes intégrés verticalement et horizontalement. Le secteur de l'électricité en Hongrie a également accueilli des IDE et est aujourd'hui partiellement privatisé. Mais là aussi, le groupe dominant (MVM) contrôle toutes les activités et l'entrée sur le marché de l'électricité. Il joue même un rôle dans la définition des politiques de régulation du marché, ce qui crée des conflits d'intérêts évidents.

Ces exemples montrent bien que l'ouverture du marché aux entreprises étrangères ne garantit nullement l'émergence d'un marché concurrentiel, parfois même au contraire. Il est donc important que les autorités publiques des PECO mettent en place des organes indépendants de régulation de la concurrence, afin de contrebalancer les effets anticoncurrentiels de la disparition des entreprises plus faibles ou la formation de monopoles privés issus des privatisations.

Des organes de régulation existent dans la plupart des PECO pour les secteurs sensibles, mais ils ne sont pas toujours efficaces en raison de leurs liens avec l'acteur principal du marché et des moyens insuffisants qui leur sont accordés.

## **2. Effets négatifs observés des IDE sur les pays d'accueil**

Nous avons déjà souligné les dangers potentiels des IDE sur la structure concurrentielle des marchés, lorsque les autorités ne prennent pas des mesures adéquates. D'autre part, nous avons vu que la pression accrue sur les entreprises domestiques peut fragiliser celles-ci, et faire baisser leurs profits, voire les conduire à la faillite. Les IDE peuvent avoir d'autres effets pervers que nous examinerons ici.

Le plus souvent, les IDE, notamment dans le cadre du processus de privatisation, ont des conséquences sociales négatives, avec une augmentation du chômage importante due aux restructurations et à la suppression des sureffectifs. Or ces licenciements ne sont pas compensés à court terme par des effets d'entraînement.

D'autre part, la pression concurrentielle accrue qui pèse sur les entreprises domestiques à cause de la présence de firmes étrangères peut également accroître le chômage : soit à cause de restructurations de firmes domestiques (pour résister à la concurrence des entreprises à capitaux étrangers), soit à cause des baisses de profit et des faillites induites.

### ***Quel type d'IDE a le moins d'effets négatifs sur les entreprises domestiques ?***

Comme nous l'avons mentionné, la pression concurrentielle accrue sur les firmes domestiques due aux IDE peut conduire à une baisse de leurs profits et à des faillites. Mais cet effet dépend du type d'IDE.

Ainsi, une étude de J. Sgard (2001) sur un large échantillon d'entreprises hongroises parvient à la conclusion que si les IDE sont en direction du marché intérieur, le danger pour les entreprises domestiques est plus important, car il s'agit d'une concurrence directe. En revanche, si les IDE visent des secteurs destinés à l'exportation, il n'y a pas de concurrence directe avec les entreprises locales, donc pas d'effets négatifs de cet ordre. Au contraire, dans ce dernier cas, les effets d'entraînement positifs l'emportent (transfert de technologie, etc...).

### ***Effets ambigus des IDE sur la balance courante***

Dans les PECO, les entreprises à capitaux étrangers sont mieux intégrées dans le commerce international que les entreprises domestiques. Il est prouvé par des études empiriques qu'au sein d'un même secteur, les entreprises à capitaux étrangers ont de meilleures performances à l'exportation que les autres. Toutefois, si c'est cette caractéristique qui est le plus souvent mise en avant, il ne faut pas négliger l'importance des importations dans l'approvisionnement des entreprises étrangères. En effet, celles-ci importent souvent des biens intermédiaires et d'équipement de leur pays d'origine ou de pays tiers.

Au final, l'impact des IDE entrants sur la balance courante du pays varie selon l'objectif de l'investissement. Lorsque l'entreprise étrangère vise le marché local (IDE horizontal), ses exportations sont nulles ou très faibles, et l'effet sur la balance courante est généralement négatif. En revanche, dans le cas d'IDE tirant parti des moindres coûts et tournés vers l'exportation (IDE vertical), les importations d'intrants sont compensées par les exportations.

L'effet négatif des IDE sur la balance courante s'estompe au fur et à mesure que les entreprises à capitaux étrangers font appel à des fournisseurs et sous-traitants locaux au lieu d'importer leurs intrants. C'est là une raison supplémentaire pour encourager les firmes étrangères à se fournir sur le marché domestique. Mais l'importation de biens d'équipement

ne doit pas être considérée comme forcément négative : elle peut correspondre à l'importation de technologies plus performantes non disponibles sur le marché local, et participer ainsi à la modernisation de l'appareil productif du pays.

Selon Hunya (2002a), pour la Hongrie en 1999, les entreprises étrangères étaient à l'origine de 74% des exportations du pays, de 71% des importations et de 41% du déficit commercial. La même année, ces taux étaient respectivement de 52, 56 et 62% en Pologne.

La détérioration du solde courant à cause d'IDE entrants peut également être liée au rapatriement des bénéficiaires. La même étude montre que le taux de rapatriement des profits est faible pour les IDE récents, et qu'il augmente avec le temps, quand les investissements deviennent plus rentables.

### ***Perte d'indépendance du pays***

Politiquement, les pays sont parfois réticents à laisser à des investisseurs étrangers le contrôle de pans de leur économie qu'ils jugent stratégiques (secteur bancaire, par exemple). Ils craignent que les investisseurs étrangers ne prennent pas assez en compte les effets de leurs actions et de leur présence sur l'économie du pays. Comme nous l'avons vu, c'est en particulier le cas de la Slovaquie, qui, jusqu'à récemment, limitait par diverses mesures l'entrée d'IDE dans le pays.

On dénombre quelques exemples où, en effet, des investisseurs étrangers n'ont pas adopté une logique à long terme comme l'aurait exigé le secteur, en se désengageant d'entreprises dans lesquelles ils avaient investi peu de temps auparavant.

Ainsi la compagnie aérienne nationale tchèque CSA avait été privatisée au début des années 1990, mais les investisseurs stratégiques (Air France et la BERD) se sont désengagés deux ans après leur entrée dans le capital, et c'est l'Etat tchèque qui est aujourd'hui actionnaire majoritaire.

La Pologne fournit un autre exemple d'un tel retournement. Ainsi, après avoir pris le contrôle du pôle de télécommunications de la société polonaise Elektrim (Elektrim Telekomunikacja), Vivendi Universal s'est désengagé en mars 2002 de la société en revendant ses parts à un pool financier mené par Citigroup. Cette décision obéissait à des raisons de stratégie interne, les dirigeants considérant ce désengagement comme l'une des principales opportunités de désendettement de Vivendi et qualifiant ses activités dans les télécommunications en Europe de l'Est de « non stratégiques »<sup>17</sup>.

Ce dernier exemple illustre le fait que les décisions des entreprises multinationales en termes d'IDE sont déterminées en grande partie par la stratégie globale du groupe (diversification, recentrage sur certaines activités, structure financière...), et ne prennent pas en compte les intérêts des pays d'accueil. D'où un certain danger d'être dépendant des investisseurs étrangers, d'autant plus qu'au fur et à mesure que les salaires augmentent dans les PECO, ces pays sont de plus en plus soumis à la concurrence de pays où les salaires sont plus bas (Ukraine, par exemple), et donc au risque de délocalisations. De plus, pour attirer les IDE, plusieurs pays ont adopté des mesures d'incitation fiscale, valables pour une certaine durée (10 ans, en général), et l'on peut craindre qu'à l'issue de cette période les investisseurs étrangers ne restent plus dans le pays.

---

<sup>17</sup> *La Tribune* du 15/03/2002.

Pour minimiser les risques liés à la dépendance envers les entreprises étrangères, les PECO doivent mettre en place un environnement sain, qui soit attractif en soi pour les investisseurs étrangers, et pas seulement en raison d'incitations fiscales temporaires.

Par exemple l'activité économique de la Slovaquie est très dépendante de deux gros investisseurs étrangers : Volkswagen et US Steel représentent chacun 15% des exportations du pays et les deux réunis plus leurs fournisseurs 20% du PIB. L'installation d'une usine d'assemblage de PSA Peugeot-Citroën annoncée début 2003, pour un début de production en 2006, va encore renforcer le poids des firmes étrangères dans le pays.

Mais malgré le risque lié à la dépendance accrue vis-à-vis de firmes étrangères, les pays (sauf la Slovaquie) cherchent à attirer les IDE en général car ils apportent des financements à l'économie, et plus particulièrement les IDE de type *greenfield* en raison de leur effet positif sur l'emploi.

### **3. Limitation des flux migratoires**

A terme, après l'élargissement, les entraves aux flux migratoires seront supprimées, et les pays actuellement membres de l'UE redoutent un afflux de travailleurs venus des PECO.

Autrement dit, si aujourd'hui, c'est le capital qui se déplace dans les PECO par les IDE, à terme c'est le contraire qui pourrait se produire, à savoir le déplacement des travailleurs vers le capital. Cela concerne surtout les pays qui possèdent des frontières communes avec les PECO : l'Allemagne et l'Autriche. Nous ne développerons pas ici le sujet des migrations éventuelles et leurs conséquences sur les économies des Quinze, mais rappelons simplement que les études à ce sujet prévoient un impact limité de l'élargissement sur le déplacement de travailleurs de l'Est vers l'Ouest (2,5% de la population en âge de travailler des PECO, et 1% de celle des Quinze sur une période de 15 ans) et une concentration des migrations vers les régions et pays frontaliers PECO (en Allemagne et Autriche)<sup>18</sup>. Mais, même si la plupart des études ne prévoit pas de déplacement massif de travailleurs<sup>19</sup>, la question des migrations est très sensible politiquement en raison des craintes qu'elle inspire au sein des populations des membres actuels de l'UE.

Bien qu'il s'agisse d'une situation différente car les écarts de niveaux de vie n'étaient pas aussi grands, on peut rappeler que l'élargissement aux pays du Sud n'a pas été suivi d'un afflux important de travailleurs espagnols et portugais vers le Nord de l'Europe, contrairement aux prévisions. C'est même l'inverse qui s'est produit, avec le retour d'Espagnols et de Portugais dans leurs pays d'origine qui étaient devenus politiquement stables et économiquement dynamiques.

Cette question des migrations est un enjeu non seulement pour les actuels pays membres, mais aussi pour les PECO, en raison du danger que constituerait pour leur développement une fuite des cerveaux. L'écart des salaires peut inciter la main d'œuvre qualifiée de l'Est à se déplacer vers l'UE des 15, et les IDE ne peuvent contrer cet effet lorsque les activités à forte valeur ajoutée (recherche et développement, stratégie...) ne sont pas menées dans les filiales implantées dans les PECO, mais depuis le siège.

---

<sup>18</sup> Commission Européenne (2001) p.40.

<sup>19</sup> Voir par exemple Havlik (2002), p.13 à 20.



Ce scénario est peut-être moins probable en Hongrie, par exemple, où de plus en plus de firmes multinationales ont installé leur pôle de recherche et développement, créant ainsi des emplois bien rémunérés pour la main d'œuvre qualifiée. Les autres PECO ont plus de mal à attirer des IDE comprenant ce type d'activités.

### III - QUE VA CHANGER L'INTEGRATION A L'UNION EUROPEENNE ?

L'adhésion représente un changement de nature dans les relations entre les PECO et l'UE. Jusqu'ici, les PECO avaient un statut de candidats qui se caractérisait par la nécessité de mise en conformité du cadre juridique et réglementaire avec l'acquis communautaire. A partir de mai 2004, les 8 premiers pays à entrer dans l'UE deviendront des membres à part entière, ce qui implique des évolutions majeures : ils seront pleinement intégrés au Marché Unique, seront soumis à un contrôle fort sur l'application effective de l'acquis (alors que jusqu'ici, les efforts s'étaient surtout concentrés sur l'adoption des lois et des réglementations, plutôt que sur leur mise en œuvre), et bénéficieront de transferts communautaires nettement supérieurs aux fonds reçus dans le cadre des programmes de pré-adhésion.

Un double problème méthodologique se présente quand on s'interroge sur les effets possibles de l'adhésion sur les nouveaux membres.

Tout d'abord, il est difficile de distinguer ce qui relève de la transition de ce qui découle de l'intégration dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE. Ensuite, comment faire la part entre les effets de l'intégration au Marché Unique et ceux des politiques communes de l'UE?

Sans prétendre fournir une réponse définitive, on peut apporter deux éclairages complémentaires : un essai d'analyse théorique entre ce qui distingue le statut de pré-adhérent de celui de pays membre, et une comparaison empirique avec de précédents élargissements à des économies en retard de développement.

#### 1. Quels seront les effets du passage du statut de candidat à celui de pays membre ?

##### *Effets quantitatifs*

- Différence entre Marché Unique et Accords d'Association

Les PECO sont déjà en grande partie intégrés à l'espace de l'UE, notamment par les Accords Européens d'Association, qui fournissent un cadre institutionnel pour des relations bilatérales entre l'UE et chacun des 10 PECO candidats. Ces accords ont conduit au libre échange dans le domaine des biens industriels, et constituent une étape dans la libéralisation du secteur des services et des mouvements de capitaux. Ils concernent également les mouvements de population.

Mais, malgré ces accords, la participation des PECO au Marché Unique n'est pas encore complète, les mouvements de capitaux ne sont que partiellement libéralisés et surtout, les flux migratoires sont encore strictement régulés.

Même dans le domaine des marchandises, certains secteurs jugés sensibles (textile, agriculture, ...) sont encore soumis à des restrictions qui devront cependant être progressivement levées dans l'optique de l'adhésion.

On peut donc se demander si une partie des IDE provenant des pays de l'UE dans les PECO ne résulte pas d'une volonté de contourner les protections non tarifaires restantes. Si c'est le cas, que deviendront ces IDE après l'élargissement puisque les barrières non tarifaires devront alors disparaître ? Toutefois, cet effet ne devrait peser que très marginalement, étant donné que ces restrictions au commerce ne concernent qu'une petite minorité de marchandises et de

services, et dans les études empiriques, le contournement des barrières commerciales ne figure pas dans les motivations principales des IDE vers les PECO.

L'intégration au Marché Unique fera disparaître une autre barrière commerciale entre nouveaux et anciens membres : les pays d'Europe de l'Ouest ne pourront plus engager de procédures anti-dumping à l'égard des PECO une fois que ceux-ci seront membres de l'UE. Ce changement devrait avoir un effet positif sur les IDE car il assurera aux exportations issues des PECO le même statut que celui des autres pays membres.

- Effet de la mise en œuvre de l'acquis communautaire

Les PECO qui intégreront l'UE en 2004 ont pratiquement achevé l'adoption de l'acquis communautaire. Les lois et réglementations nationales des futurs membres sont donc devenues conformes aux traités communautaires, mais on constate toutefois qu'elles ne sont pas toujours effectivement appliquées<sup>20</sup>.

Après l'adhésion, les contrôles sur la mise en œuvre effective de l'acquis seront renforcés, ce qui apportera aux investisseurs une garantie quant à l'amélioration de la transparence et au fonctionnement des institutions domestiques. Cela permettra également d'espérer une réduction de la corruption et du clientélisme dans l'administration (facteurs augmentant la perception du risque des investisseurs). Enfin, la mise en place d'instances de régulation sectorielles (transport, télécommunications...) ou de régulation de la concurrence en général, rassureront également les investisseurs, qui craindront moins d'être soumis à des décisions arbitraires provenant des autorités locales comme c'est encore parfois le cas aujourd'hui.

- Effet de la mise aux normes des produits et services

En plus des réformes institutionnelles, l'adoption de l'acquis communautaire concerne également les entreprises, qui devront réaliser de lourds investissements pour se mettre en conformité avec les réglementations sur l'environnement, les conditions de travail, et les normes et standards techniques. Cet aspect de l'adoption de l'acquis n'est pas aussi avancé que l'aspect institutionnel, et les entreprises devront opérer rapidement ces changements après l'adhésion.

Une partie des coûts sera prise en charge par l'Union par l'intermédiaire du programme Phare et IPSA, puis par les fonds structurels, mais une grande partie devra être financée par les pays eux-mêmes. Or étant donné la faiblesse des possibilités offertes par l'autofinancement et le développement insuffisant de l'intermédiation bancaire et de la finance directe, les investisseurs étrangers auront un rôle important à jouer : ils pourront fournir une partie des ressources nécessaires mais aussi apporter un savoir-faire technique.

- Augmentation des flux provenant de pays extérieurs à l'Union

Enfin, beaucoup d'experts prévoient que l'élargissement aura un effet quantitatif positif sur les flux d'IDE dans les PECO provenant de pays extérieurs à l'Union : avec la disparition de toutes les barrières à l'échange (y compris les obstacles non tarifaires) entre les nouveaux et les anciens membres, il se peut que des pays extérieurs à l'Union se servent de la région d'Europe centrale et orientale comme d'une plate-forme d'exportation vers l'UE élargie, et y implantent leur unité de production ou filiale européenne. Cette tendance est déjà amorcée avec certains investissements japonais dans les PECO : beaucoup d'IDE japonais se font sous forme de joint venture avec des filiales de firmes d'Europe de l'Ouest, et visent à

---

<sup>20</sup> Ce défaut de mise en œuvre est souligné dans les rapports réguliers sur les progrès réalisés par les PECO. (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/#report2001>).

approvisionner toute l'Europe. On peut citer comme exemple l'usine qui sera construite par Toyota et PSA Peugeot Citroën à Kolin (République tchèque), et dont la production sera vendue sur le marché européen. L'étude de Cieslik et Ryan (2002) considère que des multinationales japonaises établissent souvent des unités de production dans les PECO destinées à fournir des biens intermédiaires à leurs filiales ouest européennes.

- Augmentation des transferts communautaires

Les pays candidats bénéficient déjà de transferts importants provenant de l'UE, mais ceux-ci vont nettement augmenter après l'adhésion : alors que pendant toute la transition et même la période de pré-adhésion, les flux d'investissements étrangers privés dominaient largement par rapport aux flux publics, l'adhésion provoquera un accroissement notable de la part des flux d'investissements publics communautaires.

Le Programme Phare, entre 1990 et 1994, a représenté 4,2 milliards d'euros au total. De 1995 à 1999, ce montant était de 6,7 milliards. Les fonds du programme Phare doivent servir au développement des institutions publiques dans les pays candidats, et également au développement des infrastructures.

A partir de 2000, deux nouveaux programmes d'aide économique aux pays candidats ont été créés :

- L'Instrument Structurel de Pré-Adhésion (ISPA), destiné à l'aide aux transformations structurelles dans le domaine des transports et de l'environnement, distribuera 1 milliard d'euros par an entre 2000 et 2006.
- Le SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development), dont le montant total annuel s'élève à 520 millions d'euros.

Après l'adhésion, ces programmes seront remplacés par les fonds structurels et de cohésion. Les montants reçus par les nouveaux membres seront nettement supérieurs aux flux communautaires de pré-adhésion : pour la période de 2004-2006, les dotations allouées à ces fonds seront de 21,7 milliards d'euros, soit environ trois fois plus que les transferts de 1995 à 1999.

Pour faciliter leur absorption par les économies bénéficiaires, il est prévu que ces financements communautaires augmentent de manière progressive. Ils devraient ainsi atteindre en 2006 le plafond de 4% du PIB des PECO. Ce poids peut être comparé avec la part actuelle des flux d'IDE dans le PIB de ces pays (tableau 3), qui était de 3,6%, 4,3% et 7,6% respectivement en Pologne, Hongrie et Slovaquie en 2001.

Ces transferts financiers massifs utilisés pour la mise à niveau économique, institutionnelle et sociale auront plusieurs effets possibles sur l'économie : une stimulation de la demande intérieure et à plus long terme, une amélioration du capital humain et des infrastructures physiques. Cet effet à plus long terme est déterminant pour créer un environnement favorable aux IDE, mais également à l'investissement domestique.

De plus ces instruments peuvent servir à compenser les conséquences sociales négatives et les problèmes régionaux dus aux restructurations.

Enfin, lorsqu'ils seront utilisés pour le développement des infrastructures physiques, les fonds structurels favoriseront les investissements étrangers privés (dans les activités liées à la construction, par exemple).

- Harmonisation fiscale ?

L'enjeu de la fiscalité est important pour les PECO, surtout pour ceux qui ont mis en place des incitations fiscales pour les investisseurs étrangers (République tchèque, Hongrie). Pour être en conformité avec les réglementations de l'UE, les incitations à l'IDE doivent respecter les critères suivants : elles doivent être accordées pour une période prédéterminée, être proportionnelles au volume de l'investissement, et ne pas dépasser une norme définie par l'UE.

Les négociations ont donc concerné ces avantages fiscaux particuliers, mais comme il n'y a pas de réelle harmonisation fiscale au sein de l'UE, les pays peuvent garder leurs spécificités en ce qui concerne par exemple le taux d'imposition des sociétés. D'ailleurs comme nous le verrons plus loin, l'Irlande est un exemple de pays pratiquant des taux d'imposition particulièrement bas sur les sociétés, et c'est en partie ce facteur qui explique l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers depuis une quinzaine d'années.

### *Effets qualitatifs de l'adhésion sur les flux d'IDE*

- Changement de spécialisation grâce aux IDE ?

Pour que les IDE servent le développement des pays, ils doivent contribuer non seulement à apporter des ressources financières, mais également à augmenter la productivité par des externalités positives que nous avons déjà analysées, et à permettre aux pays de passer à des spécialisations à plus forte valeur ajoutée, comme cela a été le cas en Irlande.

Il est essentiel pour les PECO de ne pas attirer que des entreprises étrangères dont le choix est motivé uniquement par le différentiel de coûts de production. Une telle spécialisation ne serait pas viable à long terme, puisque l'écart de salaire entre anciens et nouveaux membres de l'UE tendra à se réduire. Les pays s'exposeraient alors au risque de voir les entreprises étrangères se relocaliser à terme plus vers l'Est, ou dans d'autres pays émergents aux coûts salariaux plus faibles.

Pour éviter ce scénario, il est important que les filiales des multinationales dans les PECO ne demeurent pas de simples usines d'assemblage et apportent une réelle valeur ajoutée dans les processus de production. D'autre part, l'existence de flux d'IDE dans les services, lorsqu'elle est liée à des investissements industriels, est une preuve de l'intégration réussie des filiales dans la division internationale du travail.

Le PECO qui s'est jusqu'ici le mieux servi des IDE pour adopter une spécialisation à haute valeur ajoutée est la Hongrie. Ainsi, les entreprises étrangères installées en Hongrie ne visent pas seulement à tirer parti d'une main d'œuvre encore relativement meilleur marché que dans le pays d'origine : elles y implantent également de plus en plus les fonctions de conception, de recherche et développement... Les autres PECO n'ont pas réellement réussi dans ce domaine, dans la majorité des cas, ces fonctions à haute valeur ajoutée restant au siège, dans le pays d'origine.

Dans ce contexte, il y a une concurrence entre les PECO pour attirer ce type d'activités : même si une firme multinationale décide de décentraliser ces fonctions à haute valeur ajoutée, elle choisira un seul pays pour toute la région. Pour l'instant, c'est la Hongrie qui semble être la mieux placée pour être un tel centre régional.

L'impact des IDE sur les spécialisations dans les PECO dépend en grande partie du type d'IDE. Ainsi, les investissements de type *greenfield*, en particulier dans les secteurs d'exportation, sont ceux qui sont le plus tournés vers des industries de haute technologie et peuvent permettre à la spécialisation d'évoluer favorablement. L'enjeu pour le futur est donc pour les PECO de parvenir à attirer ce type d'investissements, comme c'est déjà le cas pour la Hongrie.

Au contraire, par définition, les IDE par rachat d'entreprises domestiques tendent à maintenir la spécialisation existante. Ainsi, en Roumanie, où les IDE de type *greenfield* sont faibles, il semble que les investissements étrangers ne fassent que renforcer la spécialisation du pays dans les secteurs textile, métaux et chaussures<sup>21</sup>.

Pour les pays les moins avancés des PECO (Bulgarie et Roumanie), il est donc crucial de pouvoir attirer des investissements *greenfield*, afin de développer la production dans les services et les industries à forte valeur ajoutée.

Or l'environnement de ces pays n'y est pas favorable : si l'on reprend les déterminants de l'IDE développés dans la première partie, ces deux pays ne sont pas bien placés. La corruption, la faiblesse du marché intérieur en raison d'un niveau de vie encore bas, l'inadaptation de la qualification de la main d'œuvre et des problèmes économiques sont perçus comme des facteurs de risque par les investisseurs étrangers. Et surtout, l'écart initial dans les entrées d'IDE tend à se creuser, en raison du caractère cumulatif de ces investissements : les entreprises étrangères préfèrent s'implanter dans des pays où les stocks d'IDE sont déjà importants, en raison des effets d'économies d'échelle externes.

Enfin, l'adhésion plus tardive de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE risque de constituer un signal négatif pour les investisseurs étrangers (ces pays n'ont pas avancé autant que les autres en ce qui concerne l'adoption de l'acquis communautaire, et leur situation économique n'est pas considérée comme suffisamment favorable) et de creuser encore l'écart entre ces pays et ceux qui adhéreront en 2004 en termes de flux entrants d'IDE.

La question est donc de savoir comment éviter cette mise à l'écart de la Roumanie et de la Bulgarie, et quelles politiques mettre en œuvre afin de favoriser l'émergence d'un cadre économique et réglementaire favorable à l'investissement *greenfield*, qui à son tour pourra encourager le changement de spécialisation.

A plus long terme, les spécialistes prévoient que l'élargissement conduira à une plus grande intégration entre PECO, qui sont pour l'instant tous tournés vers l'Europe occidentale et ont peu de liens commerciaux ou d'investissement entre eux. Cette intégration régionale pourrait jouer non seulement sur le commerce, mais également sur les IDE, avec des flux des PECO les plus développés vers les moins avancés.

Le développement de la région frontalière au Portugal en partie grâce aux investissements d'entreprises espagnoles voisines, et l'implantation d'entreprises portugaises en Andalousie sont des exemples d'une telle évolution de l'intégration régionale entre pays moins avancés au sein de l'UE.

#### - Creusement des inégalités régionales

Les IDE jouent un rôle important dans le développement régional car ils combinent une augmentation des ressources et sous certaines conditions, des effets d'entraînement sur le reste de l'économie. On peut donc se demander s'ils permettraient de favoriser le développement de régions en retard dans leur développement.

---

<sup>21</sup> Hunya (2002b).

Jusqu'ici nous avons étudié le choix de localisation des investissements étrangers par pays, mais un autre aspect est également déterminant, c'est le choix de la région. D'ailleurs, lorsque les investisseurs choisissent leur localisation, ils hésitent le plus souvent entre des régions particulières de chaque pays, plutôt qu'entre des pays en général (par exemple avant de choisir Trnava en Slovaquie pour l'implantation d'une usine supplémentaire dans la région d'Europe centrale, PSA Peugeot Citroën hésitait entre plusieurs sites précis).

Ainsi, les flux d'IDE se concentrent sur les plus avancés des PECO, mais à l'intérieur de chaque pays, ils se concentrent également sur certaines régions, créant ainsi des pôles dynamiques. Les pôles de développement dans les pays d'accueil se situent le plus souvent autour des frontières avec les membres actuels de l'UE, et autour des capitales.

C'est par exemple le cas en Hongrie, où les IDE se concentrent dans la région de Budapest et autour de la frontière avec l'Autriche. Ainsi en 1999, ces deux régions accueillaient 75% des IDE entrants en Hongrie, alors que les régions de l'Est et du Sud du pays restaient moins développées. Et environ 40% du stock d'IDE était concentré dans la seule ville de Budapest. En République tchèque, en 1998, 2 régions parmi 8 concentraient près de 60% des stocks d'IDE (47% à Prague même et 12% en Bohême centrale)<sup>22</sup>. C'est la concentration des investissements dans le secteur des services (finance, assurances, services aux entreprises...) qui explique en grande partie l'importance des capitales dans la répartition régionale des IDE.

La concentration régionale des IDE est due à des externalités positives qui entraînent un mouvement cumulatif. En effet, une région où sont déjà implantées d'autres entreprises étrangères présente pour les investisseurs potentiels de nombreux avantages : plus grand choix de main d'œuvre, présence de main d'œuvre qualifiée (elle-même attirée par la présence d'entreprises étrangères), de fournisseurs, pôle potentiel de recherche et développement (partenariat avec université locale, émulation entre entreprises du même secteur), infrastructures physiques plus développées.

Au contraire, les régions où une telle dynamique n'a pas été amorcée ont beaucoup de mal à attirer des investissements (étrangers ou domestiques), car les entreprises n'y bénéficient pas de ces effets d'entraînement.

En théorie, à terme, les régions en retard pourraient bénéficier du développement des pôles de croissance. Mais empiriquement, cela n'est pour l'instant pas vérifié: les régions les plus pauvres sont soumises à un cercle vicieux, et au contraire, les régions développées attirent de plus en plus d'investissements.

Dans ce contexte, les mesures visant à attirer les investisseurs dans les régions délaissées n'ont pas eu d'impact significatif : les subventions et incitations fiscales ne compensent pas l'absence d'externalités positives dans les régions enclavées, et les entreprises préfèrent s'installer là où d'autres sont déjà implantées. En revanche, dans les régions accueillant déjà des entreprises, une politique publique d'incitation à l'investissement ou de formation de la main d'œuvre locale peut avoir des effets bénéfiques très importants, grâce au cercle vertueux décrit précédemment. Les effets des politiques de développement régional reposant sur les IDE diffèrent donc très nettement selon si elles peuvent s'appuyer ou non sur des effets cumulatifs.

---

<sup>22</sup> OCDE (2001)..

Par conséquent, l'IDE ne paraît pas être un instrument adapté pour réduire les inégalités régionales de développement, au contraire, il tend à les accentuer.

C'est là que les politiques publiques de développement régional financées par les fonds structurels et de cohésion prendront toute leur importance. En effet, le passage pour les PECO de la phase de pré-adhésion à celle de l'adhésion constituera dans ce domaine un changement quantitatif majeur : les transferts communautaires massifs permettront de financer des projets que les budgets nationaux ne pouvaient prendre en charge. Ainsi, en permettant un développement du capital humain, des infrastructures physiques (pour améliorer l'accessibilité des régions enclavées) et immatérielles (les nouvelles technologies de l'information peuvent également participer au désenclavement des régions), ces politiques de long terme participeront à la création d'un environnement économique favorable aux investissements et aux externalités positives que ceux-ci créent.

Lorsque l'on s'interroge sur les effets possibles de l'adhésion sur les économies des nouveaux membres, il est intéressant d'analyser les précédents élargissements. Même si l'ampleur de l'écart de développement entre les PECO et le reste de l'UE ne permet pas de comparaison directe, les expériences de l'Irlande et du Portugal illustrent bien à quel point les politiques nationales sont importantes pour tirer pleinement profit de l'opportunité que représente l'adhésion à l'UE.

## **2. Les précédents irlandais et portugais : modèles ou concurrents?**

### ***Effets de l'adhésion sur le changement de spécialisation***

L'Irlande et le Portugal ont tous deux connus une croissance économique forte depuis leur intégration au Marché Unique. Toutefois les spécialisations de ces deux pays n'ont pas évolué de la même manière, ce qui montre bien que l'adhésion n'est pas le seul déterminant des changements de spécialisation.

L'Irlande a ainsi fait évoluer sa spécialisation après son adhésion, ce qui explique en partie son décollage économique. En effet, elle attirait les IDE dès les années 1970, mais l'absence de liens entre les firmes étrangères et domestiques, ainsi que la nature des secteurs d'accueil ont fait que les retombées sur l'économie domestique ont été limitées dans un premier temps.

Au début des années 1990, les filiales étrangères ont été mieux intégrées dans l'économie locale, et les autorités ont cherché à développer les IDE dans des secteurs à plus forte valeur ajoutée (nouvelles technologies, industrie pharmaceutique, services financiers, biotechnologies). Ce but a été atteint grâce à plusieurs instruments. Tout d'abord, le pays a utilisé les fonds communautaires pour améliorer l'environnement économique et favoriser les investissements étrangers : politique industrielle, développement de la recherche, des infrastructures, et du capital humain. Ainsi, au cours de la période 1989-1993, les apports annuels des fonds structurels et de cohésion ont représenté en moyenne 1,9% du PIB (ce qui est nettement inférieur au taux de 4% en 2006 prévu pour les PECO), soit 4,6 milliards d'euros. Ce montant était de 10,4 milliards d'euros de 1994 à 1999 et ne sera plus que de 3,7 milliards entre 2000 et 2006.

Mais le flux de financements communautaires n'est pas la seule explication. Les incitations aux IDE et une politique d'éducation très ciblée ont également tenu une place importante. Enfin, l'*Investment and Development Agency* (IDA Ireland), organisme chargé de la



promotion des investissements étrangers en Irlande, a joué un rôle essentiel dans ce changement de spécialisation.

Il convient également de noter que le succès de l'Irlande pour attirer des IDE à fort contenu en développement s'explique en partie par sa proximité culturelle avec les Etats-Unis (même langue, population d'origine irlandaise nombreuse aux Etats-Unis), qui ont investi massivement dans le pays. Ainsi la majorité des IDE en Irlande provient des Etats-Unis (75% en 1998).

Mais surtout, la politique fiscale, plus précisément le taux d'impôt sur les sociétés extrêmement bas (10%)<sup>23</sup>, explique en grande partie l'attractivité du pays pour les investisseurs. On peut ainsi s'interroger sur la pérennité des IDE dans le pays lorsque interviendra, à plus ou moins long terme, une harmonisation fiscale au niveau européen.

La réussite économique de l'Irlande est donc due en partie aux ressources provenant de l'Union Européenne, mais les politiques nationales ont joué un rôle crucial. On peut donc se demander si le modèle de développement irlandais est transposable aux PECO : si l'utilisation judicieuse des fonds communautaires peut servir d'exemple, en revanche les faibles taux d'imposition sur les sociétés ne sont pas forcément applicables dans tous les pays.

Le Portugal a également réduit la part des branches à forte intensité en main d'œuvre peu qualifiée dans ses exportations, mais n'a pas radicalement changé la structure de sa spécialisation pour l'instant.

L'indicateur d'avantage comparatif révélé du CEPII (base de données CHELEM sur le commerce international) permet de cerner la spécialisation des pays par branche ou par produit<sup>24</sup>. Pour le Portugal, en 1980, les branches "textile" et "bois papier", qui incorporent relativement peu de technologie, présentaient des indicateurs d'avantage comparatif révélé respectivement de 67 et 22, ce qui témoigne d'une spécialisation extrêmement marquée (surtout pour le textile). En 2000, les deux indicateurs ont diminué (ils étaient de 45 et 12), mais les deux branches restaient celles pour lesquelles l'indicateur d'avantage comparatif était le plus élevé.

Pourtant le Portugal a comme l'Irlande bénéficié de transferts communautaires importants. La différence a résidé dans l'utilisation de ces fonds : le Portugal, contrairement à l'Irlande, a mis l'accent sur les infrastructures physiques plutôt que sur l'éducation. Les choix des autorités nationales ont donc joué un rôle crucial dans l'évolution de ces économies après leur adhésion à l'UE.

---

<sup>23</sup> A titre de comparaison, le taux maximum d'impôt sur les sociétés en 1997 était de 42% en France, 35 et 36% en Espagne et au Portugal, et le taux moyen appliqué aux multinationales américaines en 1992 était respectivement de 5,8, 22,8 et 25,3% en Irlande, France, Espagne et Portugal. Source: Mission Economique de Dublin (2001).

<sup>24</sup> L'indicateur est calculé de la manière suivante:

$1000 \times [\text{solde de la branche}/\text{PIB} - \text{solde global}/\text{PIB} \times ((X+M)\text{de la branche}/(X+M)\text{totales})]$ ,

avec X = exportations et M = importations.

Il s'agit de comparer le solde d'une branche à une norme (la norme étant le solde global du pays pondéré par la part du commerce de cette branche dans le commerce total du pays).

Par construction, la somme de l'indicateur pour une année pour toutes les branches est égale à zéro. Si l'indicateur est positif pour une branche, le pays détient un avantage comparatif pour cette branche, et au contraire un désavantage si l'indicateur est négatif. Plus la valeur absolue de l'indicateur est grande, plus l'avantage ou le désavantage est marqué.

## *Détournement des flux d'IDE de l'Irlande et des pays du Sud vers les PECO ?*

Pour les pays membres, l'élargissement a des effets attendus positifs (qui ne sont pas l'objet de cette étude), mais il provoque également des peurs dans ceux d'entre eux qui sont relativement moins développés, notamment le Portugal, l'Espagne et l'Irlande. Les pays du Sud craignent la concurrence des PECO dans les industries intensives en main d'œuvre peu qualifiée, et des délocalisations. L'Irlande, qui a fondé en grande partie son développement économique ces 30 dernières années sur les investissements étrangers, redoute un détournement de flux d'IDE vers les PECO à son détriment. Toutefois la situation est différente pour ces deux types de pays : autant les craintes des pays du Sud les moins avancés sont en partie justifiées dans certains domaines, autant l'Irlande ne souffrira probablement pas directement de la concurrence des PECO pour attirer les IDE.

Les IDE entrant en Irlande diffèrent de ceux des PECO, ils n'ont ni le même objectif, ni les mêmes déterminants, et visent des secteurs différents.

Tout d'abord, comme nous l'avons vu plus haut, les IDE dans les PECO sont attirés par le marché intérieur à fort potentiel, et la volonté de s'implanter dans une région qui prend une importance croissante. Et près de la moitié des IDE dans les PECO est tournée vers des secteurs non échangeables (dont les services collectifs, récemment ouverts à la concurrence). Certains IDE sont également tournés vers l'exportation, et profitent de la conjonction d'une main d'œuvre relativement qualifiée et bon marché, mais il ne s'agit pas de la majorité. Au contraire, en Irlande, les IDE sont avant tout tournés vers l'exportation.

Les secteurs visés par les IDE sont également différents et font que l'Irlande ne souffrira probablement pas d'une concurrence directe avec les PECO : dans ces derniers, les IDE se dirigent vers les secteurs de moyenne technologie (voir tableau en annexe), et vers les secteurs de technologie de pointe en Irlande, pour lesquels les PECO ne sont en moyenne pas encore très attractifs en raison de la faiblesse de la recherche et développement notamment.

En revanche, les pays du Sud les moins avancés ont des branches d'exportation communes avec certains PECO. Ainsi, pour le Portugal, les branches textile, véhicules et équipement électrique représentent une part importante des exportations du pays (près de 50% en 2000<sup>25</sup>). Or comme le montre le tableau 8 en annexe, dans certains PECO, les IDE s'orientent vers ces secteurs. Les Portugais craignent donc des relocalisations en faveur des PECO, où le coût de la main d'œuvre reste plus bas que chez eux. De plus, les délocalisations des pays du Sud vers les PECO peuvent être motivées par la volonté de se rapprocher des marchés au centre de l'Europe, centre qui se déplace vers l'Est avec l'élargissement.

Mais il convient toutefois de nuancer ce danger pour le Portugal, car les secteurs à forte intensité en main d'œuvre non qualifiée perdent de leur importance dans l'économie du pays, et parallèlement, les spécialisations des PECO les plus avancés évoluent également. De plus, si l'élargissement joue peut-être un rôle amplificateur en raison des dernières barrières à l'échange, une concurrence entre les PECO et les pays d'Europe les moins avancés n'est-elle pas plus généralement la conséquence de l'intégration croissante des économies ? Enfin, on remarque que les relocalisations du Portugal vers d'autres pays, notamment dans le textile, ne se font pas uniquement vers les PECO, mais également vers des pays d'Asie (Thaïlande, Inde).

---

<sup>25</sup> Base CHELEM du CEPII, somme des parts d'exportation des codes R03, R08 et R10.

En résumé, on peut s'attendre à ce que l'accession des PECO à l'UE ait des effets quantitatifs positifs sur les futurs flux d'IDE vers ces pays.

En revanche les effets qualitatifs, c'est-à-dire la contribution des IDE au développement à long terme des économies, sont plus difficiles à cerner. Tout d'abord, les investissements étrangers ne permettent pas forcément de favoriser le passage à une spécialisation à plus forte valeur ajoutée. Ensuite, leur caractère cumulatif comporte un risque d'accroissement des inégalités régionales. Ces deux aspects soulignent l'importance des politiques nationales, éventuellement financées en partie par des transferts communautaires.

## CONCLUSION

Parallèlement au processus d'intégration des PECO à l'Union Européenne, les IDE vers ces pays ont augmenté et continueront à augmenter après l'élargissement. Ces investissements ont eu des effets globalement bénéfiques sur les pays d'accueil, notamment en fournissant des ressources financières que les économies domestiques ne pouvaient apporter, en modernisant des domaines de l'industrie, en développant le secteur tertiaire, et en assurant l'intégration de ces pays dans le commerce mondial.

En revanche, les effets d'entraînement si souvent cités au crédit des IDE ne sont pas toujours vérifiés dans la réalité. En effet, des conditions particulières doivent être réunies pour que les bénéfices des IDE soient maximisés et leurs effets négatifs réduits à leur minimum. Le développement de l'approvisionnement des firmes étrangères par des fournisseurs locaux (liens verticaux) est l'un des éléments qui permet d'augmenter les retombées positives de l'IDE, à la fois en termes de transfert de technologie et de capital humain.

L'essor des IDE vers les PECO pendant le processus de passage d'une économie planifiée à l'économie de marché était sans doute un processus inéluctable dicté par le fort besoin de modernisation de ces pays, mais il a été accéléré par la perspective de l'adhésion à l'UE par deux canaux principaux. Tout d'abord, les Accords d'Association ont contribué à une intégration croissante des économies de ces deux régions. Ensuite, pendant la phase de pré-adhésion, l'adoption de l'acquis communautaire a amélioré la transparence des législations et réglementations dans les PECO, fournissant ainsi un cadre plus sûr pour l'investissement.

L'enjeu actuel est de savoir quels changements effectifs apportera l'adhésion des 8 PECO en mai 2004.

Les barrières à l'échange entre les futurs membres et les Quinze ayant déjà presque toutes disparues, la différence principale résidera sans doute dans l'augmentation massive des transferts communautaires dont bénéficieront les nouveaux membres après l'adhésion. Ces flux financiers, qui devraient atteindre 4% du PIB des PECO en 2006, auront un effet direct de soutien de la demande intérieure. S'ils sont utilisés pour financer la recherche et développement, des politiques d'éducation et de développement des infrastructures physiques, ils favoriseront également indirectement les IDE en créant un environnement plus favorable à l'investissement. Globalement, on peut donc prévoir que l'élargissement aura un effet quantitatif positif sur les flux d'IDE vers les PECO.

Mais l'aspect qualitatif n'est pas assuré : après l'élargissement, les IDE ne contribueront pas forcément à accélérer la convergence économique des nouveaux membres avec le reste de l'UE. Pour que cet effet joue réellement, les PECO devront se servir des investissements étrangers pour évoluer vers des spécialisations plus favorables au développement, comme cela a été le cas pour l'Irlande. Les autorités nationales ont donc un rôle important à jouer, en encourageant les IDE sous forme de création de nouvelles entreprises, et en cherchant à attirer les activités à forte valeur ajoutée des firmes multinationales, ce qui pour l'instant n'a été réussi que par la Hongrie.

Un autre aspect qualitatif important est le risque que la tendance à la concentration des IDE accentue les inégalités régionales à la fois entre les PECO et au sein de chaque pays.

Ces deux éléments montrent que l'intervention publique est parfois justifiée. Ainsi, alors que jusqu'ici, les autorités communautaires sont peu intervenues dans le fonctionnement du marché, on peut se demander si l'élargissement ne nécessitera pas un changement d'attitude de leur part, afin de permettre aux nouveaux membres de bénéficier pleinement des opportunités offertes par leur adhésion.

## ANNEXES

**Tableau 7: Comment maximiser les bénéfices des IDE et minimiser leurs effets pervers ?**

<b>Effets positifs</b>	<b>Comment maximiser les bénéfices ?</b>
Hausse de productivité dans les entreprises rachetées	Utiliser les fonds communautaires pour réduire les conséquences sociales et régionales néfastes des restructurations.
Transfert de technologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favoriser les relations verticales entre firmes étrangères et domestiques.</li> <li>- Assurer un niveau technologique initial suffisant (notamment en soutenant la recherche développement).</li> <li>- Développer le secteur bancaire.</li> </ul>
Capital humain	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mener des politiques publiques d'éducation afin d'assurer un niveau de qualification initial attractif pour les IDE et faciliter la diffusion du savoir.</li> <li>- Mener conjointement des politiques d'éducation et de développement technologique.</li> </ul>
Emulation par la concurrence (amélioration de la qualité et de l'efficacité dans la production des entreprises domestiques)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans le secteur des infrastructures, ne pas vendre les grands groupes verticalement intégrés au même investisseur.</li> <li>- Mettre en place des instances de régulation de la concurrence indépendantes des acteurs principaux du marché, et disposant de moyens suffisants.</li> </ul>
<b>Effets pervers</b>	<b>Comment les limiter ?</b>
Concentration sur les marchés faillite d'entreprises locales	Voir ci-dessus.
Détérioration de la balance courante	Favoriser l'approvisionnement local des firmes à capitaux étrangers afin de limiter les importations.
Perte d'indépendance du pays	Ne pas fonder tout son développement sur les IDE.
Creusement des inégalités régionales	Politiques d'incitation à l'investissement ciblées sur les régions moins développées ? Politiques de long terme : développement des infrastructures physiques et formation de la main d'oeuvre locale ?

## CLASSIFICATION DE L'INDUSTRIE EN TROIS BRANCHES

*The CEECs in the Enlarged Europe: Convergence Patterns, Specialization and Labour Market Implications*, M.Landesmann, R.Stehrer, Research Report of the Vienna Institute for International Economic Studies, Juillet 2002, N° 286, p8

### **Industries à faible technologie**

Industries intensives en facteur travail:

- industries agricoles et alimentaires
- industrie textile et habillement
- industrie du cuir et de la chaussure.

### **Industries intensives en ressources naturelles**

- travail du bois et fabrication d'articles en bois
- cokéfaction, raffinage, industries nucléaires
- industrie chimique
- fabrication d'autres produits minéraux non métalliques.

### **Industries de moyenne et haute technologie**

- fabrication de machines et équipements
- fabrication d'équipements électriques et électroniques (machines de bureau et matériel informatiques, machines et appareils électriques, équipements de radio, télévision et communication, instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie)
- fabrication de matériel de transport.

**Tableau 8: Répartition des stocks d'IDE dans l'industrie manufacturière en 2000**

D'après:

M.Landesmann, R.Stehrer, *Research Report of the WIIW*, Juillet 2002, N° 286, p37

En% du stock d'IDE de l'industrie manufacturière

NACE Rév.1		Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Rép.Tchèqu e	Slovaquie	Slovénie
DA	Industries agricoles et alimentaires	23%	25%	29%	40%	25%	17%	12%	3%
DB	Industrie textile et habillement	14%	4%	9%	16%	1%	3%	1%	1%
DC	Industrie du cuir et de la chaussure		1%	1%	0%	0%	0%	1%	1%
DD	Travail du bois et fabrication d'articles en bois	16%	1%	17%	5%	1%	1%	1%	0%
DE	Industrie du papier et du carton, édition et imprimerie		4%	5%	4%	8%	9%	6%	17%
DF	Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	1%	14%	0%	6%		3%	8%	
DG	Industrie chimique	9%		11%		7%	6%	6%	15%
DH	Industrie du caoutchouc et des plastiques	1%	5%	3%	4%	3%	2%	1%	12%
DI	Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques		6%	7%	6%	14%	22%	5%	6%
DJ	Métallurgie et travail des métaux	4%	5%	7%	2%	2%	9%	43%	8%
DK	Fabrication de machines et équipements	3%	5%	6%	1%	2%	3%	4%	13%
DL	Fabrication d'équipements électriques et électroniques	3%	18%	2%	8%	8%	10%	4%	11%
DM	Fabrication de matériel de transport	7%	10%	0%	7%	27%	15%	6%	12%
DN	Autres industries manufacturières		1%	2%	1%	2%	1%	0%	0%
D	Ind.manuf.	81%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Ind.manuf. Millions de \$	567,7	3688,4	345	671,5	19462,8	6786,7	1885,4	1142,7
Total IDE	Millions de \$	2645,4	10104	2081,3	2334,3	45772	17552,1	3692,2	2808,5
	Industrie manuf. en % du stock total d'IDE	21%	37%	17%	29%	43%	39%	51%	41%

Source: banques nationales, instituts nationaux de statistiques, et agences pour l'investissement étranger.



## BIBLIOGRAPHIE

- BERD (Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement) (2002), Transition Report Update, mai.
- Berglof E. et Bolton P. (2002), "The Great Divide and Beyond: Financial Architecture in Transition", *World Bank Transition Newsletter*, vol 13, n°6, octobre-novembre-décembre.
- Boillot J-J., Lepape Y. (2002), "Evolution des localisations dans les pays candidats à l'élargissement, convergence et conséquences possibles sur la géographie économique de l'Europe: enseignements de 10 ans d'intégration européenne", Conférence *Innovation and Growth: New Challenges for the Regions*, janvier.
- Buch, C.M., Piazzolo D. (2000), "Capital and Trade Flows in Europe and the Impact of Enlargement", *Kiel Working Paper n°1001*, Kiel Institute of World Economics, septembre.
- Carlin W., Estrin S. et Schaffer M. (1999), "Measuring Progress in Transition and towards EU Accession, A comparison of manufacturing firms in Poland, Romania and Spain", *Discussion Paper n° 99/02*, CERT (Centre for Economic Reform and Transformation), janvier.
- CEPII, base CHELEM, module Commerce International.
- Cieslik A., Ryan M. (2002), "Characterizing Japanese Direct Investment in Central and Eastern Europe: A Firm Level Investigation of Stylised Facts and Investment Characteristics", *Post-Communist Economies*, Vol 14, n°4.
- CNUCED (2002), *Rapport sur l'Investissement dans le monde, Sociétés transnationales et compétitivité à l'exportation*.
- Commission Européenne (2001), Directorate General for Economic and Financial Affairs, "The Economic Impact of Enlargement", *Enlargement Papers*, n°4, juin.
- DREE (Direction des Relations Economiques Extérieures) (2002), *Revue Elargissement - Spécial IDE*, mai 2002.
- DREE (2003), "Les Investissements Directs Etrangers et le risque-pays", *Marchés Emergents Focus*, n°3, 6 février.
- Havlik P. (2002), "EU Enlargement: Economic Impact on Austria and the Five Acceding Central European Countries", *WIIW Research Reports*, n°290, WIIW (The Vienna Institute for International Economic Studies), octobre.
- Hunya G. (2002a), "Recent Impacts of FDI on Growth and Restructuring in Central European Transition Countries", *WIIW Research Reports*, n°284, WIIW, mai.

- Hunya G. (2002b), "Restructuring Through FDI in Romanian Manufacturing", *WIIW Research Reports*, n°287, WIIW, août.
- "Interview with Hungary's Economy and Transportation minister about launching new investment promotion program" (2002), *World Bank Transition Newsletter*, vol 13, n°6, octobre-novembre-décembre.
- McCarthy F.D. (2002), "How The Celtic Tiger Did It: Ireland's Rapid Convergence with the Industrial World", *World Bank Transition Newsletter*, vol 13, n°6, octobre-novembre-décembre.
- Mission Economique de Dublin (2001), *L'Economie Irlandaise et l'élargissement de l'Union Européenne*.
- OCDE (1997), *OECD Economic Surveys Slovenia*.
- OCDE (2001), *Examens de l'OCDE sur l'Investissement Direct Etranger, La République tchèque*.
- Séminaire organisé par le European Policy Centre et par Notre Europe à Bruxelles le 23 mai 2001, intitulé *Comment renforcer la cohésion économique et sociale européenne après 2006?*, interventions d'Iva Miranda Pires ("Le Prochain élargissement de l'Union: conséquences pour le Portugal"), de Philippe Martin ("Politiques publiques et inégalités régionales"), de Brian Morgan ("Intégration économique et croissance régionale").
- Sgard J. (2001), "Direct Foreign Investment and Productivity Growth in Hungarian Firms, 1992-1999", *Document de travail du CEPII n° 01-19*, décembre.
- Smarzynska B. (2002), "Does Foreign Direct Investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backwards linkages", *World Bank Policy Research Working Paper 2923*, octobre.
- WIIW (2003), « Transition Countries Resist Global Slowdown : Productivity Gains Offset Effects of Appreciation », Podkaminer L. et al., *WIIW Research Report n°293*, Numéro spécial sur les économies en transition, février.
- World Bank, "FDI: New Trends in Transition Countries", *Transition Newsletter*, (1999)

## LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :  
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)  
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)  
Disponible en français et anglais (mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)  
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)  
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)  
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Døsenrode)  
Disponible en français et anglais (juin 2002)
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)  
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)  
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)  
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).  
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).  
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).  
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).

- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).  
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).  
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).  
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).  
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).  
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).  
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (J.-L. Arnaud)  
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).  
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).  
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).