

## La Croatie dans l'Union européenne : une entrée sans fanfare

Céline Antonin et Sandrine Levasseur

**L**e 1<sup>er</sup> juillet 2013, 10 ans après avoir déposé sa demande d'adhésion à l'Union européenne, la Croatie deviendra le 28<sup>e</sup> État membre de l'UE, et le deuxième pays de l'ex-Yougoslavie à intégrer l'Union. Dans cette note, après un rapide état des lieux, nous reviendrons sur ce qui nous semble être les deux principales faiblesses du pays : d'une part, son manque de compétitivité, et d'autre part, son niveau de corruption encore beaucoup trop élevé pour lui garantir une croissance soutenue et durable.

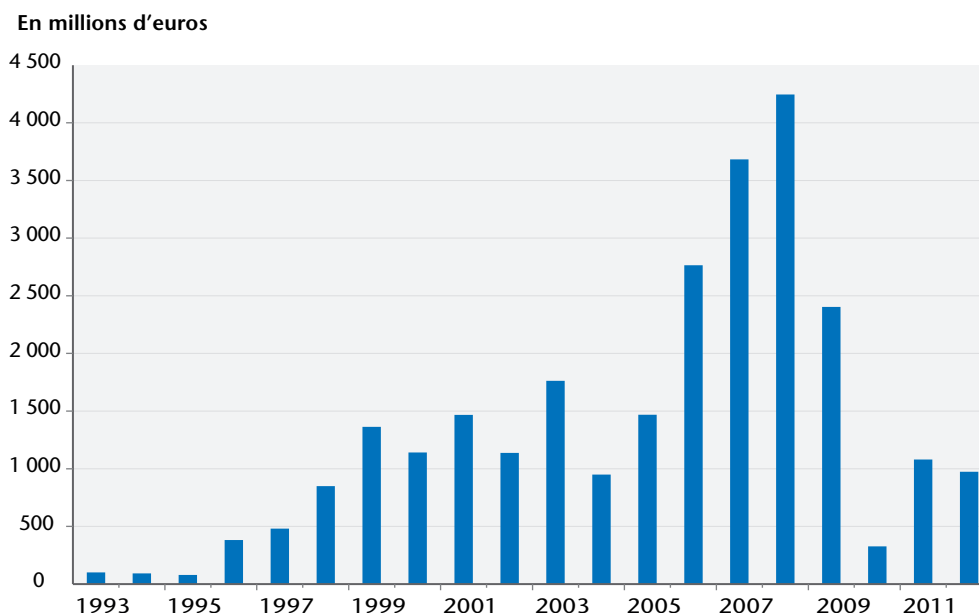
Forte de 4,3 millions d'habitants, la Croatie a d'abord connu une période de forte croissance économique jusqu'en 2008, fondée sur le dynamisme de son tourisme et une consommation des ménages largement financée à crédit grâce aux capitaux étrangers. La crise a révélé, une fois de plus, les limites de ce modèle de développement et mis en lumière les faiblesses structurelles du pays : une très forte dépendance à l'égard des capitaux étrangers, la vulnérabilité d'un régime de changes (quasi) fixes, un environnement peu propice à l'investissement ou l'ampleur de l'évasion fiscale. Aujourd'hui, la Croatie doit trouver un nouveau modèle de croissance et son entrée dans l'UE ne constituera une chance pour elle que si elle parvient à résoudre ses faiblesses structurelles.

De fait, dans le cadre du processus d'accession de la Croatie, les négociations ont fait apparaître nombre de problèmes. Même si les négociations ont eu le mérite d'aborder certains d'entre eux, d'autres restent encore irrésolus. Ainsi, en matière économique, l'ouverture du marché intérieur à la concurrence demeure insuffisante et le pays souffre d'un défaut de compétitivité important. En outre, au niveau juridique, le pays doit progresser dans sa lutte contre la corruption, l'évasion fiscale ou l'économie souterraine de façon à asseoir les bases d'une croissance robuste.

## Après la crise, un modèle de croissance à réinventer

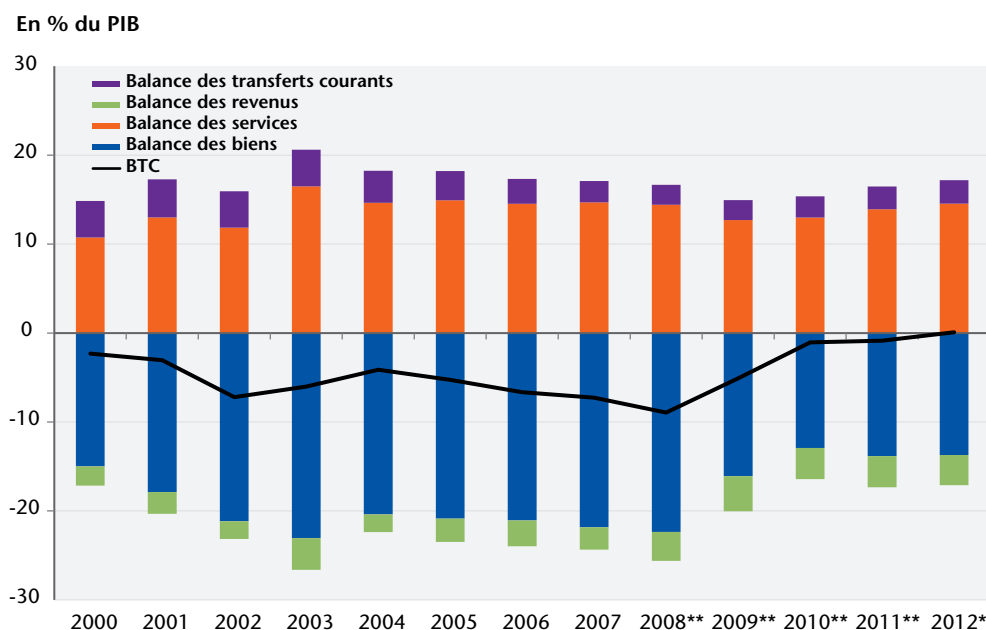
À l’instar des pays d’Europe centrale et orientale, entre 1994 et 2007, la Croatie a connu une période de rattrapage économique, avec un rythme de croissance annuel moyen de 4 % par an en termes réels. Le PIB par tête a progressé et représente ainsi 61 % du PIB par tête moyen dans l’Union européenne en 2012, soit un ratio supérieur à celui obtenu en moyenne lors des élargissements précédents. La croissance d’avant-crise, comme dans la plupart des pays d’Europe centrale, a été liée au dynamisme de la consommation, alimentée par le crédit et financée par l’afflux massif de capitaux extérieurs. En effet, après la chute du Rideau de fer et la fin de la guerre en Yougoslavie, la libéralisation et l’intégration financière se sont fortement accrues : la forte présence en Croatie des banques de l’Ouest de l’Europe a facilité l’arrivée de flux de capitaux dans le pays. Notamment, les flux d’IDE ont culminé à 4,2 milliards d’euros, soit 9 % du PIB en 2008 (Graphique 1). Or, ces capitaux ont essentiellement servi à combler le faible taux d’épargne des ménages, à financer une consommation satisfaite par les importations plus que par la production locale. Cela a fortement creusé la balance commerciale, le déficit atteignant 22,2 % du PIB en 2008 (Graphique 2). Même si les revenus du tourisme ont largement joué le rôle d’amortisseur, le déficit de la balance des transactions courantes atteignait 8 % du PIB en 2008, soit 4,3 milliards d’euros.

Graphique 1. Évolution des flux d’investissements directs à l’étranger, 1993-2012



Source : Banque centrale de Croatie.

Graphique 2. Décomposition de la balance des transactions courantes, 2000-2012



Source : Banque centrale de Croatie.

Au plan monétaire, après un régime de flottement administré et une flexibilité très limitée de la kuna par rapport à l'euro, le pays a opté pour un libre flottement, mais en continuant à s'ancrer sur l'euro. Dans une économie fortement « euroisée », la Banque centrale a ainsi exercé une gestion rigoureuse de son taux de change, le maintenant presque stable vis-à-vis de l'euro, ce qui a entraîné une forte baisse des anticipations inflationnistes et diminué les risques de change. Cela a nécessité des interventions massives de la banque centrale (à six reprises en 2009-2010). Point positif, le régime de change a donc fourni un point d'ancrage solide pour la stabilité des prix. Le revers de la médaille est que cela s'est traduit par des taux d'intérêt faibles, encourageant le recours au crédit pour financer la consommation et les importations.

La crise a marqué un coup d'arrêt à la croissance : depuis 2009, année marquée par le recul du PIB de 6,9 %, le pays est en récession. La consommation, principal moteur de la croissance croate, a fortement chuté, ainsi que l'investissement et les flux d'IDE. Seule la contribution du commerce extérieur a permis d'amortir la chute, mais uniquement *via* un recul marqué des importations. Les principaux partenaires commerciaux que sont l'Union européenne (qui représente 61,3 % du commerce extérieur) et la Bosnie-Herzégovine (6,7 %) ayant été durement touchés par la crise, la Croatie a pâti de la contraction de la demande extérieure. La crise a entraîné l'envolée du chômage, qui est passé de 8,4 % de la population active en 2008 à 18,2 % au premier trimestre 2013. Conséquence de la crise, les finances publiques se sont dégradées : le déficit, qui était en moyenne de 4 % du PIB entre 2001 et 2007, s'est considérablement creusé avec la chute brutale du PIB, et la dette publique est passée de 30 % du PIB en 2008 à 51 % en 2011<sup>1</sup>.

1. Si l'on ajoute les garanties d'État, soit les dettes dont l'État se porte garant en cas de non-respect des engagements de l'émetteur, la dette « publique » croate atteint même 65 % du PIB.

La crise a également mis en lumière des fragilités structurelles. D'abord, l'encours important de la dette extérieure de la Croatie (passée de 70 % du PIB en 2004 à 102 % du PIB en 2012) reste une source de vulnérabilité potentielle, qui augmente la vitesse et l'ampleur avec lesquelles les chocs financiers extérieurs peuvent se propager. En outre, la crise a montré les limites de la croissance fondée sur l'endettement, dans un petit pays où la demande interne ne peut pas être un moteur pérenne de croissance, à moins que ne soient attirés dans l'économie des investissements de long terme renforçant les capacités productives, ce qui semble ne pas être le cas en Croatie. De plus, la compétitivité externe s'est dégradée. Le secteur industriel, qui ne représente que 20 % de la valeur ajoutée en 2012 (contre 69 % pour les services), dont une partie est le fait de grandes entreprises publiques monopolistiques, doit encore se restructurer. Enfin, le climat des affaires, marqué par des barrières réglementaires et par une corruption importante, est peu propice à l'investissement.

## Des problèmes de compétitivité

Dans le classement *Doing Business 2013* de la Banque mondiale, la Croatie se place en 84<sup>e</sup> position (sur 185 pays), derrière la Moldavie, et derrière l'ensemble des 27 pays de l'UE<sup>2</sup>. Le climat des affaires reste encore insuffisamment propice à l'investissement. À titre d'exemple, la Croatie occupe le 143<sup>e</sup> rang pour l'octroi de permis de construire, le 139<sup>e</sup> rang pour la protection des investisseurs, le 105<sup>e</sup> rang pour le commerce transfrontalier ou le 104<sup>e</sup> rang pour le transfert de propriété. Ainsi, si le taux d'ouverture commerciale de la Croatie<sup>3</sup> est, en 2011, de 81,7 % du PIB, soit un chiffre proche de la moyenne européenne (85,7 %), ce ratio est néanmoins en recul par rapport au début des années 2000, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays candidats.

Les indicateurs de compétitivité-prix (prix à la consommation, coûts unitaires de l'ensemble de l'économie, déflateur des exportations des biens et services) montrent que le rythme de croissance de la productivité du travail est resté inférieur à la progression des salaires, ce qui s'est traduit par une perte de compétitivité. Notons cependant que la croissance des salaires a été moins forte en Croatie que dans les pays voisins de l'ex-Yougoslavie<sup>4</sup>.

Au niveau de la politique industrielle, les dépenses de recherche et développement ne représentent que 0,75 % du PIB en 2011, contre une moyenne de 2,03 % dans l'UE-27. La Croatie compte en effet de grandes entreprises publiques, non-rentables et fortement endettées.

---

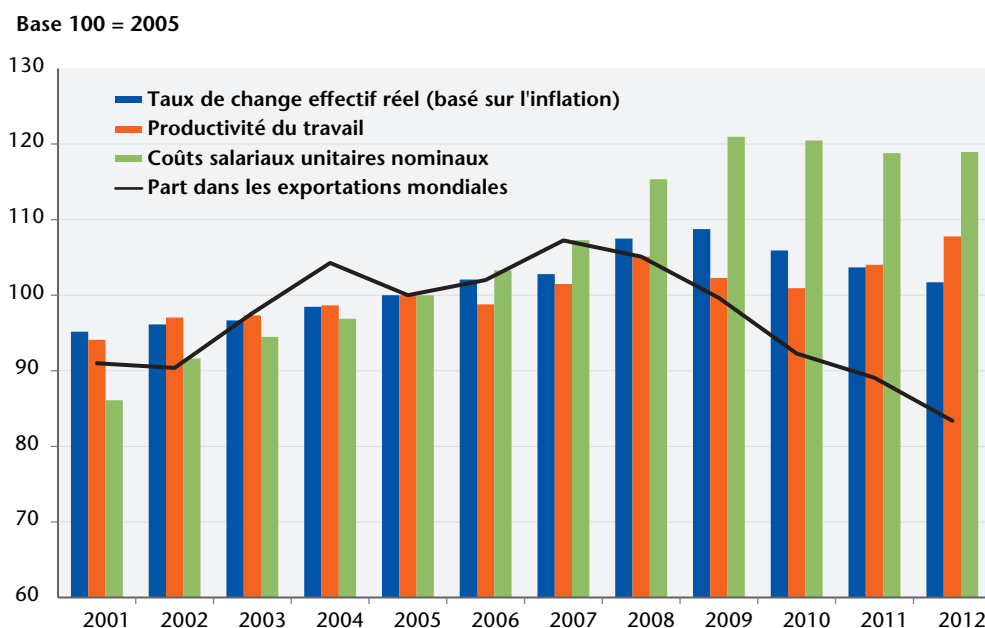
2. À titre de comparaison, la Roumanie et la Bulgarie se classaient respectivement 49<sup>e</sup> et 54<sup>e</sup> en 2007, date de leur entrée dans l'Union.

3. Le taux d'ouverture commerciale (mesuré par l'UNCTAD) est la somme des importations et des exportations rapportées au PIB.

4. Voir BCE, External competitiveness of EU candidate countries, *Occasional Paper Series*, n° 141, janvier 2013.

Selon la Commission, le marché du travail demeure rigide, avec des procédures de licenciements coûteuses et complexes, et un système d'indemnisation désincitatif au travail<sup>5</sup>. Selon bon nombre d'observateurs, cela contribue à une large économie souterraine, estimée à 29 % du PIB en 2012<sup>6</sup> (contre 18,7 % en moyenne pour l'UE-27).

Graphique 3. Indicateurs de compétitivité, 2000-2012



Sources : FMI, Commission européenne.

L'adhésion à l'UE a pour conséquence de mettre en place une nouvelle réglementation économique et politique, et rend la question de la compétitivité particulièrement cruciale. En effet, en intégrant l'UE, la Croatie devrait quitter l'accord de libre-échange centre européen (ALECE), dont elle fait partie depuis 2002 et qui lui permettait de vendre dans les pays non membres de l'UE avec des droits de douane avantageux (Bosnie-Herzégovine et Serbie, qui absorbaient respectivement 12 % et 4 % des exportations croates en 2011). Cela devrait se traduire par des délocalisations d'entreprises croates vers les pays frontaliers, et donc par des pertes d'emplois. Certes, l'entrée dans la vaste zone de libre-échange qu'est l'UE devrait également apporter des bénéfices – la libre circulation des personnes et la diminution de la taxe touristique devraient rendre le tourisme croate plus compétitif – mais ceux-ci pourraient être limités dans la mesure où un accord de libre-échange existe déjà entre Croatie et UE<sup>7</sup>. Attirés

5. Commission européenne, *Commission Staff Working Document, Assessment of the 2013 Economic Programme for Croatia*.

6. F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*.

7. La Croatie et l'Union européenne sont d'ores et déjà liées par un accord de libre-échange (accord de stabilisation et d'association) depuis 2005.

par les salaires peu élevés du pays, plusieurs investisseurs européens pourraient envisager de s'y installer, d'où l'importance cruciale pour le pays d'améliorer sa compétitivité. En outre, la Croatie va bénéficier d'un afflux de fonds structurels européens, dont le montant avoisinera les 400 milliards d'euros en 2013, puis montera chaque année en puissance pour atteindre 1,4 milliard d'euros par an à partir de 2016<sup>8</sup>. Mais pour que ces fonds profitent à l'économie du pays, cela suppose de régler la question épineuse de la corruption, qui continue à handicaper le pays à l'aube de son adhésion.

## La question de la corruption

L'entrée de la Croatie dans l'UE met la lumière sur une (malheureuse) caractéristique du pays : la corruption y est encore très présente malgré de nombreux efforts réalisés ces dernières années. Par exemple, selon les données de « Global Financial Integrity », la Croatie a présenté des flux financiers illicites de l'ordre de 300 dollars par habitant par an en moyenne au cours de la dernière décennie<sup>9</sup>. Parmi les pays émergents membres de l'UE pour lesquels nous disposons de données, c'est le montant par habitant le plus élevé, notamment plus du double de celui enregistré pour la Bulgarie ou la Hongrie (Graphique 4). En valeur absolue, cumulés sur 10 ans, les montants financiers illicites en Croatie ont ainsi représenté, selon cette mesure, quelques 13 milliards de dollars. Si la mesure incorpore d'autres composantes (Encadré 1), ce montant pourrait même avoisiner les 24 milliards de dollars.

### Encadré 1 : Comment estime-t-on les flux financiers illicites ?

L'estimation des flux financiers illicites est, de façon générale, effectuée à partir des divergences statistiques des données de balances des paiements.

L'approche HMN (*Hot Money Narrow*) analyse le poste « erreurs et omissions », lesquelles sont supposées refléter les différences enregistrées entre les entrées et sorties de capitaux de court terme. L'idée est que, plus la transparence des transactions financières est élevée, plus le recensement des flux de capitaux est efficace et moins les montants du poste « erreurs et omissions » sont importants. Cette approche est jugée relativement « conservatrice ».

L'approche CED (*Change in External Debt*), autrement appelée méthode résiduelle par la Banque mondiale, porte sur l'analyse des nouveaux prêts consentis à un pays. Elle croise les informations relatives à la « source » et à « l'usage » des fonds. L'inconvénient de cette approche est qu'elle peut considérer certains prêts de moyen et

8. Au titre de la pré-adhésion, la Croatie a reçu 1,56 milliard d'euros sur la période 2001-2013. Après l'adhésion, « pour ce qui est des fonds structurels et fonds de cohésion comme en ce qui concerne la politique agricole commune, la Croatie touchera seulement 30 % de son enveloppe en 2013, 70 % en 2014, 90 % en 2015 et 100 % à partir de 2016. Au total, le montant théorique annuel des fonds européens (en fonction des perspectives financières européennes et des capacités d'absorption de la Croatie) pourrait atteindre à terme 1,4 milliard d'euros annuels » (Projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne).

9. Le « Global Financial Integrity » ne recense que les flux de capitaux illicites des pays « émergents » (voir Encadré 1).

## La Croatie dans l'Union européenne : une entrée sans fanfare

long terme comme illicites, tout simplement parce qu'ils ne sont pas enregistrés en même temps.

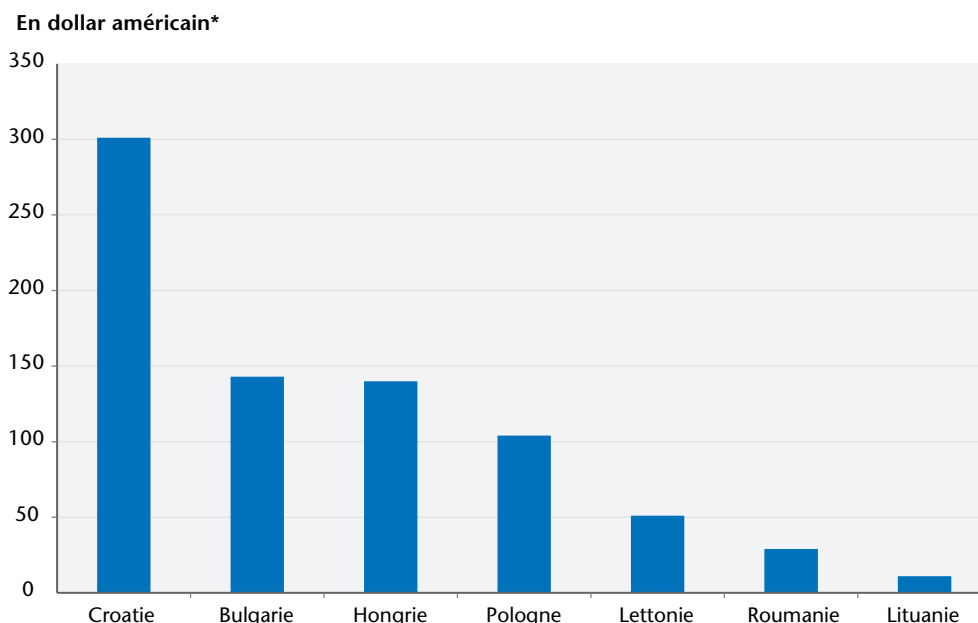
L'approche GER (*Gross Excluding Reversals*) consiste en une analyse de la facturation des échanges commerciaux. Elle compare le prix d'un bien exporté (ou importé) à celui pratiqué sur le marché mondial. En deçà d'un certain seuil de prix, un bien est supposé sous-facturé et donc donnant lieu à un flux financier illicite. Cette approche repose sur un seuil qui est, par définition, subjectif.

Le rapport 2012 du « Global Financial Integrity » considère ces trois approches pour les pays émergents.

Source : « Global Financial Integrity », p. 15 et suivantes pour les différentes mesures et méthodes.

Certes, ces indicateurs « monétaires » doivent être considérés avec prudence car la corruption recouvre des activités illégales et donc « cachées », ce qui les rend par définition difficiles à mesurer. Mais ces indicateurs (et ceux fournis par d'autres instituts) aboutissent à la même conclusion : la corruption est encore bien présente en Croatie. De plus, en dépit de la clôture des différents chapitres des négociations d'accession de la Croatie à l'UE, ces dernières années, n'ont pas été marquées par une baisse significative des flux illicites.

**Graphique 4. Flux financiers illicites par tête, en moyenne annuelle sur la période 2001-2010**



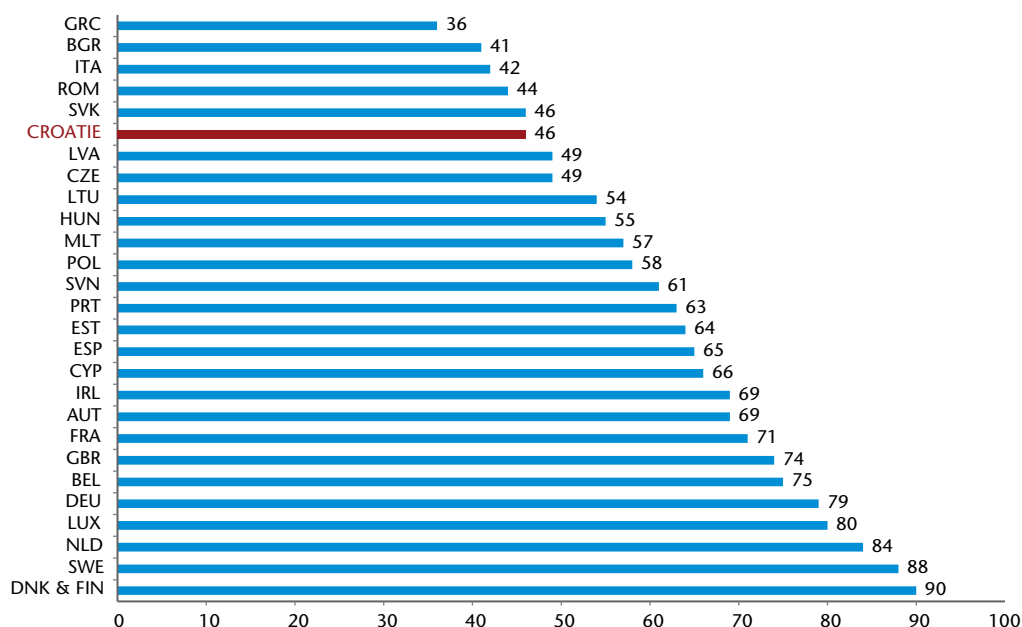
\* Source : « Global Financial Integrity », calculs des auteurs. Nous ne considérons ici que les flux « HMN » qui fournissent l'estimation la plus conservatrice (fourchette basse) des flux illicites de capitaux. Voir Encadré 1.

L'Indice de Perception de la Corruption (IPC) qui, comme son nom l'indique, porte sur la corruption ressentie (Encadré 2), classe la Croatie plutôt médiocrement en termes de corruption dans le secteur public, en 46<sup>e</sup> position sur 178 au niveau mondial, en 23<sup>e</sup> position sur 29 au sein de l'UE. Cet indicateur, outre le

fait qu'il s'intéresse spécifiquement à la corruption dans le secteur public et recense tous les pays (y compris développés), permet de mettre en lumière plusieurs éléments (Graphique 5):

- la corruption n'est pas « que » l'apanage des pays émergents (l'Italie a un mauvais score, à peine supérieur à celui de la Bulgarie) ;
- l'adhésion à l'UE ne permet pas automatiquement de juguler la corruption. Elle aurait même l'effet contraire. Ainsi, la Bulgarie et la Roumanie ont enregistré une (légère) dégradation de leur score depuis leur entrée dans l'UE. Paradoxalement, le fait d'appartenir à l'UE aurait plutôt pour effet de diminuer la pression sur les réformes anti-corruption.

**Graphique 5. Indice de Perception de la Corruption (IPC) dans le secteur public en 2012\***



\*plus le score est faible, plus la perception de corruption est élevée (échelle allant de 0 à 100).

Dès lors, on peut s'étonner que l'Union européenne n'ait pas tiré les leçons des cas roumain et bulgare. En d'autres termes, pourquoi les instances européennes ont-elles autorisé l'adhésion de la Croatie avant qu'elle n'ait effectivement résolu son problème de corruption ? Le rapport de suivi de la Commission européenne sur l'état de préparation de la Croatie, arrêté à la fin février 2013, est évocateur des progrès que le pays doit encore réaliser en vue de lutter efficacement contre la corruption et le crime organisé et, plus généralement, pour renforcer son système judiciaire. Ce rapport rappelle celui de la Bulgarie en 2006, notamment, avec le peu d'améliorations que l'on sait. Il y est mentionné que :

- en matière de lutte contre la criminalité organisée (trafic de drogue, détournements des fonds de l'UE, traite des êtres humains), « le niveau des peines reste souvent faible et n'est dès lors pas suffisamment dissuasif par



rapport à la gravité des infractions, en particulier dans les affaires de traite des êtres humains ». De plus, le montant des avoirs saisis est généralement faible, ce qui ne permet pas d'ébranler les bases financières du réseau ;

- en matière de lutte contre la corruption, le niveau des peines infligées est non seulement faible mais elles sont très souvent assorties de sursis, créant un climat d'impunité de fait. « La lutte contre la corruption à l'échelle locale doit encore être renforcée, en particulier dans le secteur vulnérable des marchés publics ».
- pour renforcer l'efficacité de son système judiciaire, les mesures à prendre concernent (i) un « mécanisme de contrôle juridictionnel des décisions, des séances publiques et une obligation élargie de motiver les décisions », (ii) la réduction des arriérés judiciaires (notamment ceux liés à l'exécution des jugements » et (iii) la transparence et la responsabilité du Conseil supérieur des juges.

### **Encadré 2 : Indice de perception de la corruption de « Transparency International »**

Cet indice est construit à partir d'enquêtes d'opinion d'experts et d'hommes d'affaires se prononçant sur leur perception du niveau de corruption dans les secteurs publics d'une centaine de pays. Est considérée la corruption qui implique des officiers publics, fonctionnaires ou politiciens. Les enquêtes portent sur l'abus de pouvoir public (pots-de-vin aux officiers publics, dessous-de-table dans le cadre des offres de marché public, détournement de fonds publics) ainsi que sur l'efficacité des efforts anti-corruption.

Une quinzaine d'enquêtes « source » est utilisée pour établir le score d'un pays. Des valeurs minimales et maximales sont fournies pour le score de chaque pays, ainsi que l'écart-type et l'intervalle de confiance. Pour permettre les comparaisons temporelles, il est tenté autant que possible de ne pas faire varier les enquêtes « sources ». Les comparaisons temporelles demeurent cependant fragiles.

Source : [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

La corruption ne pose pas uniquement des problèmes d'ordre légal et moral de non-respect des « règles », d'abus de pouvoir ou d'utilisation du bien public à des fins personnelles, elle pose aussi des problèmes à l'économie du pays en sapant les fondements mêmes d'une croissance rigoureuse et pérenne. S'il est admis qu'un « peu » de corruption peut être source de croissance (en permettant par exemple de surmonter des obstacles administratifs dans les économies où le poids de la bureaucratie est élevé), il est aussi certain que « trop » de corruption est nuisible à la croissance :

- elle détourne des fonds de l'investissement productif (cas du trafic de drogue par exemple) ;
- elle alloue les ressources vers les entreprises qui ne sont pas forcément les plus productives (cas de l'attribution d'un marché public en l'échange d'un financement électoral) ;

- elle sape la crédibilité des autorités et institutions locales (cas des investisseurs étrangers n'ayant « pas confiance en la force de loi » du pays) ;
- elle diminue les rentrées fiscales du gouvernement, et par retour, la fourniture de biens publics (infrastructures, par exemple) nécessaire à l'investissement des entreprises.

Or, il est manifeste que la Croatie se caractérise encore aujourd'hui par « trop » de corruption pour construire son économie sur des bases saines. À ce titre, la Croatie se distingue des pays développés où la corruption n'a pas empêché pour autant un certain niveau de développement (par exemple, en Italie ou même en République tchèque) : l'économie du pays est sortie exsangue de la guerre de Yougoslavie et, sur les 15 dernières années, le modèle de croissance qui a été choisi était de toute façon insoutenable car fondé sur la consommation des ménages et négligeant l'investissement des entreprises. Or, l'investissement pour se développer nécessite un climat des affaires sain, sécurisé, respectant le droit de propriété et permettant l'exécution des contrats, ce dont semble encore manquer la Croatie. À cette difficulté s'en ajoute une autre : un État encore trop présent dans la sphère économique au travers de ses entreprises publiques<sup>10</sup>.

## Conclusion

Sans aucun doute, l'entrée de la Croatie dans l'UE est-elle prématurée. Son manque de compétitivité, déjà patent depuis un certain nombre d'années pourrait être exacerbé puisque, avec son entrée dans l'UE, les dernières entraves aux échanges disparaîtront. Les forces concurrentielles s'en trouveront accrues et, à l'heure actuelle, il n'est pas certain que la Croatie soit en mesure d'y faire face. On pourra toujours objecter que lors des deux précédents élargissements, certaines entreprises des nouveaux entrants n'étaient pas non plus préparées à subir une concurrence accrue de la part d'entreprises plus innovantes et/ou mieux rompues aux règles, normes et standards communautaires. Le contexte actuel de crise qui se prolonge et affecte, peu ou prou, tous les pays de l'UE est cependant très différent de celui de 2004 et 2007 et rend difficile pour un pays le fait de « réussir son entrée ». Dans ce contexte, une corruption encore mal jugulée constitue un obstacle supplémentaire pour attirer les investisseurs et asseoir la croissance sur des bases saines et durables. L'entrée de la Croatie ne risque-t-elle pas alors de se résumer à l'entrée d'un pays « de plus », dont l'absorption ne pose pas « plus de problème que ça » car de petite taille relativement au reste de l'UE ? Après la Roumanie et la Bulgarie, l'entrée de la Croatie risque malheureusement d'entériner l'idée que juguler la corruption n'est pas une condition *sine qua non* pour entrer dans l'UE. En outre, le potentiel d'élargis-

---

10. Les entreprises publiques constituent le talon d'Achille des gouvernements croates successifs. En 2009, elles représentaient 7,5 % de l'emploi total et généraient un chiffre d'affaires équivalent à 22 % du PIB. Elles sont très largement déficitaires, avec des pertes de l'ordre de 1 point de PIB par an en moyenne depuis 2009. Un processus de rationalisation est en cours.

## La Croatie dans l'Union européenne : une entrée sans fanfare

sement de l'UE à l'ex-Yougoslavie ne s'arrête pas là : restent le Monténégro, le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie, des pays qui partagent des traits communs, à savoir un modèle de croissance difficile à trouver dans un contexte de corruption élevé. Après les crises institutionnelles répétées qu'a vécues l'UE depuis 2009 et l'euroscpticisme ambiant, il serait plus judicieux pour l'Union européenne de se fixer comme tâche prioritaire l'approfondissement plutôt que l'élargissement, si elle veut réenchanter le projet politique européen.