

Chapitre 7 – Quelles politiques économiques dans le cadre européen ?

Indications du programme :

- Connaître les grandes caractéristiques de l'intégration européenne (marché unique et zone euro) ; comprendre les effets du marché unique sur la croissance,
- Comprendre les objectifs, les modalités et les limites de la politique européenne de la concurrence,
- Comprendre comment la politique monétaire et la politique budgétaire agissent sur la conjoncture,
- Savoir que la politique monétaire, conduite de façon indépendante par la Banque centrale européenne, est unique alors que la politique budgétaire est du ressort de chaque pays membre mais contrainte par les Traités européens ; comprendre les difficultés soulevées par cette situation (défaut de coordination, chocs asymétriques).

Notions au programme : intégration économique, marché unique, zone euro et union économique et monétaire, banque centrale (européenne), politique économique, politique budgétaire, politique monétaire, politique conjoncturelle, politique de la concurrence, coordination, choc symétrique/asymétrique

Face aux effets pervers de la mondialisation, et en particulier l'affaiblissement des Etats-Nations face aux FMN et aux échanges commerciaux et financiers, les pays ont développé des logiques **d'intégration économique régionale** afin de regagner par un effet de taille un pouvoir économique.

Définition :

L'intégration européenne correspond à la mise en commun d'un espace économique et géographique ayant des caractéristiques économiques et sociales proches entre pays européens. Elle aboutit à l'Union européenne qui regroupe les 27 pays ayant entrepris cette intégration européenne.

Plusieurs intégrations économiques régionales ont été réalisées, **ALENA** (accord de libre-échange nord-américain en 1994 : USA, Mexique, Canada), **Mercosur** (créé en 1991 : Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay, Venezuela) et **L'UE** (1957 : CEE puis UE en 1992). Ces différentes institutions correspondent à des niveaux plus ou moins élevés d'intégration économique mais c'est **l'Union européenne qui s'est révélée l'expérience la plus aboutie** selon la classification de l'économiste **Bela Belassa** (1961), depuis la seule zone de libre-échange (simple suppression des barrières douanières entre des pays voisins) à la fédération politique d'Etats comme les Etats fédéraux (Etats-Unis, Allemagne) où l'union économique s'accompagne d'une union politique.



Cependant, si l'Union européenne a connu d'incontestables succès, **elle traverse depuis 2009 une crise majeure**, que le Brexit, la crise liée au Covid-19 ou encore les déchirements des pays sur la question des migrants n'ont fait que révéler au grand jour : celles des failles de l'intégration qui se révèle incomplète. Les Etats ont en particulier les plus grandes difficultés à s'entendre pour mener des politiques économiques communes.

Définition :

Les politiques économiques sont les différentes interventions des pouvoirs publics pour modifier le système économique. Elles sont :

- **structurelles** : ce sont des politiques visant à améliorer le fonctionnement du système de long terme (politique de l'emploi, de la concurrence, industrielle, agricole...)
- **conjoncturelle** : elles visent à améliorer la situation économique de court terme.



Axes directeurs du chapitre :

- quelle logique a présidé au choix de construire une Union européenne ? (I) : quels avantages attendus ?

- quelles limites rencontre la conduite des politiques économiques dans l'Union européenne ? (II.) : quelles difficultés sont rencontrées en termes de coordination ?

I. La logique de l'intégration européenne :

A. L'intégration économique européenne :

1. Le marché unique :

Vidéo « L'Union douanière a 50 ans », <https://www.youtube.com/watch?v=v24njoXCPqY>

L'Union européenne est un acteur mondial majeur. En effet, si les 28 pays membres de l'Union européenne ne constituent que 7% de la population mondiale, **le PIB de cet ensemble dépasse celui des USA**, et un cinquième des échanges commerciaux mondiaux se fait entre l'UE et le reste du monde. Ainsi, **elle est le plus grand exportateur et importateur au monde** ; les États-Unis sont le principal partenaire commercial de l'UE, suivis de la Chine.



Pour ses concepteurs, après le second conflit mondial les pays d'Europe occidentale devaient **s'unir pour garantir une paix durable et constituer un bloc prospère** face au contre-modèle socialiste, en pleine guerre froide. Mais cet objectif politique ne pouvait passer selon eux que par la construction d'une **intégration économique**. D'où la création de la communauté de charbon et d'acier (**CECA**) en 1951, à l'initiative des socialistes et démocrates chrétiens en Allemagne et en France.

Par la suite, il apparut que seul un **marché commun**, garanti par une concurrence libre et non faussée, conduirait à un processus d'intégration, car les pays étaient réticents à céder une partie de leur souveraineté à des institutions supranationales.

Aussi, le **traité de Rome en 1957** acte la mise en œuvre progressive de ce marché par les six membres fondateurs : les deux anciens pays vaincus, l'Allemagne et l'Italie, la France et les petits pays du nord (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Pourtant, il faut attendre **1968**, pour que l'**Union douanière** soit achevée : biens et services circulent librement et un **tarif extérieur commun** est fixé avec le reste du monde, mais les capitaux et les personnes ne sont pas encore concernés.

En **1993**, le **marché commun entre en vigueur** avec la suppression formelle des contrôles douaniers aux frontières des 12 pays alors membres de l'UE.

Définition :

Le marché unique est un espace économique où les marchandises, les travailleurs, le capital et les flux financiers circulent sans entrave (absence de barrières tarifaires et non tarifaires).

2. L'Union économique et monétaire (UEM) :

Le marché unique ne peut fonctionner parfaitement avec une simple levée des barrières aux échanges de biens, de services, de travailleurs et de capitaux (« action négative »). En effet, **d'autres**

obstacles existent à ces échanges : niveaux de salaires et de cotisations sociales divergents, niveaux de fiscalité différents, taux de change différents des monnaies nationales etc...

Ainsi le fonctionnement optimal du marché commun **nécessite forcément l'adoption d'une monnaie commune** et donc **l'harmonisation des autres politiques économiques** : politique budgétaire, des salaires, de protection sociale...

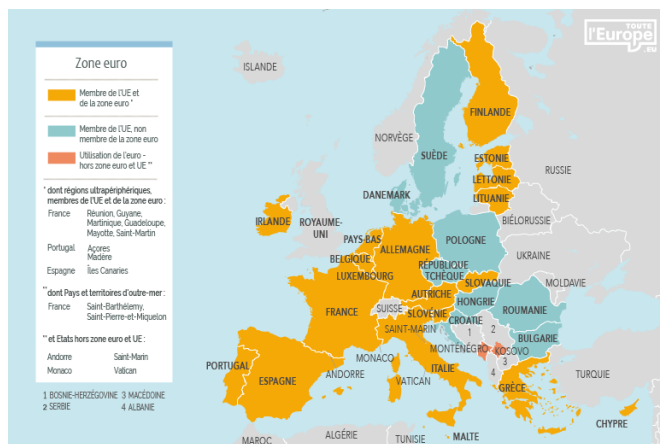
Le projet d'une monnaie européenne est ancien et remonte au **début des années 1970**, époque de crise du système monétaire international (fin du système monétaire international en 1972= décision de Nixon) qui voit les monnaies fluctuer fortement et une « guerre des monnaies » commencer.

Définitions :

L'Union européenne est donc **une Union économique et monétaire (UEM) qui voit ses pays membres harmoniser leurs politiques économiques et adopter une monnaie unique, l'euro, qui s'accompagne d'une politique monétaire unique.**

Ce dessein politique prend forme à la fin du 20ème siècle en **1992 quand le Traité de Maastricht crée l'Union économique et monétaire (UEM)** prévoit la création d'une monnaie européenne qui verra le jour en **1999**, 11 pays renoncent à leur monnaie nationale et confient la gestion de l'Euro à une **Banque centrale européenne**, et chargée de mener une **politique monétaire unique**. En **2002**, pièces et billets en euros circulent dans les pays adhérents.

L'adhésion à la monnaie unique se fait cependant sous condition, les pays devant respecter des **critères de convergence** afin que leur intégration ne mette pas en péril la cohérence économique de l'union monétaire : taux d'inflation proche de celui de l'union, taux de déficit et de dette publique maîtrisés...



Danemark et la Suède, craignent que leur modèle soit menacé (ce sont des économies fortement exportatrices et disposant d'un Etat-providence fort) s'ils adoptent l'euro. Quant à certaines nations d'Europe centrale et orientale, leur situation économique et financière ne leur permet pas pour le moment d'intégrer la zone euro.

Note : l'UEM est donc le nom actuel de l'UE à 27, la zone euro correspond aux 19 pays ayant déjà adopté l'euro.

Définition :

L'euro est la monnaie unique de la zone euro, soit les pays de l'UEM ayant adopté l'euro comme monnaie unique (19 pays sur 27), et sa gestion est transférée à une Banque centrale européenne (BCE).

L'Union européenne compte donc 27 membres en 2020, qui forment l'UEM. Mais la **zone euro** compte 19 membres sur les 27 pays de l'Union européenne. Ainsi, certains pays scandinaves, le

3. Les avantages de l'intégration européenne :

Le marché commun entraîne **trois grands avantages** pour les pays qui y appartiennent :

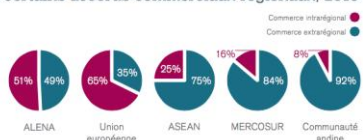
- **développement des échanges commerciaux** : spécialisation accrue des entreprises européennes selon la théorie des avantages comparatifs, importations moins chères et exportations plus élevées, accès à des biens différenciés et moins chers = cf chapitre sur le commerce international (avantages du libre-échange),

- **amélioration des conditions de production des entreprises** : économies d'échelle avec un marché plus grand, financement moins cher (la libre circulation des capitaux donne accès à l'épargne européenne et non plus seulement nationale pour financer les investissements), la concurrence accrue sur le marché fait baisser le coût du capital et du travail,

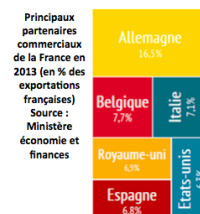
- **amélioration de la situation des ménages** : croissance de l'emploi (libre circulation du travail), baisse des prix et diversification des produits en faveur de la consommation.

D'un point de vue général, le **marché commun doit favoriser la convergence économique des pays membres de la zone** : convergence des niveaux de prix, de salaire, de concurrence. Le vaste marché européen doit au final s'apparenter à un marché national, avec des normes marchandes communes... Les pays d'Europe de l'Est qui ont massivement adhéré à l'UE en 2005 ont ainsi vu leur niveau de vie rattraper significativement celui de la moyenne des pays de l'UE.

Part des échanges intrarégionaux dans les exportations totales de marchandises des parties à certains accords commerciaux régionaux, 2010



La conséquence du marché européen se retrouve dans le poids du commerce intra-zone de l'UE. Environ deux tiers du volume total des échanges des pays de l'UE sont réalisés avec d'autres pays de l'UE. C'est la **zone commercialement la plus intégrée du monde !**



Les avantages du marché unique doivent être **renforcés par l'intégration monétaire** :

- elle facilite encore davantage les échanges commerciaux intra-zone : baisse des coûts de transaction (pas de frais de change de monnaie), pas de risque de change ce qui allège les contraintes des contraintes des touristes mais surtout des entreprises. = fonction d'intermédiaire des échanges de l'€.
- elle accroît la concurrence par les prix : les consommateurs peuvent plus facilement comparer les prix des produits européens entre eux. Cela devait inciter les firmes de chaque pays à privilégier la compétitivité-prix = fonction d'unité de compte de l'€,
- elle attire l'épargne étrangère pour financer les investissements des entreprises européennes : l'euro est une monnaie internationale, la deuxième devise utilisée pour les échanges commerciaux internationaux. Elle est utilisée comme monnaie de réserve par les agents économiques étrangers = fonction de réserve de valeur de l'€.

B. La politique européenne de la concurrence :

La création d'un marché unique nécessite la mise en place de règles et d'institutions pour veiller à son bon fonctionnement. C'est le rôle de la politique de la concurrence.

Définition :

La politique de la concurrence est une politique structurelle qui vise à rendre le fonctionnement des marchés le plus concurrentiel possible (principe de la concurrence libre et non faussée).

1. La nécessaire politique de la concurrence :

En effet, la concurrence n'apparaît pas par hasard sur les marchés. Elle doit être instituée et organisée par des institutions marchandes. Car naturellement, la **concurrence peut devenir imparfaite**, les entreprises se retrouvant en situation de (un seul offreur domine le marché) ou d'..... (petit nombre d'offeurs sur le marché) par trois facteurs :

- une entreprise peut se retrouver en situation dominante du fait d'une innovation qui lui a permis de..... ses produits,
- une barrière, comme des coûts fixes élevés, empêche de nouvelles entreprises de venir concurrencer celles présentes sur le marché (c'est le cas des marchés de l'énergie ou des transports, ou encore des services sur internet (Google, Amazon...),
- une barrière par laquelle les pouvoirs publics réservent le marché à une ou plusieurs entreprises, du fait qu'ils délivrent des autorisations d'entrée sur le marché aux producteurs (licences de taxi ou de pharmacie).

Or pour la science économique, la concurrence imparfaite conduit à deux **effets négatifs** qui réduisent l'optimalité de la situation du marché : les prix sont, l'incitation à innover est



Commission européenne et en particulier de son commissaire à la concurrence, met en œuvre une **politique de la concurrence** par l'application effective des règles de concurrence dans les domaines de la législation antitrust, des ententes, des fusions et des aides d'État. Elle dispose de plusieurs instruments pour cela :

- L'Union européenne, par l'action de la Commission européenne, intervient sur le marché trop important,
- elle lutte contre les (des entreprises se mettent d'accord pour réduire la concurrence entre elles) et les (une entreprise profite de son pouvoir de marché pour imposer des prix élevés, ou l'achat forcé de ses produits à ses fournisseurs/clients),
 - elle force les Etats à **libéraliser** les marchés réglementés, en privatisant les entreprises publiques en situation de monopole, en leur demandant de supprimer les subventions et aides publiques qu'ils versent à certaines entreprises, et en favorisant l'apparition d'entreprises concurrentes sur le marché. Cela a été le cas de la téléphonie, de l'électricité, du gaz naturel et aujourd'hui des transports ferroviaires.

2. Les limites de la politique de la concurrence :

Cependant, cette politique de la concurrence est décriée par de nombreux acteurs politiques nationaux et des économistes car si elle est fondée dans la majeure partie des cas, **elle ne doit pas être menée de manière aveugle et générale :**



- les **monopoles sont parfois légitimes** s'ils sont le fruit d'un effort d'..... (la rente de monopole schumpeterienne récompense la prise de risque de l'entrepreneur) et ils sont souvent nécessaires pour l'innovation car la recherche-développement requiert des investissements importants que seules les grandes entreprises peuvent supporter,
- la libéralisation des marchés règlementés n'a pas toujours tenu ses promesses de prix plus bas et de services de meilleure qualité. En effet en présence de coûts fixes élevés comme c'est le cas de plusieurs de ces marchés, **une entreprise en monopole sera plus efficace** que plusieurs entreprises en concurrence = théorie du monopole naturel (voir chapitre sur le commerce internationale).

II. La conduite problématique des politiques conjoncturelles :

Le fait que l'Union européenne soit devenue un espace économique aux Etats nécessite également que les politiques conjoncturelles soient coordonnées (Partie B.) entre elles afin qu'ils puissent répondre de manière efficace aux aléas de la conjoncture qui peuvent se présenter, comme la crise financière de 2008 ou bien la crise liée au confinement provoquée par le Covid-19 en 2020.

Mais le fait que l'Union européenne ne soit pas une union politique rend les choses bien plus difficiles (Partie C.) que la théorie ne le laisse supposer (Partie A.)

A. Le fonctionnement des politiques conjoncturelles :

Commençons par présenter le fonctionnement théorique des politiques conjoncturelles.

Définitions :

La politique conjoncturelle représente l'ensemble des mesures prises par les administrations publiques pour stabiliser la situation économique à court terme (inflation, chômage, croissance économique, solde commercial). Elle repose sur deux instruments :

- la politique monétaire,
- la politique budgétaire.

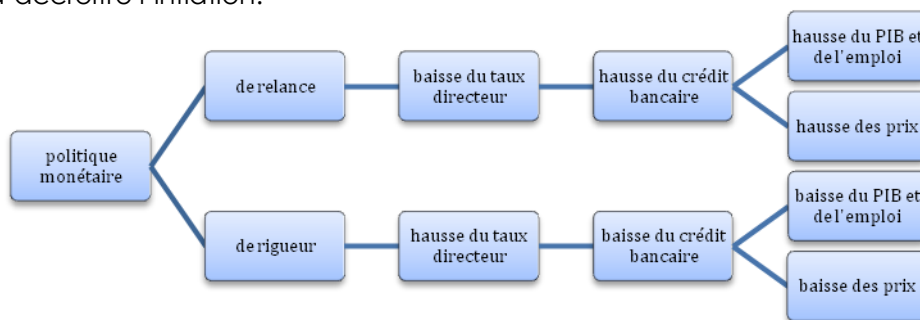
1. La politique monétaire :

Définition :

La politique monétaire est menée par la Banque centrale, elle modifie la masse monétaire en circulation en particulier par la modification du niveau du taux d'intérêt directeur afin d'influencer l'inflation et l'activité économique.

Si la Banque centrale augmente son taux d'intérêt directeur, les banques accordent moins de crédits ce qui a pour effet de baisser la demande globale (consommation des ménages / investissement des entreprises) ce qui réduit l'activité économique (effet-quantité) et réduit l'..... (effet-prix). Il s'agit alors d'une **politique restrictive/de rigueur monétaire**, qui privilégie la lutte contre l'inflation au détriment de la croissance économique et de l'emploi.

Si elle le baisse, les banques accordent davantage de crédits ce qui stimule la demande globale, augmentant le (effet-quantité) mais générant également de l'inflation (effet-prix). Il s'agit alors d'une **politique expansionniste/de relance monétaire**, qui privilégie la croissance et l'emploi mais qui peut risquer d'accroître l'inflation.



2. La politique budgétaire :

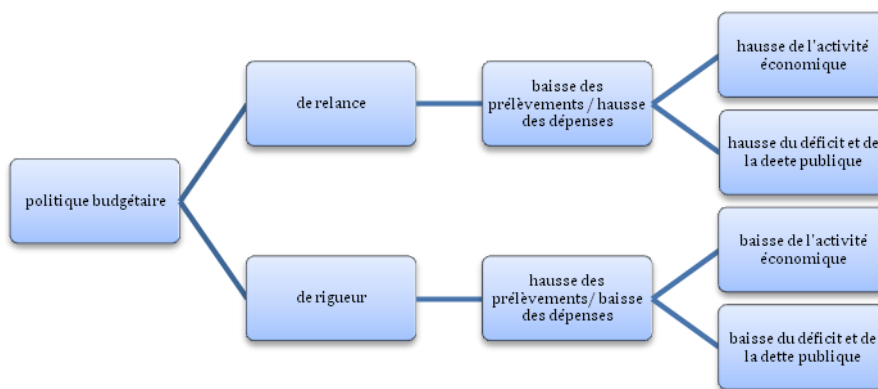
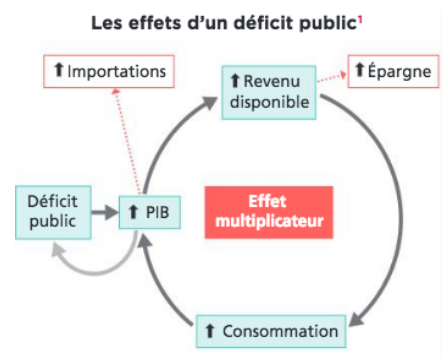
Définition :

La politique budgétaire : menée par les pouvoirs publics, elle modifie le niveau de la demande globale en changeant le niveau des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques.

Les pouvoirs publics utilisent leur budget pour provoquer un effet sur l'activité économique. Par les prélèvements obligatoires (cotisations sociales, TVA, impôt sur le revenu...), ils peuvent réduire la demande en les augmentant, ou bien la favoriser en les baissant. Par les dépenses publiques (salaires des fonctionnaires, investissements publics, prestations sociales versées aux ménages), ils peuvent là aussi stimuler la demande en les augmentant, ou bien la freiner en les baissant.

Pour les, la relance budgétaire a un effet..... sur l'économie, permettant d'augmenter le Ils prônent donc des politiques de **relance budgétaire/expansionniste** massives en cas de crise économique. Pour les économistes libéraux, il vaut mieux faire de l'..... sinon la va augmenter à cause des dépenses publiques croissantes. Ils prônent des politiques **d'austérité/de rigueur budgétaire**.

La théorie de la relance budgétaire repose ainsi sur le principe du **multiplicateur keynésien**. Il considère que l'injection d'une dépense publique supplémentaire dans l'économie provoque un effet plus que proportionnel sur les revenus et le PIB du pays. En effet, cette dépense, par exemple une nouvelle prestation sociale, va générer un revenu supplémentaire pour les ménages qui la touchent. Ceux-ci vont le consommer, ce qui génère un revenu pour l'entreprise productrice du bien acheté. Celle-ci va alors verser des salaires qui seront dépensés, occasionnant une nouvelle dépense et de nouveaux revenus etc... Cet effet est cependant limité par deux « fuites » : une partie du revenu généré peut-être épargnée ou consommée par l'achat de produits étrangers, mettant fin au processus multiplicateur.



L'association des politiques monétaire et budgétaires forme un **policy mix** qui donne l'occasion aux pouvoirs publics de mener quatre types de combinaisons :

		Politique monétaire	
		De relance/expansive	De rigueur/restrictive
Politique budgétaire	De relance / expansive	<u>Crise du Covid-19 en 2020 :</u> - les Banques centrales ont abaissé leurs taux directeurs à des niveaux proches de 0 pour favoriser le crédit bancaire et les emprunts des Etats sur les marchés - les Etats ont dépensé massivement pour aider les entreprises proches de la faillite et les ménages au chômage	<u>Etats-Unis 2018-2020 :</u> - L'administration Trump baisse massivement les impôts en particulier pour les plus riches - face à la menace de hausse de l'inflation causée par la politique budgétaire, la Banque centrale américaine augment son taux directeur
	De rigueur / d'austérité	<u>Crise financière des Etats européens (2011-2015) :</u> - les Etats européens fortement endettés mènent des politiques budgétaires d'austérité pour réduire leurs déficit et dette publics - la Banque centrale européenne baisse son taux directeur pour aider les Etats à emprunter sur les marchés financiers	<u>Etats-Unis 2005-2008 :</u> - l'inflation et l'euphorie boursière poussent la Banque centrale américaine a relevé son taux directeur pour réduire la spéculation boursière, - du fait du très faible chômage durant la période, l'Etat américain en profite pour réduire son déficit public par la baisse des dépenses publiques

B. La logique des politiques conjoncturelles européennes :

1. La logique d'ensemble :

L'Union européenne correspondant à une économie globalisée, il est nécessaire que les Etats se dotent de moyens de **faire face aux chocs positifs et négatifs qui peuvent affecter la conjoncture économique**, qu'elle soit nationale (choc asymétrique) ou européenne (choc symétrique).

Définition :

Un choc est un événement qui affecte la situation économique d'un pays :

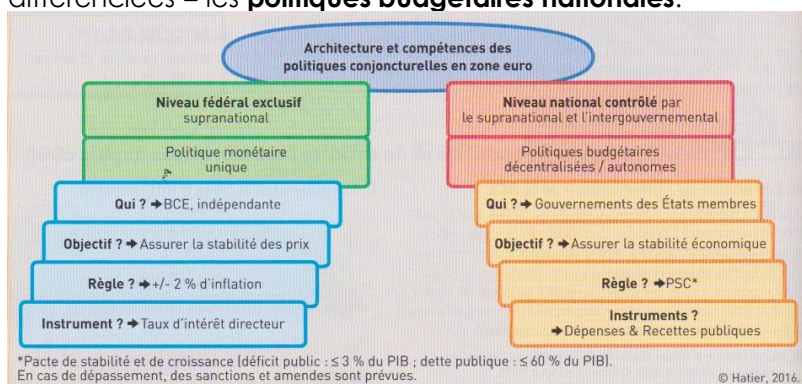
- il est **symétrique** quand il affecte de la même manière tous les pays d'une même zone économique (crise financière, crise liée au coronavirus, ralentissement du commerce international...)
- il est **asymétrique** quand il affecte de manière différenciée les pays d'une même zone économique (catastrophe naturelle, mouvement des Gilets jaunes...).

Il a donc fallu **construire des politiques conjoncturelles européennes interdépendantes**, du fait que les décisions d'un Etat ont un impact sur la situation économique des autres.

Dans le cadre de l'UEM, le « **consensus de Bruxelles** » a organisé le « *policy mix* » (association des deux politiques conjoncturelles, monétaire et budgétaire) de la manière suivante :

- face aux **chocs symétriques**, nécessité d'une politique commune et unique = la **politique monétaire unique de la BCE**,

- face aux **chocs asymétriques**, nécessité de politiques différenciées = les **politiques budgétaires nationales**.



1. Une politique monétaire unique :



	Qui ?	Quoi ?	Comment ?	Fonctionnement ?
Politique monétaire	L'Eurosystème	Cible d'inflation <2%	Fixation du taux directeur de l'euro	Indépendante des Etats membres

La politique monétaire a été unifiée par la création de la monnaie unique. Elle est alors conduite par l'**Eurosystème** (BCE + 19 Banques centrales des pays ayant adopté l'€ = Conseil des gouverneurs). Elle a un objectif : **la stabilisation de l'inflation à un taux de 2% maximum par an = « cible d'inflation »**. La BCE est **indépendante** des Etats et des institutions européennes. Elle ne peut recevoir d'instructions de leur part. En particulier du fait que ces instructions pourraient être divergentes et que l'objectif est de toute façon fixé, à savoir la cible d'inflation de 2%.

Pour cela elle dispose des moyens de la politique monétaire :

- **fixation du taux d'intérêt directeur** : si inflation = hausse du taux d'intérêt directeur et inversement.
- **gestion des réserves de change** : elle peut acheter des devises étrangères contre des € et inversement,
- **supervision du système bancaire** : fournit en liquidité les banques commerciales, fonctionnement des systèmes de paiement.

Définition :

La Banque centrale européenne (BCE) a en charge la gestion de la monnaie unique européenne : sa création (gestion des taux d'intérêts directeurs) et la gestion de son taux de change.

Cet objectif de faible inflation est assez **rigide**. Il impose à la BCE une **politique de rigueur** (hausse de taux d'intérêt) en cas de forte inflation, au détriment d'autres objectifs macroéconomiques comme la croissance ou l'emploi. Alors que son homologue américaine (la FED) s'attache aussi à favoriser la croissance et l'emploi, la BCE néglige la croissance et l'emploi en donnant la priorité à la cible d'inflation en manipulant son taux d'intérêt directeur.

La politique monétaire, puisqu'elle est unique va avoir pour objectifs de **répondre aux chocs symétriques** qui touchent l'ensemble des pays membres de la zone euro. Le premier grand choc symétrique auquel la BCE a du faire face est la crise des subprimes de 2008-2009.

Sur ce **document type-bac**, on remarque que face à la chute des prix causée par le choc de demande négatif, la BCE a abaissé fortement son taux directeur, et l'a maintenu bas quand cette crise a généré une forte récession économique faisant passer l'inflation en dessous de la cible de 2% dans la zone euro dans les années 2012-2013.



Vidéo Dessine-moi l'éco « Le rôle de la Banque centrale européenne » :
https://www.youtube.com/watch?v=cejxiT_4GA4

2. Des politiques budgétaires nationales sous contrainte :

Pour répondre aux chocs asymétriques, les Etats doivent disposer d'outils différenciés de politique conjoncturelle. La politique monétaire étant unifiée, ce sont les **politiques budgétaires** qui vont permettre à chaque Etat d'y faire face par des hausses/baisses des prélèvements et des dépenses publiques.

Mais, pour que la conduite de la politique monétaire unique soit facilitée et efficace, il faut l'accorder avec la politique budgétaire. **Or celle-ci est restée entre les mains des Etats**. Il faut alors trouver des outils de coordination pour éviter que :

- les Etats mènent des **politiques budgétaires contradictoires entre elles**,
- les Etats mènent des **politiques budgétaires contradictoires avec la politique monétaire** de la BCE.

Si la politique budgétaire reste toujours un attribut de la souveraineté des Etats membres, **des règles**, de plus en plus strictes au cours du temps, encadrent sa mise en œuvre. En 1997, le **Pacte de stabilité et de croissance (PSC)**, signé par les 11 Etats fondateurs de l'Euro à Amsterdam, encadre les budgets publics par des règles :

- le **déficit** des administrations publiques (Etat central, Sécurité sociale et collectivités territoriales) ne doit pas dépasser **3 % du PIB**,
- la **dette publique** doit être inférieure à **60 % du PIB** ; tout dépassement devant entraîner des sanctions financières.



Ces règles ont **trois objectifs** :

- **permettre aux Etats de répondre à des chocs asymétriques** par des politiques de relance ou de rigueur budgétaire : la règle du déficit à 3% permet la relance en période de crise économique, mais incite à revenir à l'excédent budgétaire en période de croissance économique.,
- **éviter les comportements de passager clandestin** : profiter de la politique de rigueur de la BCE pour laisser filer son déficit, ce qui entraînerait de l'inflation et donc un relèvement des taux d'intérêt de la BC mais au détriment des autres pays,
- **éviter de devoir sauver un Etat membre en difficulté financière** (règle de non défaut).

Le Pacte de stabilité et de croissance impose donc des **règles budgétaires de rigueur** afin de ne pas remettre en cause celles de la politique monétaire.

Mais en 2009 / 2010, ces règles ont volé en éclat suite à la crise des subprimes de 2008 qui a vu les Etats menés des relances budgétaires massives et atteindre des niveaux de déficit et de dette publiques largement supérieurs aux règles du PSC.

Aussi en 2013, suite à la forte dégradation des finances publiques d'un grand nombre de pays membres, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou **Pacte budgétaire** contraint les États, quand la conjoncture est favorable, à surveiller strictement leurs finances puisqu'ils ne peuvent connaître un déficit public structurel supérieur à 0,5 % du PIB. Cette « **règle d'or** », ne permet à un Etat de dépasser cette limite qu'en cas exceptionnel de récession. Par ailleurs, des procédures contraignantes obligent les membres à réduire leur endettement public (validation des projets de loi de finance nationaux par les instances européennes). C'est donc un **droit de regard des institutions européennes** sur la politique budgétaire nationale qui est décidé par les États de l'Eurozone, neutralisant ainsi, le levier budgétaire pour relancer l'activité.



C. Les limites des politiques économiques européennes :

Si la construction européenne semble dans un premier temps accomplir toutes ses promesses, force est de constater que depuis les années 2000, les désillusions s'accroissent. Tout d'abord du fait que les promesses de convergence entre les pays membres ne sont pas tenues (1.). Mais aussi et surtout du fait que les politiques économiques dysfonctionnent du fait de nombreux défauts dans leur conception (2.).

1. Les divergences entre Etats :

- Des situations asymétriques :

Alors qu'avant la crise de 2008, les situations économiques des pays membres de l'UE semblaient se rapprocher (croissance économique, taux de chômage, taux d'inflation...), **elles divergent depuis du fait de chocs asymétriques nombreux qui ont fait s'éloigner les conjonctures économiques des pays membres.**

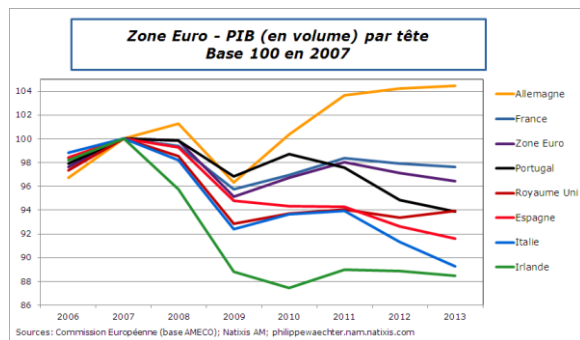
Les **taux de chômage** des principaux pays européens avaient eu tendance à se rapprocher, ils ont depuis tendance à diverger :

- les **pays d'Europe du Nord** (Allemagne, Pays-bas, Luxembourg...) connaissent des taux de chômage faibles et en baisse. Leur conjoncture économique est donc bonne,
- les **pays d'Europe du Sud** (Italie, Espagne, France) connaissent des taux de chômage élevés et en augmentation du fait de leur enfoncement dans la dépression économique.

La **croissance économique** est également très inégale selon les pays concernés : les **chocs sont asymétriques**, certains sont en expansion économique (Europe du Nord) quand d'autres sont en récession voire en dépression économique

(Europe du Sud). Sur ce document type bac, nous remarquons que les pays d'Europe depuis 2007 (base 100) n'ont pas connu les mêmes conjonctures économiques. Si l'Allemagne a redressé sa situation et connaît une expansion économique atteignant 4% de croissance, alors

que les pays d'Europe du Sud comme l'Irlande, l'Italie, l'Espagne s'enfoncent dans la dépression économique, leurs PIB perdant 12, 11 et 8%.



Les Etats européens ont également des niveaux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques très divers. **Ils ne mènent pas les mêmes politiques économiques.** Les pays d'Europe du Nord ont mené des politiques de rigueur budgétaire qui leur ont permis de retrouver des niveaux de déficit et de dette publiques respectant les critères du PSC. Ce que n'ont pas pu faire les pays d'Europe du Sud du fait de la forte dépression économique qui les a touchés.

De plus, les difficultés de la politique monétaire se cristallisent sur **la crise de la dette souveraine**. Les pays empruntent sur les marchés financiers pour financer leur dette publique. Le taux d'intérêt est donc le prix demandé par les investisseurs pour couvrir le risque qu'ils prennent à prêter à un Etat. **La création de l'euro en 1999 avait permis d'harmoniser tous les taux d'intérêts des Etats membres.** Cela signifie que les investisseurs et les marchés financiers considéraient les Etats membres comme un seul Etat. Cela confirmait la réussite de l'intégration européenne.

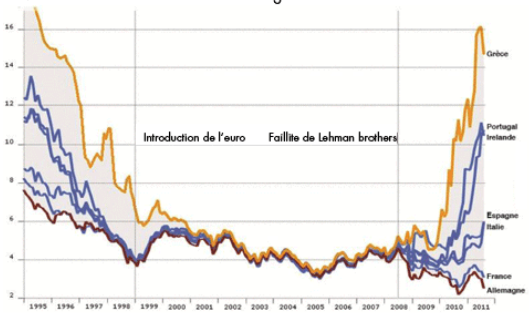
Mais depuis la crise des subprimes, la méfiance vis-à-vis de certains Etats européens a **accru les différentiels de taux** (« spreads ») entre les pays fragiles - Grèce, Espagne, Portugal - et les pays solides - Allemagne, France.

La crise de la dette publique révèle les différences de situation financière des Etats européens et leur manque de solidarité. Les investisseurs jouent sur la concurrence entre les différents Etats européens, faisant monter les taux

des pays fragiles et baisser ceux des Etats solides. Ils considèrent en effet que les Etats fragiles ne seront pas sauvés par les autres Etats européens ou la BCE en cas de « défaut » sur la dette.

DIVERGENCE DES TAUX D'INTÉRÊT

Evolution des taux d'intérêt sur les obligations d'Etat à 10 ans



- **Le manque de solidarité budgétaire européenne :**

Pour l'économiste **P. Krugman**, la faiblesse de la zone économique € par rapport à la zone économique \$ provient de l'absence de solidarité budgétaire. En effet, la politique monétaire fonctionne correctement face aux chocs symétriques (qui affectent tous les pays de la même manière). Mais pour faire face aux chocs asymétriques (connus que par quelques pays de la zone), **il faut assurer une redistribution budgétaire** des pays en expansion vers les pays en crise. Or la zone € n'étant pas unifié politiquement, **il n'y a pas de budget européen pour assurer cette redistribution.**

<p>Réponse à un choc négatif sans union monétaire</p> <p>Ajustement par les taux de change Les pays disposent de l'instrument du taux de change (dévaluation ou dépréciation externe) pour améliorer leur compétitivité.</p>	<p>Réponse à un choc asymétrique dans une union monétaire</p> <p>Impossibilité d'utiliser le taux de change Le mécanisme d'ajustement privilégié est celui de la dévaluation interne (hausse du chômage, baisse des salaires, des prix) pour améliorer la compétitivité du pays.</p>
<p>Ajustement aux chocs par la Banque centrale Les pays disposent de l'instrument du taux de change (dévaluation ou dépréciation externe) pour améliorer leur compétitivité.</p>	<p>Un taux d'intérêt unique pour toute la zone euro Il est impossible d'agir sur la demande d'un pays particulier par la baisse du taux d'intérêt.</p>
<p>Ajustement aux chocs par la politique budgétaire La relance budgétaire permet de soutenir la demande intérieure.</p>	<p>Contraintes pesant sur la politique budgétaire Chaque État membre est responsable de sa dette et la BCE ne peut pas financer le déficit des États.</p>

D'après Marcel Aloy, Gilles Dufrénot, « Austérité budgétaire : remède ou poison ? La zone euro à l'épreuve de la crise », cycle de conférence Science Echos, 20 février 2018.

Une plus grande solidarité entre les Etats européens et la possibilité de

mener des politiques de relance budgétaire **nécessite l'existence d'un budget fédéral européen important**. Cela permettrait par exemple d'assurer des transferts des régions riches vers les régions pauvres. Ou d'accroître les dépenses publiques en cas de choc négatif. Mais **le budget de l'UE est extrêmement faible**. Il ne représente que **1% du PIB européen** et est inférieur à celui de nombreux Etats membres (2,5 fois moins que celui de l'Etat français). Une meilleure coordination des politiques économiques passe par une harmonisation de nombreuses politiques dont la politique fiscale afin d'empêcher des politiques non coopératives type dumping fiscal. Mais pour cela, il faudrait une meilleure intégration politique, un véritable **fédéralisme européen** via un budget européen plus élevé, permettant de mener une politique budgétaire autonome.

2. Les défauts de coordination des politiques économiques :

• Les défauts de coordination de la politique monétaire :

L'hétérogénéité des situations économiques des pays membres rend **difficile la conduite de la politique monétaire unique**. En effet :

- **chaque Etat nécessite des politiques monétaires opposées** : les pays en crise économique nécessiteraient une politique de relance monétaire quand les pays en expansion nécessitent une politique de rigueur,
- **un même taux d'intérêt a des effets différents selon les pays** : ceux en forte expansion économique qui ont de l'inflation ont un taux d'intérêt réel bas qui stimule leur expansion (relance de la demande) / ceux en faible expansion économique qui sont en déflation ont un taux d'intérêt réel élevé qui accroît leur dépression (pas de relance de la demande).

L'UEM a une seule monnaie mais 19 dettes différenciées. La différenciation des taux d'emprunts des Etats montre que **le marché financier ne considère pas l'UEM comme une seule zone monétaire unique, ce qui acte l'échec de la politique monétaire commune**.

• Les défauts de coordination des politiques budgétaires :

Le fonctionnement défaillant de l'UE pousse alors les Etats à mener des **politiques non coopératives** au détriment des **politiques coopératives**, qui sont pourtant plus efficace au niveau européen :

- politiques non coopératives : **améliorer sa propre situation au détriment de celle des autres** = recherche compétitivité-prix par baisse des coûts de production par exemple qui permet de gagner des parts de marché au détriment des pays partenaires. Par exemple, l'Allemagne réduit le coût du travail dans ses entreprises pour accroître ses exportations dans l'UE au détriment de ses importations = relance par la balance commerciale excédentaire. Cette relance se fait au détriment de ses partenaires européens : ceux-ci voient leur balance commerciale devenir fortement déficitaire, accroissant la crise économique dans leur pays,
- politiques coopératives : **améliorer la situation générale par des externalités positives** = politique de relance de la demande (les échanges intra-zones en font profiter tous les Etats), politique de recherche. Aucun Etat n'a intérêt à mener les politiques coopératives car il en supporte le coût (par exemple financer des dépenses de recherche) et doit en partager les bénéfices avec les autres car elles sont sources d'externalités positives. Seule une institution fédérale européenne pourrait les mener.

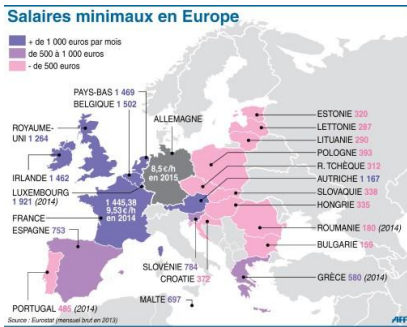


Der Spiegel est un magazine d'information allemand très lu et influent dans le pays.

Traduction :

a « Nos Grecs – Compréhension d'un peuple étrange ». Édition du 11 juillet 2015.

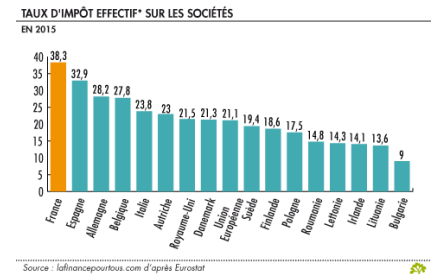
b « L'Allemagne détruit à nouveau l'Europe ». Édition du 13 juillet 2015.



Certains pays ont profité de l'absence d'harmonisation fiscale et sociale pour bénéficier d'un avantage compétitif. La faiblesse de leur système de protection sociale, les moindres protections de leurs salariés, le niveau peu élevé de l'impôt sur les sociétés contribuent à attirer

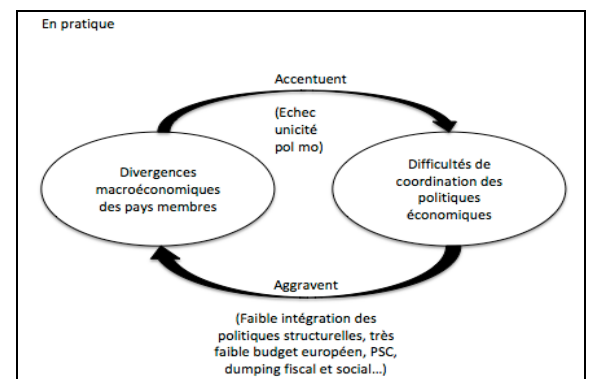
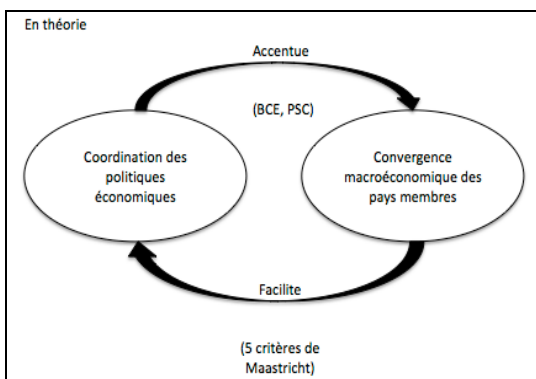
chez eux les IDE au détriment des autres pays. En effet, la politique fiscale dans le cadre de l'UEM n'est pas harmonisée : les taux de prélèvements vont de 48% au Danemark à moins de 30% en Lituanie. C'est dû au fait que les pays ne mènent pas le même type de politique sociale (système de protection sociale) et aussi aux divers niveaux de vie des pays (taux d'imposition d'autant plus élevé que le pays est riche). Ces divergences entraînent des pratiques de **dumping fiscal ou social** entre Etats, en particulier dans le cadre du marché commun où le capital est

mobile. Cette politique de dumping fiscal pénalise les autres Etats et surtout réduit les recettes fiscales des Etats, les empêchant de mener des politiques redistributives ou de relance le cas échéant.



Les politiques coopératives seraient pourtant utiles du fait de leurs externalités positives qui les rendent plus efficaces globalement que les politiques non coopératives.

Ainsi, les défauts de coordination des politiques économiques agissent comme des effets pervers sur les situations économiques des pays membres, favorisent leur divergence au lieu de favoriser leur convergence.



La **crise du Covid-19** met en lumière les deux visions opposées des pays membres sur l'avenir de la coordination des politiques économiques :

- **les pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Finlande...)** souhaitent renforcer la discipline budgétaire de chaque Etat membre : chacun doit faire des réformes structurelles pour réduire son déficit afin de respecter le Pacte budgétaire, alors ensuite la solidarité entre les Etats peut être mise en œuvre,

- **les pays d'Europe du Sud et la France souhaitent développer les politiques de croissance et de solidarité** entre les Etats avec la mutualisation des dettes (tous les pays européens emprunteraient avec un seul titre de dette commun, l'Eurobond) :

ce serait alors aux Etats du Nord d'aider budgétairement les Etats du Sud.

