

I) La place de l'Union européenne dans l'économie mondiale

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. Mais, environ deux tiers du volume total des échanges des pays de l'UE sont réalisés avec d'autres pays de l'UE (commerce intrazone). On peut s'interroger sur la cohérence de cette **union inachevée** : la convergence entre les pays n'est pas atteinte, les politiques économiques sont difficiles à coordonner alors que les États ont moins de marge de manœuvre pour mener une stratégie nationale de croissance.

II) La dynamique de l'intégration économique

☛ 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 ; c'était par exemple, le point de vue pragmatique de Jean Monnet, inspirateur français du projet européen. 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. La mise en commun des productions de charbon et d'acier éviterait une concurrence ruineuse et faciliterait la reconstruction, tout en rendant les pays interdépendants.

☛ 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 pour le reste du monde, mais les capitaux et les personnes ne sont pas concernés. Néanmoins, le secteur agricole est devenu depuis le début des années 1960 un enjeu européen : la **politique agricole commune (PAC)** régule prix et quantités produites entre les pays membres afin de garantir l'autosuffisance alimentaire.

☛ En ce sens, la construction européenne ne suit pas tout à fait le schéma classique de l'intégration. Bela Balassa (1928-1991) avait montré que celle-ci achevait un processus logique :

- D'abord, la **zone de libre-échange** dans laquelle les pays signataires d'un accord abolissent les obstacles tarifaires et non tarifaires. Mais, ils conservent leur autonomie commerciale vis-à-vis du reste du monde.

- Ensuite, l'union douanière qui au libre échange adjoint la mise en place d'une politique commerciale commune avec un tarif extérieur commun.

- Puis, le **marché commun** qui suppose une ouverture totale aux personnes et aux capitaux en plus des biens et services.

- **L'union économique** ajoute au marché commun des **politiques communes** et une **monnaie unique**

- Enfin, **l'Union politique** parachève le processus par la création d'une politique supranationale en matière économique et dans les domaines régaliens (Affaires étrangères, Défense).

En réalité, l'Union européenne a bien tenté de mettre en place un marché commun (mise en œuvre d'un marché unique en 1993), qui n'est pas tout à fait achevé. L'harmonisation des normes techniques et sanitaires, le rapprochement des taux de TVA, la libre installation professionnelle ont avancé mais il persiste des différences liées aux cultures nationales (mode de consommation) et par exemple la mobilité du travail reste limitée, contrairement à l'exemple des USA, et donne parfois lieu à des controverses en raison des différences de législation sociale (cas des travailleurs détachés dit « *plombier polonais* »).

A la suite de l'Union douanière, le marché Unique est censé augmenter encore la taille du marché des firmes : l'accroissement des quantités produites doit permettre des **économies d'échelle**, et donc abaisser le coût unitaire de production. Parallèlement, l'intensification de la concurrence intra-européenne doit inciter à l'innovation et à la baisse des prix. On en attend donc une augmentation du pouvoir d'achat et une amélioration des conditions de vie.

Pour autant, 19 des 28 des pays membres sont déjà passés à l'étape suivante avec la mise en place d'une monnaie unique et tentent d'harmoniser leurs politiques dans les domaines régaliens.

Il reste que l'intégration entre en contradiction avec l'élargissement de l'UE. En effet, depuis les années 1970, l'ensemble européen a conquis de nouveaux membres : Royaume Uni et Irlande, pays de l'Europe du sud puis de l'est, passés de la dictature à la démocratie, pays scandinaves. Même si les deux grandes puissances européennes, la France et l'Allemagne, demeurent les piliers de la construction européenne (le fameux couple « franco-allemand »), l'approfondissement de l'intégration passe par l'accord de tous les membres, qui n'ont ni le même niveau de développement économique, ni les mêmes intérêts.

III) La mise en œuvre d'une monnaie européenne parachève le processus d'intégration.

L'Union économique et monétaire compte en 2016 19 membres sur les 28 pays de l'Union européenne. Ainsi, le Royaume-Uni a souhaité conservé sa monnaie et a toujours été réticent à céder des pans de sa souveraineté à des instances supranationales. Certains pays scandinaves, le Danemark et la Suède, craignent pour leur part que leur modèle soit menacé (ce sont des économies fortement exportatrices et disposant d'un Etat providence fort). Quant à certaines nations d'Europe centrale et orientale, leur situation économique et financière ne leur permet pas pour le moment d'intégrer l'Eurozone.

☛ Le projet d'une monnaie européenne est ancien et remonte au début des années 1970, époque de crise du système monétaire international. Puis, la mise en place du Système monétaire européen en 1979, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, fixant des **parités** plus ou moins fixes entre les **devises** des pays membres, était déjà une tentative pour enrayer le **flottement des changes** dans une zone où les échanges entre les partenaires commerciaux s'intensifiaient. En fait, c'est l'unification allemande et les dysfonctionnements du système monétaire européen, au début des années 1990, qui vont inciter les gouvernements allemands et français à approfondir la construction européenne en projetant la création d'une monnaie unique.

☛ En outre, comme l'avait montré l'économiste Robert Mundell dans un modèle célèbre (le « triangle des incompatibilités »), un système de change fixe au sein d'une zone où circulaient librement les capitaux limitait l'autonomie de la politique monétaire des Etats. La France en avait fait l'amère expérience dans les années 1990 : alors que la demande globale française fléchissait et que le taux de chômage augmentait, la Banque de France avait dû maintenir les taux d'intérêt à un niveau élevé pour éviter des **sorties de capitaux** et une dépréciation du franc par rapport au Deutschmark dans un système de changes quasi fixes (le SME). Le niveau élevé des taux d'intérêts avait contribué à plonger la France dans la récession. Selon Mundell, l'autonomie de la politique monétaire n'était praticable dans un système de changes fixes que si les capitaux ne pouvaient circuler librement. Or, l'Acte Unique, définitivement appliqué en 1993, intégrait la **libéralisation des capitaux**. Dès lors, pour les gouvernements français, le ralliement à une monnaie commune dans l'Europe communautaire valait mieux que l'absence réelle d'autonomie de la politique monétaire.

☛ Ce dessein politique prend forme à la fin du 20ème siècle : en **1999**, 11 pays renoncent à leur monnaie nationale et confient la gestion de l'Euro à une Banque centrale européenne (BCE), indépendante des gouvernements nationaux et des autres institutions européennes (c'était une condition de l'adhésion des allemands, très attachés depuis 1949 à l'autonomie de la banque centrale, gage selon eux de la stabilité monétaire et de la lutte contre l'inflation), et chargée de mener une politique monétaire unique. En **2002**, pièces et billets en euros circulent dans les pays adhérents.

Quels étaient les avantages attendus de la création d'une monnaie unique ?

☛ D'abord, une seule monnaie permettait de comparer les prix de tous les biens en euro et donc devait inciter les firmes de chaque pays à privilégier la compétitivité-prix. Les concepteurs du projet espéraient qu'il en résulterait un alignement des prix sur ceux fixés par les entreprises les plus efficaces, conduisant alors à une hausse du pouvoir d'achat des ménages.

☛ Par ailleurs, mieux valait une seule monnaie qu'un système de changes fixes dont l'expérience avait montré qu'il n'empêchait pas les **dévaluations compétitives** : certains pays n'hésitaient pas pour rétablir leurs comptes extérieurs à dévaluer leur monnaie pour doper la compétitivité-prix des entreprises exportatrices et renchérir le coût des importations, ce que certains apparentaient à du **protectionnisme déguisé**.

☛ D'autre part, la fin des **coûts de transaction** liés aux **frais de change** et de la prise en compte des risques de change allégeait les contraintes des touristes et des entreprises. Ces dernières n'avaient plus à se couvrir contre l'évolution du taux de change de leur monnaie. Auparavant, une entreprise devait anticiper une future dévaluation de la monnaie nationale pour éviter une augmentation du prix de ses achats ou une diminution du résultat de ses ventes.

☛ Enfin, les **critères de convergence** pour entrer dans l'Euro, inscrits dans le Traité de Maastricht, obligeaient les Etats à lutter contre l'inflation et l'endettement public. En effet, les pays fondateurs ne souhaitaient pas qu'un pays laisse ses comptes publics se dégrader et fasse payer aux autres Etats membres le coût de son endettement. Au bout du compte, la stabilité monétaire de l'Euro devait augmenter les volumes des échanges intrazonales et les IDE, et par là dynamiser la demande globale, la croissance du PIB et l'emploi. Plus, dans une zone stable et prospère, l'Euro deviendrait une devise refuge, et pourrait concurrencer un jour le dollar comme monnaie de réserve. Certains pensaient même que l'entrée massive de capitaux conduirait à une baisse des taux d'intérêt, abaissant le coût du crédit pour les agents économiques emprunteurs. La consommation et l'investissement n'en seraient que favorisés.

Les effets des contraintes pesant sur les politiques conjoncturelles

☛ Contrairement à la FED, d'après le Traité de Maastricht, la BCE n'a qu'un seul objectif prioritaire : veiller à ce que l'inflation ne dépasse pas et soit proche de 2 % par an. Alors que son homologue américaine 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 ses taux d'intérêts directeurs, prix du refinancement des banques commerciales. Par exemple, si la cible de l'inflation dépasse 2 %, la BCE augmente le coût de refinancement des banques commerciales. Ces dernières vont répercuter cette hausse sur les taux d'intérêts des prêts qu'elles octroient. Au bout du compte, le renchérissement du crédit empêche l'emballlement de la demande globale, source d'inflation. En conséquence, les États qui connaissent un ralentissement de la demande globale ne peuvent plus faire baisser les taux d'intérêt pour relancer l'activité économique. Par ailleurs, ils ne peuvent plus déprécier leur monnaie pour améliorer la compétitivité-prix des biens exportés.

☛ Si la politique budgétaire reste toujours un attribut de la souveraineté des États 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**, signé par les 11 États fondateurs de l'Euro à Amsterdam, stipulait que le déficit des administrations publiques (Etat central, Sécurité sociale et collectivités territoriales) ne dépassât pas 3 % du PIB, et que la dette publique fût inférieure à 60 % du PIB ; tout dépassement devait entraîner des sanctions financières. Il s'agissait d'éviter que s'enclenche le cercle vicieux et parfois incontrôlable de l'endettement public : un déficit public élevé accroît la dette publique et inquiète les créanciers, qui exigent un taux d'intérêt plus élevé (la prime de risque), ce qui renchérit la charge de remboursement et contribue à dégrader les finances publiques.

☛ En 2013, suite aux effets de la crise de 2008 sur les finances publiques d'un grand nombre de pays membres, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) contraint les États à surveiller strictement leurs finances puisqu'ils ne peuvent connaître un déficit public, quand la conjoncture est favorable, supérieur à 0,5 % du PIB (on parle de « déficit structurel »). Cette « **règle d'or** », ne permet à un Etat de dépasser cette limite qu'en cas de récession. Par ailleurs, des normes contraignantes obligent les membres à réduire leur endettement public. C'est donc un droit de regard des institutions européennes sur la politique budgétaire nationale qui est décidé par les États de l'Eurozone.

IV) L'épreuve de la coordination des politiques économiques des États membres

La convergence des pays membres de l'Eurozone s'est interrompue

☛ La politique monétaire restrictive de la BCE, jusqu'à très récemment, a eu des effets divergents sur les États membres. Jusqu'en 2008, dans les pays inflationnistes, les taux d'intérêts réels étaient devenus négatifs dans la mesure où les taux pratiqués par la BCE, s'appliquant à toute la zone, étaient inférieurs à leur taux d'inflation. Ce qui a permis aux ménages et aux entreprises en Espagne, au Portugal ou en Irlande de s'endetter facilement et d'alimenter une bulle dans le secteur de l'immobilier. En Grèce, les pouvoirs publics ont pu s'endetter sans coût excessif. Pour autant, l'appréciation de l'Euro par rapport au \$ de 2002 à 2009, a dégradé la compétitivité-prix des pays du sud de l'Union, plus inflationnistes, et creusé leur déficit commercial.

Les retombées de la crise financière en 2008 ont accru les écarts entre les pays

☛ Dans les pays de la zone euro, les pouvoirs publics ont dû accroître les dépenses publiques pour renflouer le système bancaire et relancer l'activité économique. Comme par ailleurs, les recettes fiscales ont diminué dans cette période de récession, il en a résulté un creusement des déficits publics et une augmentation de l'endettement public. Ces politiques nationales non coordonnées, et la politique relativement restrictive de la BCE, qui a maintenu les taux d'intérêt à un niveau plus élevé que la FED ou la banque d'Angleterre, par crainte de l'inflation, n'ont pas permis une reprise aussi forte que prévu.

Surtout, en 2010, les acteurs sur les marchés financiers ont montré leur défiance envers les pays les plus endettés (Portugal, Italie, Irlande, Grèce) en exigeant des taux d'intérêts plus élevés sur leur dette, et en pariant sur un éclatement de la zone euro.

☛ En réponse, la Commission européenne, soutenue par la BCE, le Fonds monétaire international (FMI), trio d'institutions surnommé la « Troïka », ont exigé que les garanties financières offertes aux pays endettés pour qu'ils puissent financer leur endettement (le Mécanisme européen de stabilité), soient compensés par des politiques de réduction des dépenses publiques et des réformes structurelles visant à déréguler le marché du travail et la protection sociale, mesures supposées les remettre sur le chemin de la croissance, qui se traduisent de fait par des effets récessifs et déflationnistes.

Une Europe du « chacun pour soi » ?

☛ 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.

☛ La première puissance économique, l'Allemagne, a fait cavalier seul en menant une politique visant à améliorer sa compétitivité-prix. Sous l'impulsion du chancelier social-démocrate G. Schroeder puis de la chrétienne-démocrate A. Merkel, elle a dérégulé le marché du travail pour réduire le coût unitaire du travail, réduit déficit et dettes publiques en augmentant les prélèvements sociaux et en abaissant les dépenses sociales. Il en a résulté une augmentation de ses excédents commerciaux et une baisse du taux de chômage. Mais ce modèle ne semble pas exportable puisque si chaque pays le pratiquait, aucun d'entre eux n'en profiterait : tous les pays ne peuvent privilégier simultanément la demande extérieure pour atteindre une croissance de plein emploi. Par ailleurs, l'Allemagne dispose aussi d'une compétitivité-hors prix relativement élevée (le fameux « made in Germany »), ce qui n'est pas le cas des autres pays de la zone euro.

☛ En l'absence de solidarité économique européenne, les pays du sud de l'Europe ont mis en œuvre une politique économique de stabilisation alors que la conjoncture appelait plutôt une relance de l'activité économique. A ce titre, on peut parler de politique procyclique, puisque ces politiques accentuent la récession. Ne pouvant plus dévaluer leur monnaie, ils ont parié sur ce qu'on appelle la « dévaluation interne » ou encore la « déflation interne », c'est-à-dire la baisse du coût du travail pour améliorer leur compétitivité-prix. Mais ce choix a montré ses limites, puisque la baisse n'est jamais suffisante pour compenser leur faible compétitivité-prix, et surtout les salaires ne sont pas seulement un coût mais un élément essentiel de la dépense des ménages, donc de la demande adressée aux entreprises. En conséquence, le taux de chômage a atteint des sommets dans ces pays (plus de 25 % de la population active en Grèce et en Espagne) et la dégradation du niveau de vie a été sensible.

Une politique de relance européenne ?

☛ Dans la mesure où l'endettement public élevé des pays de la zone, sauf l'Allemagne, rend difficile une politique de hausse des dépenses publiques et/ou de baisse des impôts pour relancer la demande globale, d'aucuns préconisent une relance à l'échelle de l'eurozone. D'autant que la contrainte extérieure de l'ensemble est faible comme le montre l'importance du commerce intrazone. C'est oublier qu'une telle stratégie n'est possible que si existe un budget européen conséquent, comme le budget fédéral américain, et des institutions à même de la mettre en œuvre : en démocratie, recettes et dépenses publiques doivent être votés par des représentants élus. Par ailleurs, certains économistes préconisent une mutualisation des dettes, interdite par les Traités, et même une annulation partielle comme ce fut le cas pour les pays européens dans les années 1950.

☛ En revanche, la BCE semble avoir pris conscience depuis 2014 de l'atonie de l'eurozone et a mis en œuvre une politique monétaire expansive : en janvier 2016, le taux d'intérêt directeur est de 0,05 %, inférieur désormais à celui de la FED (0,5%), et la BCE injecte jusqu'à 1000 milliards d'euros dans les rouages financiers pour racheter des dettes publiques et soulager les États. Mais pour le moment, cette politique semble avoir peu d'effets auprès des acteurs économiques (entreprises notamment) dont les anticipations pessimistes de la demande anticipée n'incitent pas à investir et embaucher malgré la faiblesse du coût du crédit (car la demande intérieure est plombée par la rigueur budgétaire (PSC) et salariale).