

L'UNION EUROPÉENNE ET LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES EUROPÉENNES

Adrian Şimon

Assoc. Prof., PhD, "Petru Maior" University of Tîrgu Mureş

Abstract: L'Europe économique s'est construite progressivement à partir de la Seconde Guerre Mondiale. En revanche, depuis le milieu des années '80, l'élaboration de ce qui est aujourd'hui l'Union économique et monétaire européenne s'est fortement accélérée.

L'idée européenne s'est construite autour d'un objectif politique majeur, la réconciliation franco-allemande et plus généralement la volonté de ne plus revivre les conflits passés.

Le vecteur utilisé a été l'économie, la coopération entre nations passant par la mise en œuvre de vastes projets comme la constitution d'un grand marché ou la mise en circulation d'une monnaie unique.

L'Union Européenne constitue un cadre économique et politique. Il semble important d'analyser, dans ce contexte, le rôle des pouvoirs publics, à travers les politiques économiques qu'ils mettent en œuvre.

Ces politiques s'inscrivent sur le court terme (politiques conjoncturelles) et sur le long terme (politiques structurelles) avec des objectifs différents selon l'horizon temporel retenu. Avec l'arrivée de l'euro, le pouvoir monétaire s'est déplacé à l'échelon communautaire avec la mise en place de la Banque Centrale Européenne. Parallèlement, les politiques budgétaires sont restées du ressort des autorités nationales. Champ d'application et centres de décisions sont différents selon que l'on s'intéresse aux deux dimensions essentielles des politiques conjoncturelles.

Deux mouvements prédominent dans la construction européenne. Le projet européen s'est d'abord élaboré autour de l'idée de marchés, marchés commun puis marché unique.

La deuxième étape est monétaire. De l'écu à l'euro, de serpent monétaire à la zone euro, l'Europe a réussi progressivement à se doter d'une monnaie unique. La volonté politique

d'aboutir, à une Europe monétaire a fortement contribué à la convergence des économies européennes.

Les principales étapes du développement de l'Europe des marchés

Paradoxalement, on peut considérer que les États-Unis ont joué un rôle important dans la mise en oeuvre du projet européen. Le plan Marshall visant à aider les pays européens dans leur effort de reconstruction a, en effet, été à l'origine, en 1948, de la création de l'OECE (Organisation Européenne de Coopération Économique). Cette organisation, regroupant les pays bénéficiaires de l'aide américaine, avait déjà pour objectif d'améliorer les relations commerciales entre les différentes nations. On peut mentionner également l'UEP (Union Européenne de Paiements), créée en 1950 et abandonnée en 1958, à l'origine de l'organisation des règlements entre les différents pays.

Pourtant, il est souvent d'usage de dater l'émergence de l'idée européenne à la création de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) en 1951. Cette communauté, initiée par Jean Monnet et Robert Shuman, constitue la première réalisation en matière de marche commune puisqu'elle consistait à faire disparaître les droits de douane et les contingentements sur le charbon, l'acier et le minerai de fer, et de déterminer un tarif extérieur commun.

Symbole de la coopération franco-allemande qui constituera le moteur essentiel de la construction européenne, la CECA va contribuer à la mise en place d'une véritable communauté avec la signature du traité de Rome en 1957, malgré les échecs en 1953 de la communauté politique et en 1954 de la communauté européenne de défense. Le traité de Rome marque la naissance de l'ESA (ou Euratom, Europe de l'Énergie Atomique qui ne sera pas couronnée de succès en raison du faible prix du pétrole), mais surtout de la CEE (Communauté Européenne économique).

La CEE instaure le marché commun entre les six pays fondateurs. Les objectifs sont ambitieux puisqu'il s'agit de faire disparaître les droits de douane, d'instaurer la libre circulation des hommes et des capitaux et déterminer un tarif extérieur commun (droit de douane vis-à-vis des pays hors CEE).

Les résultats du marché commun sont divers. Il contribue à la disparition des droits de douane à l'intérieur de ses limites et l'on pourrait considérer, qu'à la fin des années '60, il symbolise le libre échange en Europe. Toutefois, si les barrières tarifaires ont disparu, de nombreuses

barrières non tarifaires contribuent toujours à cloisonner les marchés. De plus, la libre circulation des hommes et des capitaux demeure très théorique du fait de la persistance de nombreuses réglementations.

Ainsi, des insuffisances du marché commun apparaissent qui ne permettent pas d'apporter tous les bénéfices espérés, pour les consommateurs et les producteurs, du libre jeu de la concurrence. Cette volonté d'aller plus loin va se concrétiser avec la signature en 1985 de l'Acte Unique Européen qui donne naissance au marché unique.

Un logique de marchés

L'Acte Unique en instaurant le marché unique fait rentrer définitivement l'Europe dans une logique de libre circulation des marchandises, des services, des hommes et des capitaux. La libre circulation des marchandises doit être améliorée par l'élaboration de normes techniques et sanitaires qui soient communes à l'ensemble des États membres.

Dans le même esprit, les contrôles aux frontières des biens et des personnes sont abandonnés. La libre circulation des personnes doit être facilitée par l'instauration de la liberté d'établissement pour les travailleurs indépendants et par la reconnaissance mutuelle des diplômes. La suppression de toute réglementation visant à limiter les mouvements de capitaux est instaurée à partir de 1990. Enfin, une législation communautaire doit permettre d'harmoniser le droit en matière de propriété industrielle.

Les bénéfices de l'unification sont nombreux:

Ce vaste marché génère d'importantes opportunités commerciales pour les entreprises en faisant disparaître les frais administratifs que provoquaient les contrôles aux frontières.

La libre circulation des facteurs de production, facteur travail et facteur capital, doit contribuer, pour sa part, à optimiser l'allocation des ressources.

La construction européenne s'inscrit, également, dans une logique de réduction des secteurs publics nationaux, l'Acte unique intégrant l'ouverture des marchés publics.

D'autre part, le marché unique ne fait disparaître des comportements de consommation qui restent influencés par la provenance du produit. Ainsi on peut s'interroger sur l'existence d'un consommateur véritablement européen.

L'Europe monétaire

Jacques Rueff, économiste et financier français déclarait des 1949: « *l'Europe sera monétaire ou ne sera pas* ». Les premières tentatives de construction d'une Europe monétaire vont apparaître au début des années '70 avec la mise en place du serpent monétaire européen (plan Werner). Face au problème posé par la fluctuation des changes à la suite de l'abandon de la

convertibilité du dollar en or en 1971, les européennes ont cherché à mettre en place un système de change permettant de limiter les variations des devises européens entre elles. La décision fut prise de maintenir les taux de change européens autour d'une référence mobile, le dollar. Il s'agissait, alors, de définir le taux de change de la devise américaine comme une moyenne pondérée des devises européennes. L'objectif était de maintenir les devises européennes dans une marge de fluctuation de plus ou moins 2,25%.

Toutefois, de nombreuses devises ne vont pas parvenir à rester dans le système (la lire, par exemple) ou vont en sortir et revenir plusieurs fois (le franc français notamment). Le serpent monétaire est un échec mais il constitue le point de départ de la construction monétaire et dès 1978, un nouvel système apparaît, le Système Monétaire Européen (SME). Dans ce cadre, un nouvel instrument monétaire, l'écu apparaît. Il s'agit d'une moyenne pondérée des monnaies européennes, qui va servir, notamment, pour déterminer les parités des devises deux à deux. L'idée de marges de fluctuation de 2,25% est à nouveau retenue mais les banques centrales s'engagent dans une gestion active du système avec des interventions conjointes et des financements mutuels.

Au cours des années '80, le système monétaire européen parvient à fonctionner malgré un certain nombre de dévaluations.

En 1992-1993, le SME va connaître une grave crise. Les politiques d'ancrage au deutsche mark et la volonté de respecter les règles du SME vont contraindre de nombreux pays à suivre la politique allemande de taux d'intérêts élevés, alors que leurs économies enregistrent des rythmes de croissance faibles. Si le serpent monétaire avait fait naître la volonté de rechercher la stabilité en matière de change, le SME va renforcer cette volonté et donner naissance, avec l'écu, à l'idée d'une monnaie unique. Ce projet sera réalisé avec la signature du traité de Maastricht en 1992.

L'Europe sociale et fiscale

Marché unique et monnaie unique imposent de nouvelles règles aux économies européennes. La construction de la zone euro, et, d'une façon plus générale la marché unique, pose le problème de l'absence d'harmonisation des politiques fiscales. Des nombreuses propositions vers la fin des années '80 allaient dans le sens d'une plus grande homogénéité des législations fiscales mais n'ont pas véritablement abouti. L'euro contribue à aggraver le problème car la monnaie unique va évidemment intensifier les échanges et parfaire l'intégration économique et financière. Le travail d'harmonisation s'est heurté à des obstacles très sérieux parmi les

lesquels les différences d'intérêts entre les places financières notamment) la fiscalité apparaît comme un des éléments de l'attractivité d'une place boursière).

Les différences fiscales ne se limitent pas à des divergences sur les taux mais concernent également le calcul des assiettes fiscales, les régimes dérogatoires voire même les procédures de recouvrement. Les divergences nationales en matière de TVA posent un problème de tarification dans un marché unifié. En effet, l'objectif de l'Union économique et monétaire est de renforcer la concurrence et devrait aboutir à une convergence des prix par le jeu des mécanismes de marché. Des divergences apparaissent également quant aux conditions de dérogations ou de déductions.

En matière de fiscalité des entreprises, les différences sont également très importantes. On enregistre des divergences très sensibles dans les taux d'impôts sur les sociétés.

Une Europe sociale hétérogène

La dimension sociale est également à l'origine de nombreuses divergences. En effet, les conditions de travail, de rémunérations, de formation initiale et continue, ainsi que la protection des individus contre les risques sociaux, sont autant de paramètres du jeu concurrentiel. Or, dans ce domaine, les autorités politiques sont soumises à des pressions contradictoires. En effet, la mobilité des capitaux les pousse à adopter des stratégies de « *moins-disant social* », alors que, dans le même temps, la situation sur le marché du travail les incite à accroître la protection sociale. De plus, les différents États européens doivent faire face à des problèmes communs à l'ensemble de l'Union. Les conséquences du vieillissement de la population et de la hausse des dépenses de santé expliquent notamment l'accroissement des dépenses de protection sociale. Mais face à cette tendance globale, on constate des approches sensiblement différentes.

La compétitivité de l'Union européenne

Le capitalisme européen n'est pas encore homogène. Ainsi, l'esprit d'entreprendre et les contraintes administratives à la création d'entreprise débouchent sur des disparités, notamment entre le nord et le sud.

L'analyse de la compétitivité des entreprises européennes fait ressortir deux constats. D'une part, les meilleures entreprises de l'Union économique et monétaire sont bien placées dans leur secteur d'activité à l'échelle mondiale. D'autre part, cette analyse confirme la prédominance de certains pays (Allemagne, France etc.) et le retard de développement d'autres économies (Grèce, Portugal, Roumanie etc.).

La construction de l'Union économique et monétaire provoque également des transformations des systèmes bancaires. L'ouverture du marché unique avait déjà entraîné des mouvements d'internationalisation et la diversification des activités bancaires (secteur des assurances et banques d'affaires).

Nous nous intéresserons à la compétitivité de l'Union économique et monétaire face aux deux autres grands pôles de l'économie mondiale que sont le Japon et les États-Unis.

Le concept de politique économique

Selon la définition d'Éliane Moussé, une politique économique est, un ensemble de décisions cohérentes prises par les pouvoirs publics, et visant, à l'aide de divers instruments, à atteindre des objectifs relatifs à la situation économique d'un pays, la poursuite des objectifs pouvant être recherchée à plus ou moins long terme. Cette définition montre que la politique économique se place dans un cadre interventionniste contraire au, « *laissez faire les hommes, laissez passer les marchandises* » de Vincent de Gournay (1712-1759).

La politique économique vise, à long terme, à rechercher un certain nombre de finalités. On recense traditionnellement, parmi les finalités essentielles de toute politique, la solidarité nationale, la justice sociale, la réduction des inégalités, l'amélioration de la qualité et du niveau de vie. Les finalités se distinguent des objectifs en ce sens les objectifs ne constituent que des étapes conduisant vers les finalités. Les instruments, pour leur part, représentent les moyens qui permettent d'atteindre les objectifs.

La politique conjoncturelle et la politique structurelle

La politique conjoncturelle vise à maintenir ou à rétablir les grands équilibres économiques et financiers à court terme (équilibre sur le marché du travail, sur le marché des biens et services, équilibre extérieur).

La politique structurelle a pour but de modifier les structures de l'économie à long terme, d'adapter, de préparer, d'orienter, d'impulser les modifications structurelles pour suivre l'évolution du changement économique.

La distinction entre politique conjoncturelle et politique structurelle n'est pas toujours nette. En effet, certaines politiques de court terme sont poursuivies pendant longtemps et provoquent des modifications de structure. Par exemple, une politique de monnaie forte contraint les entreprises à se moderniser pour être compétitives au niveau international, et oblige celles qui n'y parviennent pas à disparaître. La structure productive nationale en est alors profondément transformée.

Les grands objectifs de la politique économique

On peut considérer que tout le monde est d'accord sur les finalités de la politique économique, même si cela est contestable.

Jan Tinbergen (1961) distingue alors quatre grands objectifs de toute politique économique:

la croissance de la production;

le plein emploi des facteurs de production;

la stabilité des prix ;

l'équilibre extérieur.

Les instruments traditionnels de la politique économique

Il s'agit ici de présenter les instruments qui permettent d'atteindre les objectifs de politique économique. Chacun de ces instruments correspond lui-même à une sous-catégorie de politique économique.

La politique monétaire

La politique monétaire consiste à ajuster la quantité de monnaie en circulation avec les besoins de l'activité économique.

Elle vise la stabilité interne de la monnaie par la régulation de la masse monétaire. En la matière, la politique oscille entre le „*ni trop*” et le „*ni trop peu*”. En effet, la quantité de monnaie en circulation dans l'économie doit être ni trop importante pour éviter les phénomènes inflationnistes (théorie quantitative de la monnaie), et en quantité suffisante pour que les transactions entre les agents économiques puissent s'opérer.

La régulation de la masse monétaire consiste essentiellement à contrôler la création de monnaie. Or, la source principale de création monétaire étant le crédit, il convient d'agir sur les taux d'intérêts et les réserves obligatoires pour influencer le volume des crédits distribués par les banques.

La politique budgétaire

La politique budgétaire s'appuie sur l'élaboration du budget de l'État, qui n'est autre que la prévision de l'ensemble des recettes et dépenses de l'État pour l'année.

Le solde budgétaire constitue un instrument de politique économique en ce sens qu'il agit sur l'activité économique. En effet, dans une perspective keynésienne (rôle du multiplicateur d'investissement), un déficit budgétaire peut permettre de relancer l'activité économique grâce au supplément de revenu distribué aux agents économiques.

La croissance des revenus qui en résulte, va permettre, en retour, d'augmenter les recettes fiscales et de diminuer le déficit budgétaire. Même un budget équilibré influe sur

l'activité économique si l'on observe les structures des recettes et des dépenses. Par exemple, une redistribution des revenus, par l'intermédiaire du budget, des ménages à faible propension à consommer vers les ménages à forte propension peut permettre un soutien de la demande (consommation).

Les choix contemporains en matière de politique économique

Deux conduites sont possibles pour atteindre les objectifs de politique économique. On trouve, tout d'abord, le rétablissement des grands équilibres à court terme: l'équilibre sur le marché du travail (problème du chômage), l'équilibre sur le marché des biens et services (croissance non inflationniste de la demande et croissance de la production), l'équilibre extérieur (biens, services et capitaux). On retient, ensuite, l'adaptation à long terme des structures de l'économie aux changements de l'environnement national et mondial. En somme, aux politiques conjoncturelles s'ajoutent des politiques structurelles.

D'une façon générale, la politique économique a différentes dimensions, elle peut être à la fois conjoncturelle ou structurelle ce qui explique qu'il est d'usage de parler des politiques économiques au pluriel. La question est plus complexe concernant l'Union Européenne. En effet, le champ d'application diffère selon la nature des politiques économiques. Ainsi, pour réguler la conjoncture économique en Europe, une politique monétaire commune et des politiques budgétaires nationales peut être mises en œuvre conjointement.

Cette coexistence rend nécessaire l'harmonisation des objectifs pour répondre aux différentes formes de déséquilibres qui peuvent apparaître dans certaines zones ou dans l'Union Européenne dans son ensemble.

De plus, la stabilisation des économies impose une articulation entre les moyens mis en œuvre qu'il soient de nature budgétaire ou monétaire.

Même dans le cadre de politiques communes comme le sont les politiques commerciale, agricole ou de la concurrence, la définition « d'une » politique européenne rencontre des obstacles liés aux différences de structures et d'intérêts des économies européennes.

On peut aller plus loin et considérer que l'hétérogénéité de l'espace européen rend possible des stratégies nationales en matière de politique économique visant à tirer profit de la construction européenne au détriment des autres partenaires.

Traditionnellement, il est d'usage de décomposer les politiques conjoncturelles en deux volets: la politique monétaire et la politique budgétaire.

Le budget européen

Étant donné les difficultés de mise en œuvre des politiques budgétaires nationales et des résultants incertains qu'elle pourraient obtenir, on peut s'interroger sur les possibilités qu'offre le budget européen comme instrument de stabilisation.

La politique budgétaire est un instrument essentiel de stabilisation qui ne peut plus être utilisé de façon isolée par un État membre dans le cadre de l'Union Européenne. En conséquence, la recherche d'une plus grande coordination s'avère indispensable. Dans cet esprit, deux approches sont souvent présentées.

Les discussions, au sein de l'Européen, permettent actuellement aux autorités nationales de définir leurs politiques en disposant d'une meilleure connaissance de la situation des autres États.

L'articulation entre la politique monétaire et les politiques budgétaires

Les relations entre la Banque Centrale Européenne et les différents gouvernements demeurent encore difficiles. On citera, notamment, les différents rappels à l'ordre dont ont été l'objet certains États membres de la part du gouverneur de la Banque Centrale Européenne concernant le relâchement de leurs efforts en matière de discipline budgétaire. Pourtant, il est indispensable de coordonner les politiques européennes au risque de rentrer dans un cercle vicieux.

En effet, l'absence de discipline budgétaire conduirait les autorités monétaires à durcir leurs positions, ce qui pourrait inciter les gouvernements à un laxisme plus grand encore. De plus, l'absence même d'une coordination des politiques budgétaires se révèle être un obstacle à la bonne articulation entre les deux politiques économiques.

L'Union Européenne demeure un espace économique très hétérogène.

Bibliographie sélective

Armand Colin, Dictionnaire des sciences économiques, Paris, 2007, 2-e édition

Eglen, J.-Y. Analyse comptable et financière

Philipps, A.

Raulet, Ch. et Ch.-e.

Emmanuel Disle Fiscalité pratique

Jacques Saraf (collection EXPRESS)

Longatte, J. Économie générale

Vanhove, P. Dunod, Paris, 2001

Banque Centrale Européenne

Collection Tertiaire Sup

- . 7. European Comision - New funds, better rules , Overview of new financial rules
Eand funding opportunities 2007 – 2013, Luxemburg
8. European Comision - Your right as a consumer, How the European Union protects
your interests, Luxemburg
- Office for Official Publications of the European Communities, 2007
10. Serpent Monétaire Européen
11. Système Monétaire Européen