
Fiche 2.2 : Quelle est la place de l'Union européenne dans l'économie globale ?

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES : Sans entrer dans le détail des évolutions historiques, on rappellera qu'en se dotant d'un grand marché intérieur et d'une monnaie unique, les pays européens mènent une expérience originale d'intégration plus étroite de leurs économies. On montrera que l'union monétaire revêt une importance particulière dans le contexte monétaire et financier international, et qu'elle renforce les interdépendances entre les politiques macroéconomiques des Etats membres. On s'interrogera sur les difficultés de la coordination des politiques économiques dans l'Union européenne.

Acquis de première : banque centrale, politique budgétaire, politique monétaire, politique conjoncturelle.

NOTIONS : Euro, union économique et monétaire

Savoirs de référence sur la question

L'intégration européenne : un projet qui vient de loin

La construction européenne, un projet politique

En novembre 1954, Jean Monnet écrivait : « Nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel, à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie d'aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde de demain. L'unité des peuples européens, réunis dans les Etats-Unis d'Europe, est le moyen de relever leur niveau de vie et de maintenir la paix ». Si l'idée d'Etats-Unis d'Europe est ancienne, c'est l'expérience cruelle des deux guerres mondiales qui pousse les « pères fondateurs » à relancer le projet européen dans le but d'éviter le renouvellement des « guerres fratricides » en Europe et pour cela de construire des solidarités fortes entre les Etats et entre les peuples. Après l'échec de la Communauté Européenne de défense (1954), ce sont les solidarités économiques qui sont privilégiées. C'est pourquoi, dès l'origine, il ne s'agit pas seulement de favoriser la libre circulation des marchandises, mais surtout d'intensifier les liens commerciaux et culturels, de favoriser les coopérations entre entreprises, universités, laboratoires de recherche, de susciter et de faciliter les échanges entre européens (programmes Erasmus par exemple), de mettre en place des politiques communes (politiques agricole, régionale, énergétique, etc.). La perspective est clairement celle d'une forme ou d'une autre d'intégration politique démocratique (élection du parlement européen au suffrage universel direct depuis 1979). C'est en ce sens que l'intégration européenne est originale, elle ne vise pas seulement à construire un espace économique intégré, mais à faire de l'Europe un acteur à part entière de la vie internationale (c'est l'Union européenne en tant que telle qui siège à l'OMC, c'est l'Union européenne qui, aux côtés des Etats-Unis et de la Russie, participe à la « troïka » pour le Proche Orient, etc.). D'autres expériences d'intégration (l'ALENA par exemple) se situent uniquement dans la perspective du libre-échange. Mais dès lors qu'il s'agit d'exprimer un certain volontarisme politique face aux marchés, la construction européenne est souvent présentée comme un modèle. Par exemple, c'est en faisant référence à la construction européenne que le président du Brésil, Lula da Silva, proposait dès 2003 un projet d'intégration latino américaine qui devait déboucher sur une monnaie commune, une citoyenneté commune et un parlement

commun. Cela a conduit à l'entrée en vigueur de l'Union des nations sud américaines en mars 2011.

L'existence d'une politique extérieure et de sécurité commune, le renforcement de la coopération militaire, la charte des droits sociaux fondamentaux, interdisent donc de lire l'histoire de la construction européenne comme la simple réalisation d'un projet « libéral » de libre circulation des marchandises et des capitaux. Si cette dimension est effectivement présente, elle n'est pas la composante unique du processus. Comme le soulignait François Perroux, un processus d'intégration suppose toujours la combinaison et l'interaction d'opérations de marché et d'opérations hors-marché, de procédures privées et de procédures publiques.

La dynamique de l'intégration

S'agissant de l'intégration, on s'appuiera sur la définition classique de François Perroux : « *L'acte d'intégrer rassemble des éléments pour former un tout, ou bien il augmente la cohérence d'un tout déjà existant* » (L'économie du XXe siècle).

A partir des travaux de Bela Balassa, on distingue traditionnellement cinq degrés d'intégration économique :

- La zone de libre-échange : suppression des barrières douanières entre les pays membres
- L'union douanière : suppression des barrières douanières et instauration d'un tarif extérieur commun
- Le marché commun : union douanière plus libre circulation des facteurs de production (travail et capital)
- L'union économique : marché commun plus mise en place de politiques communes
- L'union économique et monétaire : union économique plus mise en place d'une monnaie unique

Dès l'origine du projet européen, la solution de la zone de libre-échange est écartée. Ce sont les adversaires du Traité de Rome qui ont tenté de mettre en place l'Association européenne de Libre Echange à partir de 1960 et qui se sont par la suite, pour la plupart, intégrés à l'Union européenne.

Dans l'Histoire de la construction européenne, les degrés d'intégration ne sont pas des étapes qui se succèdent mais des processus qui s'entrecroisent. Il existe bien cependant une dynamique de l'intégration, liée d'une part à des facteurs économiques (chaque pas en avant vers l'intégration économique incite à franchir le pas suivant) et à des facteurs politiques (chaque crise de l'Europe donne lieu à un approfondissement de l'intégration rendu nécessaire pour sauvegarder le projet politique d'Union européenne). Par exemple, l'union douanière et la libre circulation des facteurs de production poussent à l'intégration monétaire afin de réaliser des économies de coût de transaction et la crise du SMI pousse à la création du SME.

L'approche de l'intégration monétaire par le Triangle des incompatibilités est une bonne illustration de cette dynamique de l'intégration. La Communauté européenne a fait le choix des changes fixes, d'abord dans le cadre de Bretton Woods après l'entrée en vigueur de l'Accord Monétaire Européen (décembre 1958), ensuite, face à l'instabilité monétaire internationale, à travers le Serpent monétaire et le SME. Puis, l'Union européenne a fait le choix de la libre circulation des capitaux. Ces deux choix effectués, l'autonomie des politiques monétaires n'était plus possible, c'est ce qui a conduit à la mise en place de la monnaie unique.

L'Union européenne dans les turbulences mondiales

Les bénéfices de l'intégration des marchés

L'intégration par le marché repose sur l'analyse traditionnelle du gain à l'échange et de l'allocation optimale des facteurs. En ouvrant leurs marchés à la libre circulation des biens et des services, les Etats membres espèrent une intensification de la concurrence et une logique de spécialisation,

pouvant également conduire à des gains de productivité, des économies d'échelle et donc à une croissance plus dynamique. En laissant circuler librement les facteurs de production, ils espèrent une meilleure allocation des facteurs de production (travail et capital) et donc, là encore, une croissance plus dynamique grâce à des incitations marchandes plus vives. Cependant, la construction européenne ne repose pas uniquement sur la logique marchande, même si l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen a pu être interprétée comme une accentuation de la logique libérale. D'une part en effet, la construction européenne a recours aux normes, qu'il s'agisse des normes relatives à la qualité des produits (contrepartie nécessaire de la libre circulation des marchandises), des normes en matière de droit de la concurrence, etc. On retrouve l'idée selon laquelle le marché ne peut fonctionner en l'absence d'un encadrement normatif et institutionnel. D'autre part, même si le principe de subsidiarité s'applique et laisse aux Etats de très nombreuses responsabilités, l'Union européenne s'efforce de mettre en œuvre des politiques communes dans le domaine agricole, dans le domaine industriel, en matière d'enseignement supérieur, de développement régional. Surtout, la mise en place de la monnaie unique conduit à une politique monétaire unique au sein de la zone euro.

On est donc en présence d'un triptyque : marchés, normes, monnaie qui est au cœur de la logique de la construction européenne.

Cependant ce triptyque n'a pas produit les effets attendus, notamment en ce qui concerne la croissance qui se révèle insuffisante, surtout quand on la compare à celle des pays émergents. La stratégie de Lisbonne, visant à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon 2010 est manifestement un échec. La stratégie Europe 2020 lui a succédé sur des objectifs similaires.

L'Union européenne entre régionalisation et mondialisation

La construction européenne a été engagée bien avant le début de la « seconde mondialisation ». Le projet initial consistait à inscrire l'Europe dans une logique multilatérale. En d'autres termes, l'intégration devait favoriser le dynamisme économique européen mais l'Europe en tant que telle participait aux négociations commerciales multilatérales, réduisait progressivement ses droits de douane et s'ouvrait aux échanges avec les pays tiers. Le dynamisme économique de l'Europe et sa participation au GATT puis à l'OMC devaient conduire à développer à la fois les échanges intra-européens et les échanges avec le reste du monde. La mondialisation soumet cette perspective à rude épreuve. Des voix s'élèvent en faveur d'un protectionnisme européen et font observer que si l'Europe est très largement ouverte sur le reste du monde, d'autres grandes puissances adoptent des logiques plus restrictives.

Cependant, une autre orientation est concevable et a les faveurs de nombreux économistes, elle conduirait à faire de l'Union européenne un acteur majeur de la mise en place d'une gouvernance de la mondialisation. Dans le domaine monétaire, l'euro pourrait constituer l'un des pôles d'une nouvelle architecture monétaire internationale. Dans le domaine de l'environnement, l'Europe pourrait jouer un rôle plus actif dans la gestion des biens communs mondiaux. Dans le domaine financier, un renforcement significatif des règles prudentielles, un encadrement plus ferme des marchés de capitaux, une lutte plus résolue contre les paradis fiscaux et la concurrence fiscale, pourraient constituer des domaines d'intervention de l'Union européenne. Une telle orientation supposerait une cohésion politique plus forte au sein de l'Union européenne et un renforcement de la légitimité démocratique de ses institutions.

Les difficultés de la conduite des politiques économiques

Ainsi que cela a été vu en première (question 5.3.), le diagnostic porté sur la nature des déséquilibres macroéconomiques détermine le type de politique conjoncturelle à mettre en œuvre.

Lorsque la croissance de la demande globale ralentit, voire devient négative, les politiques conjoncturelles peuvent soutenir la croissance effective. Elles consistent en une politique budgétaire de relance par une hausse du déficit de l'Etat et une politique monétaire de soutien à l'investissement et au système bancaire par la baisse du taux d'intérêt et/ou l'injection de liquidités.

Inversement, en cas de croissance économique effective trop forte, une politique de freinage de la demande globale par un excédent budgétaire de l'Etat et par une hausse des taux d'intérêt de la banque centrale doit permettre de réduire les tensions risquant de déboucher sur une inflation trop rapide : c'est une politique de désinflation, c'est-à-dire de ralentissement de l'inflation. Ainsi, le début des années 1980 a été marqué dans de nombreux pays développés par des politiques budgétaire et/ou monétaire désinflationnistes.

La crise financière qui a débuté en 2007-2008 puis la crise des dettes souveraines à partir de 2010 ont fait éclater en pleine lumière les insuffisances actuelles de la gouvernance de la zone euro et plus largement de l'Union européenne. Alors qu'au moment de la mise en place de l'euro de nombreux commentateurs s'inquiétaient des effets destructeurs d'un possible choc asymétrique, c'est un choc symétrique (celui de la crise mondiale) qui a fait vaciller la construction européenne, notamment dans sa dimension monétaire.

L'impossible *policy mix* au sein de la zone euro

Le fait pour la zone euro d'avoir une seule politique monétaire et autant de politiques budgétaires que d'Etats membres constitue une situation dont le caractère problématique a été depuis longtemps mis en évidence. Le choix d'un budget de l'Union très limité (plafonné à 1,24 % du RNB de la zone) et d'une coordination très insuffisante des politiques nationales conduit à un manque d'efficacité de la politique économique. On l'a bien vu lors de la crise de 2007-2008 où la politique de relance budgétaire européenne a été très inférieure (en pourcentage du PIB) à celle de la Chine et des Etats-Unis. Cette incapacité à faire un effort suffisant pour soutenir la demande mondiale a d'ailleurs été vigoureusement mise en cause par le secrétaire américain au Trésor à l'automne 2011. S'agissant de la politique monétaire, le choix d'un objectif prioritaire de lutte contre l'inflation est souvent critiqué, d'autant plus que la BCE s'est centrée sur les prix à la consommation et a sous-estimé (comme d'autres banques centrales) la surveillance du prix des actifs. Certes, face à la crise de 2007-2008, la BCE a joué son rôle de prêteur en dernier ressort en évitant la crise générale de liquidité du système bancaire. Mais ses interventions lors de la crise des dettes souveraines ont été jugées insuffisamment déterminées et insuffisamment explicites. La crise des dettes souveraines en Europe a d'ailleurs été analysée par de nombreux économistes comme une crise de la gouvernance européenne (lenteur dans les prises de décisions, solidarité insuffisante entre Etats membres, etc.).

Au total, l'architecture institutionnelle actuelle de l'UE comme de la zone euro rend difficile, sinon impossible, la mise en œuvre efficace d'une politique mixte articulant l'instrument monétaire et l'instrument budgétaire au service d'une politique de croissance, d'emploi et de stabilité monétaire et financière.

Dès lors une question essentielle est en débat, celle de la mise en place d'un gouvernement économique de la zone euro qui suppose à la fois une redéfinition des objectifs de la BCE et un fédéralisme budgétaire accru.

Discipline collective, règle et discrétion

En matière de politique économique, on distingue souvent les politiques fondées sur l'application d'une règle que les décideurs se contentent d'appliquer et les politiques discrétionnaires qui supposent que les décideurs prennent les décisions qui leur semblent adéquates dans un contexte économique changeant. Les économistes qui mettent l'accent sur l'instabilité endogène des économies de marché insistent sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques discrétionnaires. A l'inverse, les économistes qui mettent l'accent sur le caractère autorégulateur du marché privilégient les politiques fondées sur des règles.

Lors de la mise en place de l'euro, le choix a été fait de privilégier une action par les règles plutôt que par la discrétion. Or, si les règles peuvent être utiles, seule une combinaison complexe de règle et de discrétion peut permettre la conduite efficace d'une politique économique. La crise des dettes souveraines illustre ce point. Alors que le Pacte de Stabilité et de Croissance visait à faire obstacle aux stratégies de passager clandestin, on constate qu'il n'a pas été un bon instrument pour prévenir la crise et pour y répondre. Il s'agit aujourd'hui de tirer toutes les conséquences de

l'intégration monétaire par la mise en place d'une souveraineté partagée sur la gestion budgétaire au niveau de la zone euro. Il s'agit dans le même temps d'assurer la soutenabilité des dettes publiques et la stabilité financière. Ces objectifs ne peuvent pas être atteints dans le cadre de stratégies insuffisamment coopératives des États membres, il faut donc qu'émerge un volontarisme politique accru au niveau européen. Pourtant, dans un premier temps, les responsables européens ont d'abord cherché à renforcer les règles (Mécanisme Européen de Stabilité, Pacte budgétaire) et cela a relancé un débat sur la nécessité d'une politique discrétionnaire en faveur de la croissance.

La crise des dettes souveraines a confirmé l'analyse de la majorité des économistes : en l'absence d'une politique industrielle suffisamment volontariste, l'espace économique intégré est marqué par des phénomènes de polarisation des activités qui expliquent dans une large mesure les déséquilibres de soldes courants au sein de la zone euro. A une Europe du nord qui produit des biens et des services exportables s'oppose une Europe du sud dont les soldes extérieurs sont déficitaires. Aux déséquilibres produits par les logiques de marché se sont ajoutés les effets des politiques nationales : choix d'une déflation salariale par l'Allemagne qui rend le « modèle allemand » non généralisable. Dès lors que le choix de l'intégration économique et monétaire a été fait et que l'on ne peut pas ajuster la situation économique des différents pays par des modifications de parité, il faut mettre en place des procédures d'ajustement et de solidarité permettant d'apporter une réponse collective aux déséquilibres qui naissent des logiques de spécialisation. Par ailleurs, des politiques structurelles doivent être mises en œuvre en combinant le développement industriel, l'emploi et la transition vers une économie moins carbonée. Cela suppose de favoriser l'innovation, l'accumulation du capital humain, le financement des investissements. C'est la condition d'une croissance potentielle plus forte en Europe.

Ressources et activités pédagogiques proposées

Activité 1 : La construction de l'Europe

Finalité : Favoriser la mise en relation des connaissances par les élèves, leur permettre de maîtriser les connaissances de base en matière d'institutions et d'histoire européennes

Étapes et ressources préconisées :

- Activité co-disciplinaire avec le professeur d'histoire-géographie. L'Europe occupe une place importante en histoire et en géographie tant en classe de première qu'en classe terminale. A partir de la frise chronologique multimédia disponible sur le site Toute l'Europe, www.touteurope.eu/fileadmin/CIEV2/module_histoire/#/fr/surmonter-les-crisis, les élèves choisissent deux événements et rédigent un court texte afin de montrer son importance dans la dynamique de la construction européenne.

Activité 2 : Monnaie, Etat et intégration

Finalité : Mobiliser les connaissances de la classe de première sur la nature de la monnaie et analyser les liens entre monnaie et institutions politiques.

Étapes et ressources préconisées :

- A partir du chapitre 4 du livre de J. Pisani Ferry, Le réveil des démons, Fayard, 2011 (pages 47-53), identifier l'importance du passage à l'euro dans la construction européenne et l'ambiguïté des choix initiaux.

Activité 3 : L'Euro monnaie internationale

Finalité : Appréhender la place de l'euro dans le système monétaire international

Étapes et ressources préconisées :

- A partir de quelques pages du chapitre 5 du livre d'A. Benassy-Quéré et B. Coeuré, L'économie de l'euro, La Découverte, coll. Repères (pages 95-100), analyser la place de l'euro dans le système monétaire international et son statut de monnaie internationale.

Activité 4 : La crise des dettes souveraines : un révélateur des défauts de gouvernance de la zone euro

Finalité : Montrer l'enjeu du débat sur la gouvernance économique de la zone euro.

Étapes et ressources préconisées :

- A partir de deux Lettres de l'OFCE : E. Laurent et J. Le Cacheux : Zone euro : no future ?, n° 320, 14 juin 2010, www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/320.pdf et J. Creel, J.P. Fitoussi, E. Laurent, J. Le Cacheux, La zone euro, une enfance difficile, n° 304, 22 décembre 2008 www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/304.pdf, on étudiera les problèmes de gouvernance au sein de la zone euro. On pourra aussi s'appuyer sur le livre de J.F. Jamet, L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique ?, La documentation française, 2011, pages 126-144.

Bibliographie

Bibliographie sélective et commentée à l'usage du professeur

Aglietta M., Zone euro : éclatement ou fédération, Michalon, 2012. [Un livre très accessible qui expose les choix qui s'imposent à la zone euro à la suite de la crise financière mondiale et la crise des dettes souveraines en Europe].

Barthe M.-A., Economie de l'Union européenne, Economica, 4^{ème} édition, 2011. [Un manuel volumineux mais très complet dans lequel on peut puiser en fonction des besoins. Voir notamment le chapitre sur la gouvernance économique, pages 281-352].

Bénassy-Quéré A. et Coeuré B., Economie de l'euro, La Découverte, Coll. Repères, 2010. [Ouvrage très complet. Le chapitre IV (pages 70-92) traite du polycy mix en Europe et de la coordination des politiques européennes].

Betbèze J.-P. et Giuliani, J.-D., Les 100 mots de l'Europe, PUF, Coll. Que sais-je ?, 2011. [Un ouvrage très commode à consulter et à utiliser. Il commence par une chronologie, étudie les fondements et les institutions européennes ainsi que les différentes politiques européennes].

Dévoluy M., L'euro est-il un échec ?, La documentation française, 2011 (2^{ème} édition 2012). [Une histoire de la construction monétaire européenne, un bilan, une analyse de la zone euro face à la crise. Voir en particulier le chapitre 4 de la partie 5 « Le fédéralisme économique et social » pages 157-163].

Farvaque E., La Banque centrale européenne, La Découverte, Coll. Repères, 2010. [Une présentation très complète et très claire sur l'Euro et la politique monétaire. Le chapitre sur les premières années de l'euro (pages 25-38) est particulièrement utile. Il comporte un encadré sur la crise grecque].

Letessier J.-Y., Silvano J., Soin R., L'Europe économique et son avenir, Armand Colin, 2008. [Un livre très complet, même si certaines données statistiques doivent être mises à jour. On notera le grand intérêt du chapitre sur l'Europe sociale avec le triangle des incompatibilités sociales page 261].

Bibliographie complémentaire

Dévoluy M. et Koenig G. (dirs), *L'Europe économique et sociale. Singularités, doutes et perspectives*, Presses de l'université de Strasbourg, 2011.

Soin R. et alii, *L'Europe politique. Histoire, crises, développement et perspectives des processus d'intégration*, Armand Colin, Coll. Circa, 2005.

Un dossier en ligne de la documentation française sur L'Europe et le monde (2010). www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-monde-index.shtml

Un dossier en ligne de la Documentation française sur le Traité de Lisbonne à l'épreuve de la crise économique (2010). www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/traite-lisbonne-crise-economique-index.shtml

Quatre notes d'analyse du Centre d'analyse stratégique sur le thème : La France et l'Europe face à la crise économique (2010).

- www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-191-la-france-et-l%E2%80%99europe-face-la-crise-economique-volet-1
- www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-192-la-france-et-l%E2%80%99europe-face-la-crise-economique-volet-2
- www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-193-la-france-et-l%E2%80%99europe-face-ala-crise-volet-3
- www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-194-la-france-et-l%E2%80%99europe-face-la-crise-economique-volet-4