

IUFM AUVERGNE

ECONOMIE - GESTION

Cours de Mr DIEMER

ECONOMIE GENERALE

4^e PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'ECONOMIE

CHAPITRE 16

L'EUROPE

MOTS CLES

- BCE
- Commission européenne
- Concurrence
- Critères de convergence
- Déficit public
- Ecofin
- Euro
- M3
- Mundell
- PAC
- Pacte de stabilité et de croissance
- Parlement européen
- Policy mix
- Politique monétaire commune
- SEBC
- SME
- Stabilité des prix
- Taux d'intérêt
- Traité de Maastricht
- UEM
- Zone euro
- Zones monétaires optimales

PLAN

I. LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

A. L'histoire de l'Europe

B. Les Institutions de la communauté Européenne

1. La Commission Européenne
2. Le Parlement Européen
3. Le Conseil de l'Union européenne (ex Conseil des ministres)
4. Le Cour de Justice
5. Les autres organismes européens

C. Du Marché Unique aux Politiques Communes

1. Du Marché Commun au Marché Unique
2. Les politiques communes
 - a. *La Politique Agricole Commune (PAC)*
 - b. *La politique de concurrence*
 - c. *Les autres politiques structurelles*
3. Le budget de l'Europe

II. L'EUROPE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

A. Le Système monétaire européen (SME)

1. Les dates marquantes du SME
2. Les caractéristiques du SME

B. L'émergence de l'Union économique et monétaire (UEM)

1. Les grandes étapes de l'UEM
 - a. *1^{ère} phase (1990 – 1994)*
 - b. *2^{ème} phase (1994 – 1995)*
 - c. *La troisième phase (1999)*
2. La monnaie unique, pierre d'achoppement de l'UEM

C. De l'Euro aux politiques économiques et monétaires européennes

1. La politique monétaire commune
 - a. *Union monétaire et théorie économique*
 - b. *La Banque Centrale Européenne : le garant de la stabilité des prix*
 - c. *La Banque Centrale Européenne et la politique de change*
 - d. *La parité € / \$*
2. Politique budgétaire, endettement et croissance
3. Fédéralisme monétaire et atomisation budgétaire

III. POLITIQUES ECONOMIQUES COMMUNAUTAIRES

A. La place des politiques fiscales et sociales

1. Stabilité des prix et politique salariale
2. Les retraites au coeur de l'UEM

B. Politique structurelle et politique conjoncturelle

C. De la monnaie unique au gouvernement unique

Avant qu'elle ne se concrétise en un véritable projet politique, l'idée européenne resta limitée au cercle des philosophes et des visionnaires. Il fallut attendre les réflexions de Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Winston Churchill... pour que soient engagés entre 1945 et 1950 les premiers travaux plébiscitant un rapprochement des économies européennes. Sous l'impulsion de Robert Schuman (alors, ministre des affaires étrangères du gouvernement français) et de Jean Monnet, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fût créée le 9 mai 1950. Placer sous une autorité commune, la Haute Autorité, les matériaux de la guerre (acier et charbon) se transformaient en instruments de réconciliation et de paix. Si l'Europe s'est construite sur la base d'objectifs politiques, ce sont des fondements économiques et monétaires qui lui ont donné sa dynamique et assuré son succès. Au-delà des grandes étapes historiques de la construction européenne et de la mise en place des institutions européennes (Parlement européen, Commission européenne...), il convient de rappeler que le Marché commun et la monnaie unique (euro) constituent aujourd'hui les deux socles de l'Union Européenne. Ces avancées ne se sont pas réalisées en un jour. L'Europe a fêté en 2007 ses cinquante ans. Un demi siècle d'intégrations successives (27 membres), rythmées par les objectifs du calendrier. Les réussites n'ont pas toujours été au rendez-vous (échec du SME). Cependant les pays européens partagent aujourd'hui une identité commune. L'Union économique et monétaire se présente comme l'une des principales puissances économique et monétaire mondiales. La Commission européenne a fait du marché européen, un marché de plus de 500 millions de consommateurs. Le principe de la solidarité (fonds structurels) y côtoie un espace de libre concurrence. La politique monétaire menée par la Banque Centrale Européenne tend à faire de l'Euro, une monnaie de transaction, une monnaie de réserve et une unité de compte. Nous sommes encore bien loin de l'unité politique. De nombreux analystes soulignent encore les limites institutionnelles d'une Europe sans gouvernement et sans budget. Néanmoins, l'Union Européenne est devenue porteuse d'un modèle (liberté d'entreprendre, droits de l'homme, droit à l'environnement, protection de l'usager...) auquel ses citoyens adhèrent en grande majorité.

I. LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Au delà des pays qui la composent, l'Union Européenne a aujourd'hui une identité qui s'est construite par étapes et qui s'affirme notamment par l'intermédiaire des institutions communautaires.

A. L'histoire de l'Europe

C'est sur l'initiative de Jean Monnet (Commissaire au plan) et de Robert Schuman ministre des affaires étrangères) qu'ont été prises les premières mesures en faveur de la construction européenne. Après guerre, le premier élan a été donné dans un domaine qui ne risquait d'heurter les sensibilités nationales : l'industrie lourde, avec la création de la *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA)* en 1950. L'échec cuisant de la *Communauté Européenne de Défense (CED)* est toutefois venue rappeler dès 1954, qu'on ne pouvait pas, sans danger, toucher aux symboles de la souveraineté (armée ou monnaie) tant que les esprits n'étaient pas mûrs.

- Le 25 mars 1957, signature du Traité de Rome qui fonde la Communauté Economique Européenne (CEE). A cette époque, la monnaie unique n'est pas encore une préoccupation. La CEE est conçue comme une union douanière assortie d'un ensemble de politiques communes et de la *Communauté Européenne Atomique (EURATOM)*. La CEE regroupe les six états suivants : l'Allemagne, le France, l'Italie et les trois états du Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas).

- Le 1er Janvier 1973, l'Europe accueille trois nouveaux états : le Danemark, l'Irlande et le Royaume Uni. Il s'agit de l'Europe des neuf.
- Le 1er Juin 1981, la Grèce adhère à la CEE.
- Le 1er janvier 1986, l'Espagne et le Portugal adhèrent à la CEE. Il est décidé au sommet de Luxembourg (février 1986) de créer avant la fin de l'année 1992, un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, et du capital sera assurée.
- Le 9 Novembre 1989, chute du Mur de Berlin.
- Le 19 Juin 1990, Signature des accords de Schengen sur la libre circulation des personnes.
- Le 3 Octobre 1990, réunification allemande.
- Le 7 février 1992, signature par les chefs d'état et de gouvernement des douze pays membres de la CEE du *Traité de Maastricht*. Ce dernier comporte : la création d'une Union Européenne (impliquant l'existence d'une citoyenneté européenne, la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune), le renforcement de l'Union économique et monétaire et la création d'une monnaie unique pour 1997 ou 1999, le renforcement des pouvoirs au Parlement et des mécanismes de décision communautaires. La ratification du Traité de Maastricht est approuvée par référendum en France, le 20 septembre 1992.
- Le 1er Janvier 1993, Achèvement du Marché Unique qui consacre trois libertés de mouvement : pour les biens et services, les capitaux et les personnes. Les contrôles douaniers aux frontières sont supprimés.
- Le 1er Novembre 1993, le Traité de Maastricht entre en vigueur.
- Le 1er Janvier 1995, adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède dont les devises entrent dans le SME. On parle alors de l'Europe des Quinze.
- Le 26 Mars 1995, entrée en vigueur de la convention de Schengen, ouvrant la voie à la libre circulation des personnes entre neuf pays de l'Union.
- Le 2 Juin 1995, lancement de la conférence intergouvernementale (CIG), chargée de réformer les institutions communautaires en vue de l'élargissement de l'Union.
- Les 16-17 Juin 1997, le Conseil Européen d'Amsterdam conclut la CIG sans s'être mis d'accord sur les principales réformes institutionnelles.
- Les 20-21 Novembre 1997, le Conseil Européen de Luxembourg est consacré à l'emploi. Il fixe quatre grands objectifs pour lutter contre le chômage.
- Les 12-13 Décembre 1997, à Luxembourg, les quinze décident de lancer les négociations sur l'élargissement de l'Union au printemps 1998.
- Le 1er Janvier 1998, la Grande Bretagne assure pour six mois la présidence de l'Union.
- Printemps 1998, première réunion de la Conférence Européenne. Début des négociations d'élargissement avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovaquie.
- Le 31 Décembre 1998, le Traité sur l'Union Européenne Occidentale (UEO) arrive à expiration. Un autre traité doit le remplacer.
- Le 1er Janvier de l'an 2000, entrée en vigueur du nouveau cadre financier de l'Union Européenne pour 2000-2006. Le plafond des ressources propres de l'Union sera limité à 1,27 % du PNB.

- En mars 2004, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République Tchèque rejoignent l'Europe.
- En 2005, ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie.
- En 2007, l'élargissement continue à progresser. La Bulgarie et la Roumanie viennent rejoindre l'Europe. L'Europe compte aujourd'hui 27 pays et plus de 490 millions d'habitants.
- Les Chefs d'Etat et de gouvernement des Vingt-Sept se sont retrouvés, le 13 décembre 2007, dans la capitale portugaise pour assister à la cérémonie de signature du Traité de Lisbonne, en présence du président de la Commission européenne, José Manuel Barroso et du président du Parlement européen, Hans-Gert Pöttering. Élaboré lors de la conférence intergouvernementale de 2007, le traité de Lisbonne a été approuvé par le Conseil européen informel des 18 et 19 octobre. Sa signature par les États membres, le 13 décembre 2007, sera suivie du processus de ratification par chacun des vingt-sept pays.
- Le 2 janvier 2008, entrée de Chypre et de Malte dans la zone euro. Ce qui porte à quinze le nombre de pays utilisant la monnaie unique. Le taux de conversion retenu est d'un euro pour 0.585274 livre chypriote et 0.429300 lire maltaise.
- En France, le Traité de Lisbonne paraît au JO n° 0279 du 2 décembre 2009. Il modifie le Traité sur l'Union Européenne et le traité instituant la Communauté européenne.

B. Les Institutions de la communauté Européenne

Au sens des Traités, l'Europe gravite autour de quatre institutions majeures : la Commission Européenne ; le Parlement Européen ; le Conseil de l'Union européenne et la Cour de Justice. Il existe cependant un grand nombre d'institutions qui veillent à l'organisation politique, économique, monétaire et sociale de l'Europe.

1. La Commission Européenne

Elle est composée de 27 commissaires nommés pour 5 ans sur proposition des Etats Membres et investis par le Parlement Européen. Le président de la Commission Européenne (Jacques Delors de 1985 à 1995, Jacques Santer de 1995 à 1999, José Manuel Barroso depuis 2004) coordonne le travail des commissaires et représente la Communauté dans les rencontres internationales. Chaque commissaire a un domaine de responsabilité. La Commission élabore les propositions de nouvelles lois européennes, qu'elle soumet au Parlement européen et au Conseil. Elle veille quotidiennement à la bonne exécution des politiques de l'UE et supervise la manière dont les fonds européens sont dépensés. Elle veille également au respect des traités européens et de la législation communautaire. Elle peut prendre des mesures à l'encontre des contrevenants, et notamment les assigner devant la Cour de justice au besoin. La Commission européenne dirige les administrations communautaires et négocie pour le compte de l'Union des accords internationaux.

2. Le Parlement Européen

Il est élu, tous les cinq ans, au suffrage universel direct dans l'ensemble des pays de l'Union depuis 1979. Le Parlement actuel, élu en juin 2009, est composé de 736 membres issus de 27 pays de l'Union Européenne. Son président est Hans-Gert Pöttering. Les pouvoirs du Parlement européen ont été sensiblement renforcés par le Traité de Maastricht. Sa principale tâche est d'adopter des lois européennes. Il partage cette responsabilité avec le Conseil de l'Union européenne, et les propositions de lois nouvelles proviennent de la Commission européenne. Le Parlement européen contrôle la Commission (droit d'investiture et pouvoir de censure), vote le budget et peut ainsi influencer sur les décisions (il a ainsi contraint la Commission à réduire les interventions de soutien des cours agricoles...). Il donne son avis sur

les projets de la Commission et peut par la procédure de co-décision exercer un droit de veto dans un grand nombre de domaines (législative et réglementaire en matière de marchés, éducation, culture, environnement...). Enfin, le Parlement élit le Médiateur européen, qui examine les plaintes des citoyens pour mauvaise administration de la part des institutions européennes.

3. Le Conseil de l'Union européenne (ex Conseil des ministres)

Le Conseil de l'Union européenne partage avec le Parlement la responsabilité de l'adoption de la législation ainsi que la prise de décisions politiques. Il est constitué des ministres issus des Etats Membres. Sa composition dépend du sujet abordé, ainsi, le Conseil Economique et des Finances rassemble les ministres de l'Economie et des Finances, le Conseil de l'Environnement, les ministres de l'Environnement... Sa présidence est assurée à tour de rôle par chaque état membre, pour une durée de 6 mois. Chaque pays dispose au Conseil d'un certain nombre de voix, reflétant la taille de sa population et une pondération favorable aux petits pays. La plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée (ce qui pose le problème des minorités de blocage) bien que l'unanimité soit requise pour des questions touchant à la fiscalité, l'asile et l'immigration, la politique étrangère et la sécurité. Le Conseil de l'Union européenne exerce le pouvoir de décision au sein de la Communauté. Il adopte les actes essentiels, en général sur proposition de la Commission ou sur l'initiative de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Il arrête le budget communautaire.

4. Le Cour de Justice

Instituée en 1952 par le *Traité de Paris*, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) siège à Luxembourg. Elle est actuellement composée de 27 juges (1 juge par état membre) et 8 avocats généraux nommés d'un commun accord par les états membres pour un mandat de six ans renouvelable. Le Président de la Cour, désigné parmi les juges pour une période de trois ans renouvelable, dirige les travaux et les services de la Cour et préside les audiences et les délibérations. Les avocats généraux assistent la Cour dans sa mission, en présentant publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, leurs conclusions sur les affaires soumises à la Cour. La Cour de Justice est garante en dernier ressort du respect des traités de la bonne application des règles communautaires. Par sa jurisprudence, elle est elle-même une source du droit communautaire. Elle connaît des recours formés par les états membres, la Commission, le Conseil ou toute personne visée individuellement pour une décision des états ou des institutions communautaires. La Cour s'est vue attribuer par les Traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, des pouvoirs élargis (notamment en matière de droit d'asile, d'immigration...). La Cour de Justice est assistée d'un Tribunal de Première Instance depuis 1989 et d'un Tribunal de la fonction publique depuis 2005.

5. Les autres organismes européens

A côté de ces 4 institutions européennes, il existe une multitude d'organismes et de comités à vocation économique et financière dont les statuts sont très divers. Certaines de ces institutions sont appelées à jouer un rôle grandissant, c'est le cas de la Cour des Comptes, d'autres sont en revanche, de simples organes d'exécution de la politique communautaire, FEDER, FSE ou FEOGA.

- *La Cour des Comptes* a été instituée par le Traité de Bruxelles, le 22 juillet 1975. Toutefois, elle n'est entrée en fonction qu'en 1977. Elle siège à Luxembourg et a été élevée au rang d'institution européenne, le 1^{er} novembre 1993 (entrée en vigueur du Traité de Maastricht). La Cour des comptes européenne est composée d'un membre de chaque état membre de l'Union européenne. Les membres sont nommés pour une période de six ans par le Conseil de l'Union européenne. Ils sont choisis parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leurs

pays respectifs aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification pour cette fonction. La Cour des Comptes veille à ce que les fonds européens soient dépensés en toute légalité et en fonction des fins auxquelles ils sont destinés. Elle a donc le droit de vérifier les comptes de toute organisation, de tout organe ou de toute entreprise qui gère des fonds européens.

- *Le Comité Economique et Social (CES)* est composé de 344 membres nommés pour 4 ans par le Conseil. Représentant la vie économique et sociale (employeurs, syndicats, consommateurs, écologistes...), il est appelé à émettre des avis sur les problèmes économiques et sociaux (emplois, dépenses sociales, formation professionnelle...).

- *Le Fonds Social Européen (FSE)* doit soutenir les mesures visant à prévenir et à lutter contre le chômage, développer les ressources humaines et favoriser l'intégration sociale dans le marché du travail afin de promouvoir un niveau élevé d'emploi, l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement durable, et la cohésion économique et sociale. Il doit notamment contribuer aux actions entreprises en vertu de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices pour l'emploi (Règlement CE n° 1784/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 1999).

- *Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)* a pour objectif de contribuer à éviter de trop grands déséquilibres régionaux. Le FEDER participe au financement (i) des investissements productifs permettant la création ou le maintien d'emplois durables ; (ii) des investissements en infrastructures contribuant au développement, à l'ajustement structurel, à la création et au maintien d'emplois, à la diversification, la revitalisation, le désenclavement et la rénovation des sites économiques et d'espaces industriels en déclin, des zones urbaines dégradées, ainsi que des zones rurales et celles dépendantes de la pêche. Ces investissements peuvent aussi viser le développement des réseaux transeuropéens dans les domaines du transport, des télécommunications et de l'énergie ; (iii) du développement du potentiel endogène par des mesures de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises (ces aides visent les services aux entreprises, le transfert de technologies, le développement d'instruments de financement, les aides directes aux investissements, la réalisation d'infrastructures de proximité, et l'aide aux structures de services de proximité) ; (iv) aux investissements dans les domaines de l'éducation et la santé.

- Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), institué par le règlement n°25 de 1962 (modifié en dernier lieu par le règlement CEE n°728/70) relatif au financement de la politique agricole commune, constitue une grande partie du budget général de l'Union européenne. La section "*Garantie*" du Fonds finance en particulier les dépenses de l'organisation commune des marchés agricoles, les actions de développement rural qui accompagnent le soutien des marchés et les mesures rurales, des dépenses de certaines mesures vétérinaires ainsi que des actions d'information sur la Politique Agricole Commune (PAC). La section "*Orientation*" finance des autres dépenses de développement rural (celles qui ne sont pas financées par le FEOGA-Garantie).

- *L'Institut Monétaire Européen (IME)* a été créé le 1^{er} janvier 1994, en application du Traité de Maastricht. Installé à Francfort, il a préparé le passage à la monnaie unique et la transition vers une *Banque Centrale Européenne* indépendante des états membres. En Juin 1998, la BCE a succédé à l'IME. Créée sur le modèle de la Banque centrale allemande, la Bundesbank, la BCE est responsable de la gestion de l'euro (via la modification des taux d'intérêt). Son principal objectif est de garantir la stabilité des prix de manière à éviter que l'économie européenne ne soit affectée par l'inflation. Jean Claude Trichet en est le président.

- *La Banque Européenne d'Investissement (BEI)* fut créée en 1958 par le Traité de Rome. C'est l'institution financière de l'Union européenne. Parce qu'elle est la propriété des

gouvernements de l'UE, la Banque peut mobiliser des capitaux et octroyer des prêts à des taux avantageux. Elle emprunte sur les marchés internationaux de capitaux pour prêter à moyen ou long terme aux organismes publics et aux entreprises des états membres ainsi qu'aux pays en développement associés. Elle accorde des financements pour des projets d'investissement d'intérêt européen, notamment dans des régions moins favorisées. Elle finance des projets d'infrastructures, il peut s'agir de la construction de voies ferrées, de routes, d'aéroports ou de projets environnementaux. Elle octroie des prêts pour le financement des investissements des PME. La Banque, établie à Luxembourg, accorde aussi des prêts aux pays candidats et aux pays en développement.

C. Du Marché Unique aux Politiques Communes

Après la signature du Traité de Rome, les différents états de la Communauté Economique Européenne ont réalisé entre eux un Marché Commun. Dans certains domaines, ils ont même mis en oeuvre des politiques communes.

1. Du Marché Commun au Marché Unique

Ce qui différencie le *Marché Commun* d'une simple zone de libre-échange, c'est que les différents Etats membres ont non seulement supprimé les obstacles aux échanges intérieurs mais qu'ils ont aussi adopté une position commerciale et un tarif extérieur communs à l'égard des pays tiers.

- Par *suppression des obstacles aux échanges intérieurs*, il s'agit avant tout d'une suppression des restrictions quantitatives (tous les contingentements ont été supprimés par les Etats fondateurs dès 1961). La suppression des tarifs et droits de douane, quant à elle, a été progressive (les droits de douane ont été complètement supprimés entre les six le 1er Juillet 1968, et des périodes transitoires ont été prévues pour les nouveaux arrivants, 7 ans pour l'Espagne et le Portugal). Enfin le Traité de Rome a prévu des clauses de sauvegarde qui permettent de déroger temporairement au principe de libre circulation des marchandises en cas de crise grave de balance commerciale.

- *La mise en place d'un tarif extérieur commun* à l'égard des pays tiers a été prévue dans le Traité de ROME. Le tarif commun a été calculé à l'origine comme la moyenne des droits pratiqués par les Etats fondateurs (d'où une baisse du tarif de la France et de l'Italie et une hausse de celui de RFA et du Benelux). Un transfert de compétences des Etats vers la Communauté a été réalisé. Ainsi le tarif extérieur commun ne pouvait être modifié que par le Conseil de l'Union européenne (à l'unanimité). En outre, la Commission a un pouvoir d'initiative et de négociations d'accords douaniers internationaux.

Un nouveau pas dans la voie de l'intégration des marchés a été franchi en 1987, lors du Sommet de Luxembourg, par la signature de « *l'Acte Unique Européen* ». Il s'agit d'un ensemble de neuf textes portant sur l'amélioration du fonctionnement des institutions, la mise en oeuvre des politiques communes et surtout la réalisation d'un grand marché intérieur. Les principales mesures destinées à réaliser l'unification du marché européen visèrent à instaurer une Europe sans frontières physiques, techniques et fiscales.

→ *L'élimination des frontières physiques* apparaît sous la forme d'une suppression des contrôles exercés aux frontières intérieures et disparition des postes de douane. Après 1993, fût créé un espace européen pour les citoyens, les marchandises et les facteurs de production.

→ *L'élimination des frontières techniques* souligne la suppression des différences de normes par harmonisation ou reconnaissance mutuelle (une règle adoptée par un pays est

reconnue valable pour les autres pays). Il s'agit également d'une reconnaissance mutuelle des diplômes pour assurer la liberté d'installation ainsi que d'une liberté des services et des mouvements de capitaux (notamment liberté d'installation et d'exercice pour les banques d'un pays membre dans tout autre pays de la CEE).

→ *L'élimination des barrières fiscales* a été conduite par la Commission Européenne. Cette dernière propose un rapprochement des taux de fiscalité indirecte (TVA notamment) de façon à permettre la suppression des contrôles et éviter le détournement de trafic. De même, la fiscalité de l'épargne doit également être harmonisée pour éviter des distorsions préjudiciables à la libre circulation des capitaux.

PAYS	TVA taux normal	TVA Taux réduit	PAYS	Impôt sur le revenu (% du PIB)
Danemark	25%	-	Danemark	27.7%
Suède	25%	6/12%	Suède	18.7%
Finlande	22%	8/17%	Belgique	14.5%
Pologne	22%	7%	Italie	10.6%
Belgique	21%	6%	Allemagne	10.4%
Irlande	21%	13.5%	Royaume Uni	9.4%
Portugal	21%	5/12%	Autriche	8.4%
France	20.6%	5.5%	Espagne	8.1%
Autriche	20%	10%	France	6.2%
Bulgarie	20%	7%	Portugal	6.3%
Hongrie	20%	5%	Grèce	4.5%
Italie	20%	10%		
Slovénie	20%	8.5%		
Allemagne	19%	7%		
Grèce	19%	9%		
Pays-Bas	19%	6%		
Rép Slovaque	19%	-		
Rép tchèque	19%	5%		
Estonie	18%	5%		
Lettonie	18%	5%		
Lituanie	18%	5/9%		
Malte	18%	5%		
Royaume Uni	17.5%	5%		
Espagne	16%	7%		
Luxembourg	15%	6%		
Chypre	15%	5/8%		

Source : Eurostat (mai 2007)

2. Les politiques communes

La politique agricole commune (PAC) et la politique de la concurrence constituent les deux fers de lance de la politique européenne. La politique régionale et la politique sociale, ont été intégrées plus récemment.

a. La Politique Agricole Commune (PAC)

A l'origine, chaque pays européen avait sa propre politique en matière agricole. Cette diversité risquait d'introduire entre les agriculteurs des différents pays membres des distorsions contraires à la réalisation d'un véritable marché commun agricole. Cependant, dès 1962, avec l'Accord sur les Céréales, des principes communs furent dégagés pour donner naissance à une *Politique Agricole Commune*, s'appliquant à organiser les marchés agricoles.

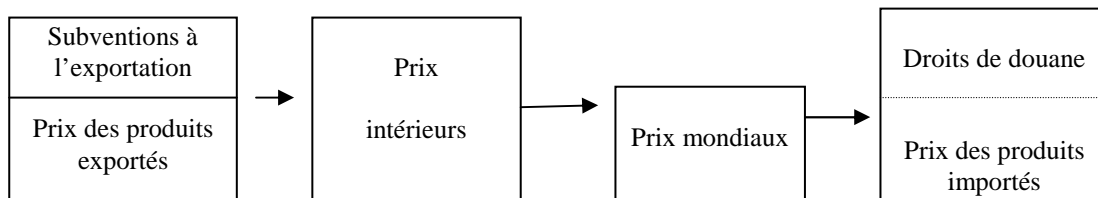
→ *La libre circulation des produits* suppose (comme pour les produits non agricoles) l'absence de droits de douane, de contingentements, de règlements restrictifs.

→ *La préférence communautaire* est assurée par une protection aux frontières de la Communauté contre les produits venant de l'extérieur.

→ *La solidarité financière* consiste à faire supporter les dépenses de la politique commune par le budget communautaire, et non par les principaux bénéficiaires.

→ *L'unicité des prix*. Les mêmes produits (blé, lait...) sont vendus au même prix dans tous les pays de la Communauté. Cela résulte du fait qu'il n'existe plus qu'un seul marché.

Un aspect important de la PAC est constitué par la politique de prix. En effet, pour un certain nombre de produits (céréales, lait,...), il existe une tendance à la baisse des prix de marché en raison de la surproduction et de la concurrence des pays tiers. Pour éviter une chute des prix et donc des revenus des agriculteurs, la Communauté fût amenée à intervenir. Chaque année, le Conseil des Ministres et la Commission déterminent des *prix indicatifs* qui servent de référence au marché et guident en quelque sorte les producteurs dans leurs décisions, et des *prix planchers* en dessous desquels le FEOGA intervient pour soutenir les cours en achetant et en stockant une partie de la production. Dès lors, l'écart éventuel entre les prix intérieurs de l'Union Européenne et les prix mondiaux donne lieu à la mise en place de droits de douane à l'importation et de subventions à l'exportation.



Toutefois, cette politique de soutien des cours a montré des effets pervers dans la mesure où elle entretient la surproduction. Les agriculteurs dont les prix sont garantis, ne sont pas incités à corriger la surproduction : au contraire, ils peuvent chercher à accroître leurs revenus en augmentant les quantités produites. Pour rompre ce cercle vicieux, diverses mesures visant à contrôler directement les quantités furent mises en place (fixation des quotas laitiers). La réforme adoptée le 21 mai 1992, s'attacha à limiter certaines productions agricoles. Cette limitation des quantités est passée par une baisse des prix d'intervention (baisse de 35% pour les prix des céréales et 15% pour celui de la viande bovine). Afin d'éviter une chute trop brutale du revenu des agriculteurs, une aide compensatoire leur fût attribuée à la condition qu'ils acceptent de mettre en jachère une partie des superficies cultivées. Dans le cadre des accords de *Blair House* passés avec les Etats-Unis (1992), la CEE s'est engagée à limiter ses exportations subventionnées et réduire les surfaces plantées en oléagineux.

b. La politique de concurrence

Le Traité de Rome a fixé les règles d'une politique de la concurrence qui peut avoir une grande importance en matière industrielle et commerciale. Ce dernier contient deux types de dispositions, les unes applicables aux entreprises, les autres aux Etats.

→ *En ce qui concerne les entreprises*, les articles 85 et 86 du Traité de Rome interdisent en principe les ententes et les abus de position dominante susceptibles d'affecter le commerce entre les Etats membres.

- **Article 85** : « *Sont interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées... qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun* », notamment ceux qui consistent à fixer les prix, limiter la production ou répartir les marchés

entre entreprises. Toutefois, des exceptions au principe sont admises lorsque les ententes ont des aspects positifs.

- **Article 86** : «*Est interdit... le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci* ». Ces pratiques abusives peuvent consister à imposer des prix non équitables, à limiter la production ou le développement technique au préjudice du consommateur, ou encore à appliquer à des partenaires commerciaux des conditions inégales.

Le cas Microsoft

Après cinq années d'enquête, la Commission européenne a conclu le 24 mars 2004 que Microsoft Corporation avait enfreint les règles de concurrence communautaires en abusant de son quasi-monopole sur le marché des systèmes d'exploitation pour PC afin de restreindre la concurrence sur les marchés des systèmes d'exploitation pour serveurs de groupe de travail et des lecteurs multimédias. Comme ce comportement illicite n'avait pas cessé, la Commission a ordonné à Microsoft de divulguer à ses concurrents, dans un délai de 120 jours, les informations sur les interfaces nécessaires pour que leurs produits puissent dialoguer avec le système d'exploitation Windows. Microsoft a également été tenue, dans un délai de 90 jours, de proposer aux équipementiers (et aux utilisateurs finals) une version de son système d'exploitation Windows qui ne comprenne pas le lecteur Windows Media. En outre, elle s'est vue infliger une amende de 497 millions d'euros pour avoir abusé de son pouvoir de marché dans l'UE.

→ *En ce qui concerne les Etats*, les articles 93 et 93 du Traité de Rome mettent en oeuvre un système de surveillance communautaire sur les aides publiques accordées aux entreprises. Ainsi les aides qui auraient pour effet de fausser la concurrence entre les entreprises de la CEE sont interdites. Pour autoriser une aide nationale, la commission a fixé toute une série de critères à respecter : l'aide doit faire partie d'un programme global de restructuration permettant à la compagnie de redevenir viable, sans aide supplémentaire. Cette aide devra être la dernière à moins de circonstances exceptionnelles, imprévisibles et incontrôlables par l'entreprise. En outre, les aides incriminées doivent s'accompagner, si nécessaire, de réductions de capacités, ne doivent pas viser à augmenter la capacité de la compagnie bénéficiaire, le gouvernement donateur ne devant pas s'immiscer dans la gestion de la compagnie pour des raisons non commerciales. Enfin, la compagnie aidée ne pourra pas acquérir de nouvelles participations dans d'autres compagnies, la subvention devant être totalement transparente et devant faire l'objet, comme le plan de restructuration qui l'accompagne, d'un contrôle pouvant être confié à un consultant extérieur.

c. Les autres politiques structurelles

Certains observateurs considèrent qu'en dehors de la réglementation de la concurrence, la Communauté Européenne ne dispose pas d'une véritable politique industrielle commune. A côté de certains échecs (énergie, électronique, informatique) de la coopération européenne, il existe pourtant un certain nombre de réalisations communautaires. On peut citer notamment la politique de restructuration de la sidérurgie, la coopération dans le secteur de l'aérospatiale (Airbus industries et Ariane Espace) et dans la recherche (programmes ESPRIT pour la communication, RACE pour les télécommunications, BRITE pour les nouvelles technologies...).

La Communauté se préoccupe également des disparités régionales qui existent au niveau de l'espace européen. Une ébauche de politique d'aménagement du territoire a été réalisée avec la création du FEDER en 1975. Une politique régionale est menée depuis 1985 en faveur de la modernisation de certaines régions, notamment d'Europe du Sud.

Après l'adoption des recommandations du « Livre Blanc » sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, élaboré par la Commission, l'Union Européenne a décidé la mise en oeuvre d'une politique des grands travaux d'un montant de 20 milliards d'Ecus par an (134 milliards de

francs) pendant six ans à compter de 1995. Cette politique a une double finalité. Elle doit d'une part permettre de relancer la croissance économique, par la distribution de revenus qu'elle implique et au travers d'un effet multiplicateur. Elle est destinée d'autre part à unifier, à moderniser des réseaux d'infrastructures dans le domaine des transports, de l'énergie, des télécommunications, et à créer des autoroutes de l'information.

L'adoption d'une Charte Sociale par le Conseil Européen de Strasbourg en 1989 vise à établir les bases d'un futur droit social communautaire. En outre, la politique monétaire commune constitue sans aucun doute une réalisation majeure de l'Union Européenne.

3. Le budget de l'Europe

En chiffres globaux, le budget de 2009 s'élève à 133,8 milliards d'euros en crédits d'engagement, ce qui correspond à une hausse de 2,5 % par rapport à 2008 et représente 1,03 % du RNB de la Communauté. Une marge de 3,2 milliards d'euros est laissée sous le plafond des dépenses du cadre financier. En crédits de paiement, le budget de 2009 s'établit à 116,1 milliards d'euros, soit 0,89 % du RNB. Ce montant représente une hausse de 0,3 % par rapport à 2008, laissant une marge de 7,8 millions d'euros sous le plafond pour les crédits de paiement. Compte tenu de la conjoncture économique actuelle, les objectifs complémentaires en matière *de compétitivité et de cohésion pour la croissance et l'emploi* doivent être résolument mis en oeuvre, et la plus grande part du budget - soit 45 % ou 60,2 milliards d'euros - sera consacrée à ces objectifs. La compétitivité sera dynamisée grâce aux ressources supplémentaires en faveur du programme-cadre de recherche (+ 10,9 %), du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (+ 22,2 %) et du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie (+ 6,5 %). Les dépenses en faveur de la politique structurelle et de cohésion s'élèveront à 48,4 milliards d'euros.

Un montant de 56,1 milliards d'euros sera affecté *à la conservation et à la gestion des ressources naturelles de l'Union*, l'accent étant davantage mis sur la prise en charge des préoccupations environnementales grâce à LIFE+ (+ 18,8 %) et sur la promotion du développement rural durable (+ 2,6 %). Soucieuse de favoriser le développement économique et de préserver les ressources naturelles, l'Union européenne cherche également à répondre aux préoccupations des citoyens en matière *de liberté, de sécurité et de justice*. Dans le budget de 2009, un montant de 863,9 millions d'euros sera disponible à cet effet, et 651,0 millions d'euros supplémentaires iront à des programmes dans le domaine de la *citoyenneté*, comme l'aide en faveur de la jeunesse et de la culture.

L'Union européenne continue à jouer un *rôle* essentiel *en tant qu'acteur mondial*, grâce à une augmentation de 7,3 % du budget des actions extérieures, qui passe à 8,1 milliards d'euros. L'appui au processus de paix au Moyen-Orient et la promotion de la stabilité au Kosovo demeurent des éléments clés de la politique extérieure de l'Union européenne. Dans le cadre des négociations sur le budget de 2009, un financement de 1 milliard d'euros a été obtenu pour une «Facilité alimentaire» visant à fournir une réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement. La mise en oeuvre de cette «Facilité » reposera dans une large mesure sur des organisations internationales et régionales, le but étant de soutenir l'agriculture dans les pays en développement et d'améliorer les niveaux de production. La plus grande part - soit 568 millions d'euros - sera financée par le budget de 2009.

Les coûts liés à l'*administration* de l'ensemble des institutions de l'UE s'élève à 7,7 milliards d'euros au total. Pour la Commission, le budget de 2009 prévoit une dernière tranche de 250 nouveaux postes à la suite de l'élargissement de 2007 à la Bulgarie et à la Roumanie.

II. L'EUROPE ECONOMIQUE ET MONETAIRE

Dans sa version initiale, le Traité de Rome ne traçait aucune perspective d'union économique et monétaire parce que le système monétaire international de l'époque ne rendait pas nécessaire une construction européenne spécifique. La première référence à l'Union Economique et Monétaire (UEM) est apparue dans l'*Acte Unique* de 1986. Sur le plan économique, l'UEM ne fût pas une révolution conceptuelle - dans la mesure où elle poursuivait l'œuvre du système monétaire européen (SME) et complétait le Marché Unique. En revanche, elle fût novatrice sur le plan institutionnel (Hen, 2000, p 88). Le rapport Delors, présenté en 1989, avait programmé la mise en œuvre de l'UEM en trois étapes, mais n'avait fixé aucune date pour l'achèvement du processus et la création d'une monnaie unique.

PHASE	PERIODE	CONTENU
<i>Phase 1</i>	1 ^{er} juillet 1990 – 31 décembre 1993	Coordination des politiques monétaires et libération complète des mouvements de capitaux
<i>Phase 2</i>	1 ^{er} janvier 1994 – 31 décembre 1998	Préparation de l'UEM (création de l'Institut Monétaire Européen), coordination accrue des politiques monétaires et économiques
<i>Phase 3</i>	1 ^{er} janvier 1999	Fixation irrévocable des parités et introduction rapide de la monnaie unique

Le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, institua un échéancier pour réaliser l'Union Economique et Monétaire (UEM).

A. Le Système monétaire européen (SME)

La coopération économique et monétaire s'est développée lentement au sein de l'Europe : création de comités spécialisés (comités des gouverneurs des banques centrales, comité de politique budgétaire, de politique conjoncturelle...) en 1964, déclaration des chefs de l'Etat à la Haye en faveur de la création d'une Union Economique et Monétaire en décembre 1969, Rapport Werner prévoyant la libre circulation des capitaux et l'instauration en dix ans d'une convertibilité irrésistible des monnaies (il commence déjà à fixer l'objectif d'une monnaie unique en Europe) en octobre 1970. En fait, la coopération monétaire au niveau européen se développe véritablement au cours de la décennie 80 en raison de l'instabilité de plus en plus importante du système monétaire international. Cette coopération se manifeste dans la mise en place d'un système monétaire européen qui, caractérisé notamment par la création d'une nouvelle unité monétaire européenne (ECU) assure une certaine stabilité des taux de change.

1. Les dates marquantes du SME

L'élargissement des marges de fluctuations de 1% à 2.25% autour de la parité par rapport au dollar, décidé à Washington en Décembre 1971, a soulevé de grandes difficultés pour les relations intra-communautaires. En effet les marges de fluctuation entre deux monnaies de la Communauté pouvaient atteindre jusqu'à 9%, ce qui faussait au sein de la CEE, les conditions de la concurrence dans les échanges et compromet la bonne application des politiques communes.

- Le 12 Avril 1972, Création du Système Européen de Change, dit *Serpent Monétaire Européen*. Ainsi les ministres des Finances des Six (France, Allemagne, Italie, Benelux) décident-ils d'instituer un mécanisme de rétrécissement des marges de fluctuations entre les monnaies de la CEE. L'écart de cours entre la monnaie la plus faible de la Communauté et la monnaie la plus forte ne devait pas dépasser 2.25%. Selon une image fréquemment utilisée, les Banques Centrales des pays européens intervenaient sur le marché des changes, d'une part, pour maintenir l'ensemble des monnaies européennes à l'intérieur d'un « serpent communautaire » dont le diamètre était de 2.25, et, d'autre part pour maintenir ce « serpent »

à l'intérieur d'un « **tunnel** » dont le diamètre était au maximum de 4.5% (+ ou - 2.25%). En quelques années, marquées par l'élargissement de la CEE, mais aussi des crises pétrolières, le serpent va se réduire à une zone Mark, comprenant l'Allemagne, le Benelux et le Danemark.

- En juin 1972, la Grande Bretagne laisse flotter la livre sterling. L'Italie prendra la même décision en Février 1973. Le Franc, quant à lui, quitte le serpent monétaire en janvier 1974, le réintègre en juillet 1975, puis flotte à nouveau en mars 1976.

- En juillet 1978, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de la Communauté décident, lors du sommet de Brême, de mettre en place un Système Monétaire Européen (**SME**) afin d'établir une coopération monétaire plus étroite et d'aboutir à une zone de stabilité des taux de change.

- Le 13 mars 1979, entrée en vigueur du SME (Système Monétaire Européen) à l'initiative de Valérie Giscard d'Estaing et d'Helmut Schmidt. Ce système repose sur des taux de change stables mais révisables. Chaque monnaie se définit par son taux pivot à l'ECU, moyenne pondérée des différentes monnaies participantes. Le cours d'une monnaie peut fluctuer de plus ou moins 2.25% autour de son taux pivot (6% pour la Lire !).

2. Les caractéristiques du SME

L'ECU (European Currency Unit) constitue l'élément central du système monétaire européen. Sa valeur dépend des montants fixes des diverses monnaies communautaires, déterminés suivant l'importance économique de chaque pays. La valeur de l'ECU peut être calculée dans chacune des monnaies communautaires sur la base des cours constatés sur le marché des changes pour les diverses monnaies composant l'ECU. La composition de l'ECU fait l'objet de révisions tous les cinq ans ou sur demande, si le poids de l'une des monnaies a varié de 25% au moins. L'ECU a quatre fonctions importantes :

→ Il sert de **numéraire dans le mécanisme des taux de change** : c'est par rapport à lui que sont déclarés les parités ou « cours-pivots » de chacune des monnaies européennes. On établit ainsi une grille de cours-pivots bilatéraux entre les monnaies de pays membres. Ainsi, lors de la mise en place du SME, la valeur de l'ECU en francs, calculée à partir des taux de change effectifs sur le marché des changes le 12 mars 1979, était de 5.79831 F soit un cours-pivot du Franc en ECU de 0.172464 ECU pour 1 franc. Le même jour, la valeur du deutsche mark s'est établie à 2.5106 DM soit un cours pivot du deutsche mark en ECU de 0.398311 ECU pour 1 DM. A l'entrée en vigueur du Système Monétaire Européen, le cours-pivot bilatéral du F par rapport au deutsche mark s'élevait à 2.3095. Les monnaies pouvaient fluctuer autour de ces cours-pivots dans le cadre de marges de fluctuation de plus ou moins 2.25%, les Banques Centrales devant intervenir sur les marchés des changes pour respecter cette obligation.

→ Il constitue **l'unité de référence pour le fonctionnement d'un nouveau dispositif : l'indicateur de divergence**. L'expérience du Serpent Monétaire a montré qu'il n'était pas très équitable que la charge des interventions repose essentiellement sur les pays à monnaie faible. La responsabilité d'une tension entre deux monnaies pouvaient en effet provenir de la monnaie forte, notamment lorsque celle-ci faisait l'objet d'une vague de spéculation (exemple du mark). Par ailleurs, si les obligations d'intervention s'appliquent théoriquement aux deux monnaies en opposition aux extrémités de la marge de fluctuations maximale, en fait, la charge est beaucoup plus lourde pour les pays à monnaie faible, tenus de puiser dans leurs réserves de change, que pour les pays à monnaie forte, qui se contentent d'émettre de nouvelles liquidités. Dans ces conditions, l'indicateur de divergence a été introduit afin de constituer un dispositif d'alerte destiné à favoriser la prise de mesures adéquates par les autorités monétaires, avant même que les marges d'intervention obligatoire ne soient atteintes. Le seuil de divergence fixé pour chaque monnaie tient compte du poids de celle-ci dans

l'ECU, une monnaie s'écartant d'autant moins par rapport à l'ECU qu'elle est fortement représentée dans le panier. Ainsi lors de la création du SME, le seuil de divergence du franc français était de 1.35%. Si la valeur du Franc en ECU venait à s'écarter de 1.35% par rapport à son cours-pivot, il y a présomption de responsabilité de la France dans la divergence constatée, et les autorités monétaires françaises doivent prendre des mesures nécessaires pour faire cesser cette divergence (interventions sur le marché des changes, politique monétaire interne sur les taux d'intérêt, politique budgétaire, modifications des cours-pivot par des dévaluations ou des réévaluations).

→ **C'est un instrument de règlement** pour les transactions entre les Banques Centrales des pays membres. Le Fonds Européen de Coopération Monétaire (FECOM), mis en place en avril 1973 pour gérer progressivement les réserves des banques centrales au niveau international, a vu son rôle renforcé. Les pays participant au SME apportent au fonds 20% de leurs réserves en or et en dollars, en contrepartie, chaque banque centrale reçoit des ECU émis par le FECOM sous forme d'une inscription en compte. Pour le règlement de ses dettes, un pays dispose donc, à côté de ses réserves en or et en devises, d'avoirs libellés en ECUS. Le règlement entre Banques centrales peut s'effectuer totalement ou partiellement en ECUS.

→ L'ECU est enfin **l'unité de compte pour les opérations effectuées dans le cadre du système de crédit**. Des mécanismes de crédit spécifiques sont ainsi mis en oeuvre dans le cadre du SME pour permettre aux pays membres de faire face aux problèmes de financement. Il s'agit du *financement à très court terme* (ce mécanisme consiste en des facilités de crédit de très courte durée et d'un montant illimité, que les banques centrales participantes s'accordent mutuellement à travers le FECOM afin de pouvoir procéder aux interventions en monnaies communautaires) ; du *soutien monétaire à court terme* (ce système permet aux pays membres de faire face à un besoin de financement à court terme, consécutif à un déficit temporaire de la balance des paiements dû à des difficultés accidentelles ou à des divergences conjoncturelles) et du *concours financier à moyen terme* (ce concours est accordé à un état membre pour faire face à des difficultés ou à des menaces graves en matière de balance des paiements).

3. Le fonctionnement du SME

Après plus de dix ans de fonctionnement, le SME peut être analysé par rapport aux principaux objectifs qui lui étaient assignés : stabilité des taux de change, convergence des politiques économiques et rôle central de l'ECU.

→ Les mécanismes mis en place ont ainsi permis d'assurer une **relative stabilité des taux de change intra-communautaire**, et même si de nombreuses modifications de parités ont dû être opérées, celles-ci ont été effectuées d'un commun accord pour tenir compte notamment des écarts d'inflation entre les différentes économies, et non unilatéralement par des pays désirant procéder à des évaluations compétitives. Toutefois, la révision possible des cours-pivots à entraîner une certaine incertitude sur l'évolution future des taux de change. Par ailleurs, compte tenu des marges de fluctuations prévues au sein du SME, les monnaies peuvent connaître des variations non négligeables, ce phénomène étant accentué par le maintien en dehors du mécanisme de change de certaines devises entrant dans la composition de l'ECU, notamment la Livre Sterling. Enfin la nécessité d'une intervention est ressentie beaucoup moins vivement par les monnaies fortes que pour les pays à monnaies faibles.

→ Lorsque des tensions se manifestèrent au sein du SME, celles-ci s'expliquèrent essentiellement par des **disparités de politique économique** entre les différents pays de la Communauté. Ainsi lorsque l'Allemagne a accordé la priorité à la lutte contre l'inflation, à la rigueur salariale et à la limitation du déficit des finances publiques, d'autres pays comme la France ont adopté des stratégies très différentes de relance de l'activité économique,

conduisant à des déséquilibres économiques importants et à de fortes tensions sur le marché des changes. Le SME a cependant, peu à peu, contribué à assurer une certaine convergence dans la conduite des politiques économiques, notamment dans la lutte contre l'inflation.

→ *L'ECU officiel* n'a pas rempli la place essentielle qu'on avait voulu lui donner au sein du SME : l'utilisation de l'ECU comme instrument de réserve des banques centrales demeure limitée. L'ECU privé, par contre, a connu un essor important car il a amorti les risques de change des monnaies européennes et a offert des niveaux de rémunération intéressants. Ainsi des émissions obligataires sont directement libellés en ECUS, avec des règlements en ECUS pour la souscription, les remboursements, les intérêts... De même, les banques constituent dans leurs livres des dépôts en ECUS et proposent à leur clientèle des crédits en ECUS. Enfin, l'ECU est utilisé par certains grands groupes industriels (St Gobain, Fiat...) comme monnaie de facturation, notamment pour l'ensemble des transactions entre leurs filiales européennes.

A la suite de deux crises monétaires, particulièrement importantes (dévaluation de la peseta en septembre 1992, sortie du SME de la lire italienne et de livre sterling en juillet - août 1993), les états membres décident le 2 août 1993, dans le cadre du compromis monétaire de Bruxelles, de procéder à l'élargissement des marges de fluctuations (de 2.25% à 15%) de part et d'autre des cours-pivots. Cette date soulignera également la nécessité pour chaque pays de maintenir l'orientation de sa politique monétaire centrée sur la stabilité des prix et de mettre en oeuvre le traité sur *l'Union Economique et Monétaire*.

B. L'émergence de l'Union économique et monétaire (UEM)

Deux facteurs ont amené les pays de la Communauté Européenne à souhaiter une plus forte intégration monétaire. D'une part, la perspective du grand marché intérieur européen à l'horizon 1992 et d'autre part, la mobilité des capitaux qui pouvait amplifier de façon importante les mouvements spéculatifs sur les monnaies et provoquer une défense plus difficile des taux de change fixes. La mise en place de l'UEM passait ainsi par trois étapes significatives : la nécessité de fixer de manière irrévocable les taux de change ; la création d'une autorité monétaire commune (la BCE) ; une coordination des politiques économiques.

1. Les grandes étapes de l'UEM

Tout commence les 26 et 27 Juin 1989, par l'adoption du rapport Delors par le Conseil Européen de Madrid. Ce rapport prévoit l'instauration de l'Union Economique et Monétaire (UEM) en trois étapes, couronnée par la monnaie unique. Il recommande des règles relatives aux déficits budgétaires et la création d'une nouvelle institution en charge de la politique monétaire européenne. Les trois phases de l'UEM peuvent ainsi voir le jour.

a. 1^{ère} phase (1990 – 1994)

La première phase de l'UEM débute le 1^{er} janvier 1990 avec la libéralisation complète des mouvements de capitaux au sein de la CEE (sauf dérogation provisoire), l'utilisation de l'ECU et le renforcement de la coordination des politiques économiques des états membres. Le 7 février 1992, Pierre Bérégovoy signe pour la France le Traité de Maastricht. A la CEE, succède l'Union Européenne (UE), fondée sur trois piliers : la Communauté Européenne et, en son sein, l'Union Economique et Monétaire (UEM) ; la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc); les affaires intérieures et de justice. Cette période sera cependant troublée par des évènements importants. La crise de change de septembre 1992, la Livre britannique et la Lire italienne quittent le SME. La crise de change du 2 août 1993, les marges de fluctuations du SME sont élargies à + ou - 15% autour des taux pivots.

b. 2^{ème} phase (1990 – 1994)

La deuxième phase commence le 1^{er} janvier 1994. Le Traité de Maastricht définit les *critères de convergence* qui doivent être simultanément respectés par les pays qui souhaitent passer à la monnaie unique. *Le déficit public annuel* (budget de l'Etat et de la Sécurité Sociale) ne doit pas dépasser 3% du PIB et *l'endettement public* ne doit pas excéder 60% du PIB. *L'inflation* ne doit pas dépasser de plus de 1.5% la moyenne des performances des trois états de l'Union Européenne les mieux placés. *Les fluctuations de change* doivent être restées depuis deux ans au moins, contenues dans les marges prévues par le Système Monétaire Européen. *Les taux d'intérêt à long terme* ne doivent pas dépasser de plus de 2% le taux moyen des trois pays l'Union Européenne ayant les prix les stables. L'article 104 C du Traité prévoit que des pays qui, sans atteindre tous les critères, s'en rapprocheront « à un rythme satisfaisant » pourront également être admis dans l'UEM.

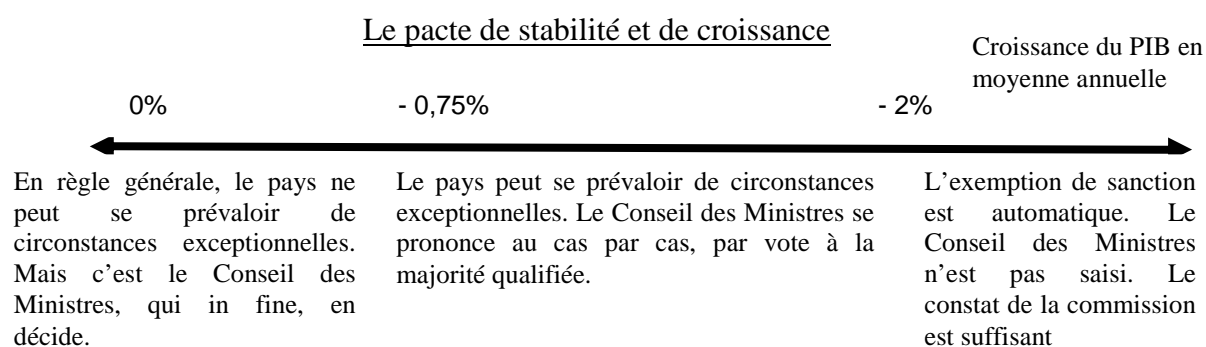
PAYS	Taux d'inflation pas plus de 2.8%	Taux d'intérêt pas plus de 7%	Déficit public pas plus de 3% PIB	Dettes publiques moins de 60% PIB
Finlande	1.2	6	- 1.4	59
France	1.3	5.6	- 3.1	57.3
Autriche	1.3	5.7	- 2.8	66.1
Irlande	1.4	6.4	+ 0.6	65.8
Luxembourg	1.4	5.6	+ 1.6	6.6
Allemagne	1.5	5.7	- 3	61.7
Belgique	1.6	5.8	- 2.6	124.7
Suède	1.7	6.7	- 1.9	77.4
Grande Bretagne	1.9	7.2	- 2	52.9
Pays Bas	2	5.6	- 2.1	73.4
Portugal	2	6.5	- 2.7	62.5
Espagne	2	6.5	- 2.9	68.1
Italie	2	7	- 3	123.2
Danemark	2.1	6.3	+ 1.3	67
Grèce	5.6	10	- 4.2	109.3

L'Institut Monétaire Européen (IME) est créé en vue de préparer la création de la Banque Centrale Européenne. Ses travaux auxquels sont associés les 15 membres de l'Union Européenne, consistent principalement à définir quels seront les instruments de la politique monétaire européenne. Il est également procédé à la création du *Système Européen de Banques Centrales* (SEBC). Ce dernier est formé de la Banque Centrale Européenne et des banques centrales des quinze (article 107, paragraphe 1). Le SEBC est indépendant et ne peut recevoir d'instruction ni des états membres, ni des institutions européennes. La Banque de France ainsi que les banques centrales des autres subsisteront après la création de la BCE. Elles conservent un rôle clé dans le contrôle des systèmes de paiements internationaux et dans la centralisation des opérations interbancaires. Elles continueront également à contrôler la production des pièces et des billets. Cependant leur action s'inscrit dans un cadre défini et contrôlé par le SEBC.

- Le Sommet de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, précisera le calendrier et les modalités du passage à la monnaie unique qui est baptisée Euro. Cette monnaie sera officiellement créée le 1er janvier 1999 (sous forme de monnaie scripturale). Son introduction sous forme de pièces et de billets devra s'effectuer au plus tard le 1er juillet 2002.

- Le Sommet de Dublin des 13 et 14 décembre 1996 précisera le statut juridique de l'Euro, les règles de flottement concerté entre l'Euro et les monnaies européennes « non Euro » et le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Alors que les instruments et les objectifs monétaires ont été définis de manière détaillée, le volet économique s'est limité à une coordination

économique relativement souple et à une seule contrainte importante : celle de l'article 104 C du Traité de Maastricht, *l'obligation d'éviter les déficits budgétaires excessifs*. Cette obligation, précisée par un protocole annexé au traité, n'a fait que rappeler deux des critères de convergence à respecter dans la zone Euro : les déficits ne doivent pas excéder 3% du PIB, la dette publique 60% du PIB. En cas de déficit excessif¹, la Commission devait élaborer un rapport, et le Conseil adresser ses recommandations à l'Etat fautif. L'Allemagne a cependant exigé des précautions supplémentaires. *Le pacte de stabilité budgétaire et de croissance*, conclu au Conseil Européen de Dublin (décembre 1996), devait contenir des règles visant à renforcer la surveillance de la discipline budgétaire ainsi qu'à accélérer et à clarifier la procédure des déficits excessifs. Les règles de fonctionnement du Pacte de stabilité budgétaire et de croissance sont particulièrement importantes puisqu'elles sont susceptibles d'affecter de manière différenciée la croissance des pays de la zone à monnaie unique. C'est en effet en dernier lieu la cohésion économique et sociale de l'ensemble de l'Europe qui serait susceptible d'être remise en cause par un choc asymétrique. Le PSC visait donc à départager, dans la formation des déficits publics, ce qui relevait des facteurs conjoncturels (plus ou moins incontrôlables) de ce qui relevait du contenu de la politique budgétaire.



Dans tous les cas, dès que le déficit public d'un pays dépasse 3% de son PIB, la Commission Européenne rédige un rapport sur l'existence d'un « déficit public excessif » dans lequel elle est également appelée à apprécier si, selon elle, il existe ou non des circonstances exceptionnelles.

Les 16 et 17 juin 1997, le Conseil Européen d'Amsterdam officialise les accords de Dublin, adopte une résolution sur la croissance et l'emploi, et choisit les dessins des pièces en Euro. - Le 14 octobre 1997, Lionel Jospin obtient d'Helmut Kohl un accord sur la création d'un Conseil de l'Euro, groupe informel de coordination des politiques économiques entre les pays ayant adopté la monnaie unique. Les 12 et 13 décembre 1997, le Conseil Européen de Luxembourg décide de créer le *Conseil de l'Euro*, au sein duquel les ministres des Finances de la zone Euro discuteront des questions relatives à la gestion de la monnaie unique.

- Les 1 et 3 mai 1998, le Conseil Européen fixe la liste des pays qui adopteront l'Euro le 1er janvier 1999 et rend publiques les futures parités fixes et irrévocables entre les monnaies concernées. Les pays retenus nomment les membres du directoire de la Banque Centrale Européenne. Deux candidats sont pressentis pour la présidence : Jean Claude Trichet et Wim Duisenberg, président de l'*Institut Monétaire Européen*. La fabrication des billets et des pièces en € est lancée.

¹ Cette discipline avait ses justifications : les pays dits « vertueux » ne voulaient pas payer pour les pays laxistes, dont les déficits risquaient d'entraîner une hausse des taux d'intérêt dans la zone Euro.

Onze pays ont été qualifiés par la Commission pour l'adoption de la monnaie unique², il s'agissait de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la Finlande, de la France, de l'Espagne, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-bas et de du Portugal.

Critères de convergence	Inflation %	Taux d'intérêt %	Déficit public (% PIB)	Ratio dette /PIB	Taux de change	Date d'entrée	Participation à l'Euro
Référence	2,7	7,8	- 3,0	60	Evolution	MCE	
Allemagne	1.4	5.6	-2.7	61.3	Stabilité	03.79	Oui
Autriche	1.1	5.6	-2.5	-	Stabilité	01.95	Oui
Belgique	1.4	5.7	-2.1	122.2	Stabilité	03.79	Oui
Danemark	1.9	6.2	+0.7	65.1	Stabilité	03.79	Non
Espagne	1.8	6.3	-2.6	68.8	Stabilité	06.89	Oui
Finlande	1.3	5.9	-0.9	55.8	Stabilité	10.96	Oui
France	1.2	5.5	-3.0	58	Stabilité	03.79	Oui
Grèce	5.2	9.8	-4.0	108.7	Dévaluation 13,8%	03.98	Non
Irlande	1.2	6.2	+0.9	66.3	Réévaluation 3%	03.79	Oui
Italie	1.8	6.7	-2.7	121.6	Stabilité	11.96	Oui
Luxembourg	1.4	5.6	+1.7	6.7	Franc Belge	03.79	Oui
Pays-Bas	1.8	5.5	-1.4	72.1	Stabilité	03.79	Oui
Portugal	1.8	6.2	-2.5	62	Stabilité	04.92	Oui
Royaume-Uni	1.8	7	-1.9	53.4	Non participation	-	Non
Suède	1.9	6.5	-0.8	76.6	Non Participation	-	Non

Source : Commission européenne

Cette sélection posait toutefois la question de l'organisation des rapports monétaires entre les pays « *in* » qui appartiennent à la zone EURO d'une part, les pays « *pré in* » qui ont vocation à une adhésion ultérieure (Grèce, Suède) et les pays volontairement « *out* » aujourd'hui mais dont la stratégie pourrait ultérieurement s'inverser (Royaume-Uni, Danemark) d'autre part. Il y a ainsi, à ce niveau, la nécessité d'un nouveau système de change, *une sorte de SME bis*, pour assurer de bonnes relations entre les deux groupes et éviter en particulier des fluctuations monétaires indésirables au bon fonctionnement du Marché Unique. Quatre caractéristiques principales préfigurent ce système : il sera *asymétrique* (ancrage du système sur la zone EURO avec une Banque Centrale Européenne très puissante), *flexible* (le respect des critères de convergence par les pré-ins sera pris en compte, des mesures correctrices sont prévues afin d'accroître la convergence), *synonyme de solidarité monétaire active* (la Banque Centrale Européenne interviendra de manière discrétionnaire pour soutenir les monnaies pré-ins afin qu'elles demeurent dans leur marge de fluctuation de $\pm 15\%$) et *volontaire*.

- La *Banque Centrale Européenne* (BCE) et le *Système Européen des Banques Centrales* (SEBC) sont institués le 1^{er} juin 1998. La BCE, dotée d'une personnalité juridique, est placée au cœur de l'Eurosystème (BCE et Banques centrales nationales des pays ayant adopté l'euro) et du SEBC (BCE et banques centrales nationales de tous les pays membres de l'UE). Installée à Francfort, la BCE mettra en œuvre la politique monétaire commune avec pour mission principale de préserver la stabilité des prix. Elle tiendra son autorité de l'indépendance totale vis-à-vis du pouvoir politique (principe que certains courants politiques, notamment français, auront dû mal à accepter).

c. La troisième phase (1999)

La troisième phase débute le 1^{er} janvier 1999 avec la naissance de l'Euro, la fixation des parités et le basculement de la sphère financière en €. Les pièces et les billets en € seront mis en circulation dans l'UEM tout au long du 1^{er} semestre 2002. Au terme de négociations délicates (le gouvernement suédois ayant obtenu que les pièces en euros ne comportent pas de

² Le Danemark et le Royaume-Uni ayant invoqué la clause de non-participation, il n'y a pas eu lieu d'évaluer s'ils remplissaient les autres conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique.

nickel, supposé provoquer des allergies), l'allure des pièces et des billets sera la suivante. Il y aura huit pièces. Des pièces de 1 et 2 €, assez similaires à la pièce de 10 F, avec un coeur et une couronne de métaux différents. Des pièces de 10, 20 et 50 cents dans un métal de couleur jaune. Des pièces de 1, 2 et 5 cents en laiton. La plus petite pièce en euro (1 cent) aura une valeur à peine supérieure à 5 centimes. Les pièces comporteront une face commune et une face propre à chaque pays. Il y aura sept billets de 5, 10, 20, 50, 100, 200 et 500 euros. Les billets seront presque identiques dans tous les pays (une zone de petite taille permettra aux pays qui le voudraient de le personnaliser). Aucun billet ne sera de la même longueur (attention donnée aux mal-voyants).

TAUX DE CONVERSION DES MONNAIES EN EURO DEPUIS LE 1^{er} JANVIER 1999	
Schilling autrichien	1 euro = 13,7603
Mark allemand	1 euro = 1,95583
Franc belge	1 euro = 40,3399
Peseta espagnole	1 euro = 166,386
Mark finlandais	1 euro = 5,94573
Franc français	1 euro = 6,55957
Drachme grec	1 euro = 340,76 (15 mai 2001)
Livre irlandaise	1 euro = 0,787564
Lire italienne	1 euro = 1 936,27
Franc luxembourgeois	1 euro = 40,3399
Florin néerlandais	1 euro = 2,20371
Escudo portugais	1 euro = 200,482

2. La monnaie unique, pierre d'achoppement de l'UEM

Le passage à la monnaie unique constitue la pierre d'achoppement de l'édifice économique et monétaire européen. En monnaie unique, il est en effet essentiel d'être moins inflationniste que les autres membres de la zone Euro, notamment les plus compétitifs (ces derniers voient se détériorer leur situation, avec moins de croissance, de profit et d'emploi, ils sont également tenus de s'ajuster avec les problèmes qui s'en suivent). A l'inverse, qui obtient plus de gains de productivité, en tenant mieux salaires et coûts, en structurant mieux ses activités, fait plus de profits et prend un avantage, tout moins temporaire.

- La conséquence la plus importante de l'adoption de la monnaie unique a cependant résidé dans la disparition de la contrainte de change³ entre pays participant à l'UEM. Un élément majeur de la flexibilité commerciale disparaissait, ce qui obligeait les partenaires européens à rechercher d'autres formes de flexibilité. Dans un premier temps, les rigidités relatives au marché du travail (inertie des salaires réels, faible mobilité de la main d'œuvre, conventions collectives, secteur public, syndicats...) interdisaient de considérer ces derniers comme un lieu alternatif de flexibilité au sein duquel s'effectueraient de manière privilégiée les ajustements nécessaires en cas de distorsions entre les économies des pays partenaires⁴. C'est donc indubitablement du côté des entreprises et de leurs stratégies (externalisations, restructurations, recherche de compétitivité structurelle, IDE...) qu'il a fallu rechercher cette flexibilité. L'expérience actuelle des fusions acquisitions et des délocalisations démontre l'importance et l'intensité des efforts en ce sens mis en œuvre par les entreprises au sein de l'Union européenne. La convergence économique est donc loin d'être acquise. D'autant que

³ La politique de change désigne l'ensemble des actions des pouvoirs publics visant à maintenir ou à modifier le taux de change de la monnaie nationale. Ainsi, une dévaluation permettait de rétablir l'équilibre commercial tandis qu'une appréciation de change permettait de lutter contre l'inflation (baisse des prix importés).

⁴ La faible mobilité de la main d'œuvre entre pays (les espagnols ne souhaitent pas aller vivre en Angleterre malgré le différentiel de salaire) est un facteur favorable au développement des zones européennes les moins efficaces.

les structures économiques ne sont pas identiques entre les différents pays. La spécialisation sectorielle, les négociations salariales, les équilibres régionaux, le système fiscal... diffèrent trop entre les différents pays pour permettre une convergence économique harmonieuse.

- La deuxième conséquence est un corollaire de la première. En instaurant toutes les conditions propices à l'unification du marché européen par l'élimination du risque de taux de change, *l'Euro a favorisé une plus grande mobilité des capitaux*. Ainsi dans une zone où les ajustements de change ont disparu, la compétitivité de chaque territoire dépend du niveau de ses coûts et de sa productivité globale (compétitivité coût, hors coût, principalement structurelle). Il existe ainsi un risque pour les pays européens riches, celui de voir une concurrence accrue des pays à bas salaires (investissements français en Pologne, Roumanie et Bulgarie) et des pays européens moins développés, celui de voir les centres de recherche et les centres de décisions se concentrer dans les pays où la main d'œuvre est la plus qualifiée, les partenaires plus performants.

- En outre, l'Euro se trouve au cœur d'un processus concurrentiel qui passe par les prix comparés des espaces productifs, c'est-à-dire par la formation relative des salaires privés et des coûts publics. *La monnaie unique devient dès lors l'interaction entre un marché potentiel accru et un espace de production élargi*. Le marché potentiel de l'Euro, avec ses 490 millions de consommateurs, représente plus du septuple du marché français. Avec des goûts qui se rejoignent ou peuvent être satisfaits à partir d'une même base, assortie d'ajustements mineurs, avec des produits plus aisément nomades, grâce aux NTIC, les réseaux de distribution pilotent le système européen. Plus efficaces et rentables, mieux émaillés, avec un meilleur accès à l'information du client, ces systèmes de distribution déterminent désormais la bataille dont sortiront les futurs espaces de production. L'aval dicte à l'amont. Le risque de change ayant disparu, l'idée de satisfaire des clients hors du territoire d'une ancienne monnaie nationale n'est plus un problème. L'entrepreneur peut voir plus grand avec des centres d'assemblage plus proches des lieux de consommation qui vont eux-mêmes s'agréger par grandes régions transfrontalières. Ces centres ne seront pas nécessairement d'immenses usines mais plutôt des réseaux d'entreprises avec leurs sous-traitants. Ces nouvelles filières de production sont la réponse aux nouveaux réseaux de distribution, qui demanderont des «hubs» logistiques à partir desquels ils éclateront les produits. Avec un tel enchaînement, on comprend qu'il y aura des ajustements. Les regroupements d'entreprises se mettent en place en Europe avec des fusions, et acquisitions dont les montants et le nombre ont triplé, voire quadruplé. Les mariages transfrontaliers se sont déroulés d'abord selon la loi des proximités (des espagnols achètent au Portugal, des français en Espagne...), puis ils ont eu lieu selon la loi des tailles, où les entreprises cotées sur de grands marchés boursiers, sont plus aisément acquises à partir d'autres, cotées aussi sur de tels marchés. Les plus importantes transactions ont lieu entre France et Allemagne, Allemagne et Pays-Bas,... Cette formation du capitalisme européen avec l'Euro comme catalyseur, s'effectue suivant la logique des rentabilités comparées. *L'Euro est la cause immédiate qui fait croître les unités car il les fait se comparer sur un plus vaste territoire devenu homogène.*

- L'introduction de l'EURO peut être enfin perçue comme un stimulant pour la croissance et l'emploi, mais non comme un remède miracle. Si la monnaie unique peut favoriser l'investissement, la croissance et l'emploi, car elle stimule les échanges et enlève un facteur d'instabilité, en revanche, le passage à l'EURO ne résout pas les problèmes structurels auxquels sont confrontées les économies européennes. Ainsi deux mécanismes se sont conjugués pour nourrir l'accroissement du chômage en Europe : d'une part, une politique monétaire trop restrictive (en raison même de la nécessité de compenser des politiques budgétaires trop expansionnistes), d'autre part, un effet d'éviction des investissements

productifs par la désépargne du secteur public qui s'est traduit par un affaiblissement du potentiel productif et compétitif communautaire.

La monnaie unique doit donc évoluer dans un environnement économique dans lequel les déficits publics sont mieux maîtrisés et la stabilité des prix mieux assurée. L'épargne disponible ne sert plus à combler les déficits publics et peut contribuer davantage au financement des investissements du secteur productif.

C. De l'Euro aux politiques économiques et monétaires européennes

En entrant dans l'ère de l'Euro, les différents Etats membres de l'UEM ont franchi une étape importante dans leur histoire économique. Ce fût également une étape décisive pour la politique économique. En effet, l'avènement de l'Euro n'a pas marqué la fin des politiques économiques mais bien au contraire. Les pays participant à l'Euro ont retrouvé une autonomie monétaire collective que leur avait fait perdre la combinaison des changes fixes et de la libéralisation des mouvements de capitaux⁵. En outre, grâce à la dilution des effets d'éviction financière, les politiques budgétaires nationales ont au sein d'un ensemble monétairement et financièrement intégré une efficacité conjoncturelle accrue. Enfin, les politiques budgétaires coordonnées devraient gagner en efficacité elles aussi. Il n'y donc en principe aucune ambiguïté, l'Euro peut être présenté comme un facteur d'émancipation à l'égard des marchés financiers et de leurs contraintes, et le gage d'une efficacité accrue des politiques économiques. Cela étant dit, le passage à l'Euro et le fonctionnement de l'Union monétaire ont induit une certaine discipline : d'abord en raison de la *renonciation à la dévaluation*, ensuite parce qu'il n'est plus possible de monétiser la dette publique, enfin parce que les différents pays de la zone Euro ont la même politique monétaire.

Cette nouvelle discipline implique deux choses importantes. D'abord que le long terme reprend ses droits. En adoptant la monnaie unique, les pays membres de la zone Euro renoncent définitivement à l'option de monétiser leurs erreurs et s'engagent à respecter les contraintes intertemporelles. L'Union monétaire peut ainsi s'analyser comme une émancipation à l'égard des contraintes instantanées (veiller à l'équilibre extérieur, parer aux crises de change) en contrepartie d'un respect plus vigilant des disciplines de long terme (garantir la soutenabilité de la dette publique, éviter toute dérive du taux de change réel, rendre crédibles et efficaces les interventions de la BCE...). Ensuite, la recherche du bon dosage de la politique monétaire commune et des politiques budgétaires nationales, c'est à dire combiner une gestion du cycle commun aux quinze et une réponse aux disparités de situations entre les économies nationales. Ce sera précisément le rôle de la coordination des politiques économiques. La gestion du cycle européen repose sur le schéma général suivant. (i) La Banque Centrale Européenne a pour principale mission de garantir la stabilité des prix. Dans la mesure où cet objectif est atteint, elle doit également contribuer aux objectifs généraux de la Communauté. (ii) Les politiques budgétaires nationales, qui retrouvent leur pleine efficacité dans un régime de monnaie unique, doivent répondre aux situations de disparités entre les pays participants, sans pour autant porter atteinte à la stabilité monétaire d'ensemble (Pacte de stabilité et de croissance). (iii) L'indépendance de la Banque Centrale

⁵ Comme le rappelle Jacques Généreux (1993), la grande mobilité internationale des capitaux soumettait les pouvoirs publics à une contrainte de crédibilité vis à vis des investisseurs et des spéculateurs intervenant sur le marché des capitaux. Pour être efficace, il ne suffisait pas qu'une politique économique soit efficace, il fallait aussi, et au préalable, que les marchés des capitaux pensent qu'elle était efficace. Si la politique d'un pays ne leur convenait pas (à cause d'un déficit budgétaire trop excessif), les capitaux pouvaient se retirer de ce pays, provoquant ainsi une dépréciation de sa monnaie. Le pays devait ensuite essayer de la combattre en augmentant les taux d'intérêt, ce qui pouvait freiner la croissance économique. Généreux J. (1993), *Introduction à la politique économique*, Le Seuil.

Européenne et l'autonomie des politiques budgétaires nationales doivent s'accompagner d'une coordination entre les différents acteurs de la politique macroéconomique.

1. La politique monétaire commune

a. Union monétaire et théorie économique

S'inscrivant dans le cadre du débat sur les avantages et les inconvénients des systèmes de changes fixes ou flexibles, la théorie économique donne à la fois des arguments pour la monnaie unique et dresse une liste d'obstacles auxquels les pays participant devront faire face. Tout d'abord, l'expérience a montré *qu'il est difficile de maîtriser les variations de taux de change flexibles par le seul rapprochement des politiques économiques des différents pays*. Dès lors, les pays européens, dont le degré d'ouverture est particulièrement important, auraient tout intérêt à créer une zone monétaire qui serait optimale au sens de la théorie de Mc Kinnon et limiterait l'impact négatif des variations de change. Fondée sur le poids des échanges commerciaux dans le PIB, cette approche semble bien adaptée à l'Union européenne. Dans le cas d'une économie ouverte, comme celle de la plupart des pays de l'Union, une appréciation de la monnaie demanderait, pour en annuler les effets négatifs sur l'activité, une progression de la demande de biens non échangeables d'autant plus forte que le taux d'ouverture est élevé, à produit intérieur constant.

Mais la théorie économique fournit également des contre-indications à la monnaie unique, en tout cas dans la configuration présente des structures économiques. En effet, une des caractéristiques des *zones monétaires optimales* selon Mundell, doit être une plus grande mobilité géographique et sectorielle des facteurs (travail, capital) à l'intérieur de la zone par rapport à l'extérieur ; à défaut de celle-ci, il faudrait une forte flexibilité des prix et des salaires permettant de faire face à des chocs adverses et d'absorber des déséquilibres, autrefois résorbés par les variations de change. Or, tous les pays européens se caractérisent à la fois par une mobilité extrêmement faible du travail et par une quasi-absence de flexibilité des salaires réels, obstacles importants dans le cadre d'une union monétaire. En effet, les déséquilibres résultant d'un choc exogène touchant de manière différenciée les économies participant à l'Union, tel que la réunification allemande ou un choc pétrolier, ne pourraient être résorbés que difficilement en l'absence d'un ajustement possible par les taux de change.

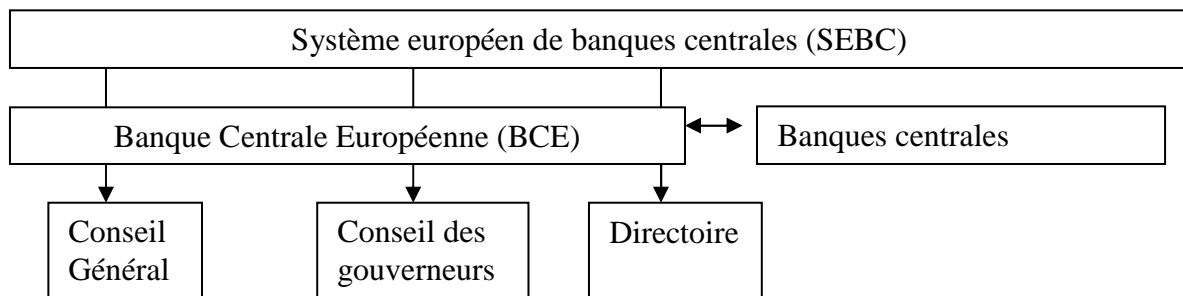
En outre, toutes les théories économiques démontrent les vertus d'un environnement plus stable en matière de change pour les anticipations des entreprises. Plus concrètement, ces dernières verront leurs charges de gestion de trésorerie, de couverture de change et même leurs frais financiers diminuer significativement. Du strict point de vue économique, les effets de l'UEM au niveau des agents seront probablement plus sensibles qu'au niveau d'un pays. Ainsi aussi rationnelle soit-elle, la théorie économique ne saurait convaincre à elle seule des avantages et des inconvénients de l'Euro.

b. La Banque Centrale Européenne : le garant de la stabilité des prix

Pour constituer la *Banque Centrale Européenne* (BCE) responsable de la monnaie unique, les négociateurs du traité de Maastricht ont opté pour un organisme indépendant de type fédéral, dans la ligne de ce qui existe aux Etats Unis et en Allemagne. *Le système européen de banques centrales* (SEBC) est ainsi formé par les banques centrales nationales des états membres (ces dernières exercent des activités de distribution du crédit, collecte de ressources et gestion des moyens de paiement) et la BCE. Les organes de décision de la BCE et du SEBC sont *le Directoire* et *le Conseil des Gouverneurs*. Le Conseil des Gouverneurs arrête les décisions nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC (définition de la politique monétaire, conduite des opérations de change, gestion des réserves de change). Il prend également des mesures nécessaires pour assurer le respect des orientations et des instructions

de la BCE. Le Directoire met en œuvre la politique monétaire conformément aux orientations définies par le Conseil des Gouverneurs. En outre, il donne les instructions nécessaires aux banques centrales nationales.

Les instances de régulation de l'EURO



Conformément à l'article 105 § 1 du traité, l'objectif principal du SEBC est « *de maintenir la stabilité des prix et sans préjudice de cet objectif, soutenir les politiques économiques générales dans la communauté* ». Pour ce faire, la BCE a défini le 13 octobre 1998 qu'elle considérerait qu'il y aurait stabilité des prix lorsque la progression de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dans la zone EURO serait inférieure à 2% sur un an. Dans la mesure où cet objectif ne serait pas compromis, le SEBC doit apporter son soutien aux politiques économiques générales des pays membres de l'Union.

La mission fondamentale de la BCE consiste donc à définir et mettre en œuvre la politique monétaire unique de l'Union. Cela comporte la définition des objectifs et la pratique des interventions monétaires, auxquelles se rattachent les interventions du SEBC sur le marché des changes et la gestion des réserves de change mises en commun. Les textes y ajoutent le soin de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement ainsi que de contribuer au contrôle prudentiel et à la stabilité du système financier. En octobre 1998, la BCE a ainsi annoncé que sa politique monétaire accorderait un rôle prédominant mais pas exclusif « *à l'annonce d'une valeur de référence quantifiée pour la croissance d'un agrégat monétaire large* », M3.

c. La Banque Centrale Européenne et la politique de change

Depuis le 1^{er} janvier 1999, les taux de change entre les monnaies européennes nationales participant à l'Euro et entre chacune d'entre elles et l'Euro ont été définitivement fixés. Il n'est donc plus possible de modifier la valeur d'une monnaie nationale vis-à-vis de l'euro (et donc vis à vis des autres monnaies européennes). En revanche, les taux de change de l'Euro vis-à-vis du dollar et du yen sont flottants, ce qui signifie que le cours évolue en fonction de l'offre et la demande sur les marchés des changes, mais aussi des interventions de la Banque Centrale Européenne sur ces marchés. Ces interventions – sous forme de réserves de change ou de manipulation des taux d'intérêt – dépendent de la politique de change de l'Union européenne, tout en l'influençant énormément.

C'est pourquoi, afin de servir de contrepoids, dans la gestion de la politique économique de la zone Euro, le traité a prévu que les gouvernements seraient représentés par deux institutions politiques. *Le Conseil Européen*, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement au moins deux fois par an, et donne l'impulsion générale. *Le conseil Ecofin*, regroupant les 15 ministres de l'Economie et des Finances, qui a le pouvoir discrétionnaire au jour le jour. La BCE aura ainsi la main mise sur la politique monétaire, mais le Conseil Ecofin sera le seul organe à pouvoir prendre les décisions sur le volet économique : coordination économique, surveillance des politiques budgétaires, politique de change (en accord avec la BCE).

La coordination des actions menées par le Conseil Ecofin et la BCE est ainsi devenue primordiale pour l'avenir de l'Europe, mais également pour la crédibilité des instances monétaires, économiques et politiques européennes. Le taux de change \$ / € est là pour rappeler toute la difficulté de mener à la fois une politique monétaire commune et une politique économique stimulant la croissance.

d. La parité € / \$

La période actuelle est caractérisée par une appréciation de l'€ vis-à-vis du \$. Avec un taux de change de 1€ pour 1,47\$, certains analystes économiques et entrepreneurs n'hésitent pas à souligner les détériorations des termes de l'échange (baisse de la compétitivité). Or c'est oublié qu'au lendemain du lancement de l'Euro, celui-ci avait vu sa valeur baisser au regard du dollar, au grand damne des mêmes analystes. Il est peut être intéressant de revenir sur cette période afin d'expliquer les enjeux d'un euro fort ou d'un euro faible.



Au lendemain de son lancement, la baisse de l'Euro était attribuée à des facteurs conjoncturels et des facteurs structurels.

⇒ Parmi les facteurs conjoncturels, étaient évoquée les performances comparées des économies européenne et américaine ; les phénomènes de surréaction et ceux de policy mix.

- Dans le cas des performances comparées, les indicateurs d'écart tendaient à montrer que l'économie américaine était plus performante que l'économie européenne. Le taux de croissance structurelle de l'économie américaine tournait autour de 4%/ an depuis 7 à 8 ans contre 2% pour l'Europe. L'écart de taux de chômage était de 4,2% en 1999 pour les USA contre 10% en Europe. L'écart des performances économiques futures que traduisaient les écarts de taux d'investissement, était de 15% du PIB aux USA contre 9% en Europe. Enfin, l'écart de taux d'intérêt faisait apparaître des taux court à 3 mois en 1999, de l'ordre de 3% en Europe contre 4,5% aux USA... L'explication la plus fréquemment avancée était que ces écarts constatés et anticipés amenaient les investisseurs à avoir davantage confiance dans les potentialités de l'économie américaine, d'où une appréciation du dollar face à l'Euro.

- Une autre explication du repli de la monnaie européenne renvoyait aux phénomènes de surréaction. Le fait que l'Euro baisse par rapport à toutes les monnaies, yen, franc suisse et dollar, est la marque d'une surréaction du change. Il y a surréaction, c'est à dire surajustement, lorsque le taux de change subit une réaction excessive par rapport aux facteurs qui l'entraînent et au taux de change d'équilibre de long terme. En fait, il y a eu surréaction du change de

l'Euro à cause des erreurs d'anticipation. En effet, à la veille du lancement de l'Euro, six raisons (Bialès, 2001) pouvaient justifier une anticipation d'un euro fort. L'économie américaine semblait plus exposée que l'économie européenne aux conséquences de la crise financière de 1997-1998. Les Etats Unis semblaient être en fin de phase d'expansion alors que l'Europe semblait bénéficier d'une reprise. Les Etats Unis enregistraient un déficit courant record (environ 400 milliards de \$). Les investisseurs pensaient que l'Euro allait concurrencer le dollar comme monnaie internationale. L'acceptation de l'euro par les allemands et la désignation de Wim Duisenberg à la tête de la BCE semblaient être des gages d'orthodoxie monétaire. Enfin on constatait une relative maîtrise des déficits budgétaires en Europe. *La prise de conscience par les investisseurs de leurs erreurs d'anticipation les a amené à réviser complètement leurs plans, d'où la surréaction du change.* Et celle-ci a été renforcée par le fait que les anticipations, au fur et à mesure qu'elles se déconnectaient des fondamentaux, et que les investisseurs se polarisaient sur les événements qui confortaient leur scénario, devenaient auto-réalisatrices et entraînaient le marché des changes dans une sorte de spirale.

- Une dernière explication introduit le policy mix. On constate généralement que l'histoire des mouvements des monnaies résulte de la manière dont les politiques économiques conjoncturelles sont mises en œuvre. Ainsi la hausse vertigineuse du dollar au cours des années 80 s'explique par la combinaison d'une politique monétaire rigoureuse de type monétariste avec une politique monétaire plutôt accommodante. Le même raisonnement peut être tenu pour la situation de l'Euro, mais avec une combinaison inverse. A la suite du lancement de l'euro, on a en effet plutôt eu affaire à un mix d'une politique budgétaire contrainte (critères de convergence) et d'une politique monétaire assez peu restrictive, un tel mix expliquerait mécaniquement la dépréciation de la monnaie unique.

⇒ *Les facteurs structurels renverraient quant à eux à la globalisation financière, au système productif et à la dynamique démographique, au bon fonctionnement de l'UEM.*

- L'internationalisation des entreprises européennes a généré en 1998 et 1999 près de 300 milliards de \$ d'investissements directs aux USA. Les entreprises européennes auraient ainsi profité de leurs efforts de restructuration et de désendettement consentis dans les années 90 pour combler leur retard en matière d'implantations étrangères. La forte augmentation des investissements directs à l'étranger et des investissements de portefeuille a donc entraîné celle des sorties de capitaux et le creusement du déficit de la balance de base de la zone euro (- 127 milliards en 1998, - 198 milliards en 1999).

- Par ailleurs, parmi les facteurs dont dépend la croissance anticipée, se trouvaient en bonne place l'état des capacités de production, les gains de productivité et l'évolution de la population active. Et dans ces trois domaines, les perspectives de croissance étaient meilleures aux Etats Unis qu'en Europe.

- Enfin, la BCE ne possédait pas la même crédibilité que la FED et cela pour plusieurs raisons. (i) La BCE était une institution jeune qui devait faire ses preuves, non seulement elle n'avait pas beaucoup d'expérience, mais on assistait trop souvent à des déclarations intempestives de ses responsables. (ii) La BCE avait pour objectif de maintenir la stabilité des prix et mettait en œuvre en conséquence la politique monétaire. En ce qui concerne le change, la seule mission qui lui était confiée était la conduite des opérations de change, autrement dit, il n'était pas de son ressort de fixer un objectif de change pour l'Euro par rapport aux autres monnaies, notamment par rapport au dollar. Cette tâche devrait être celle d'un gouvernement. Or, il n'existait pas de gouvernement européen, même si l'Eurogroupe pouvait s'en rapprocher. Certains experts estimaient par conséquent logique que les marchés montraient une certaine défiance vis à vis de la réalité monétaire européenne. (iii) Le doute que les investisseurs avaient dans le projet européen fût renforcé de plusieurs façons : phénomènes de concurrence

à laquelle se livrait les membres de la zone Euro (surtout en matière de réglementation fiscale et sociale), insuffisante coordination des politiques économiques (problèmes pour respecter les critères de convergence malgré l'existence du pacte de stabilité), relative incohérence du policy mix (politique monétaire commune et politiques budgétaires nationales), incertitudes sur l'identité européenne qu'a souligné le non danois et l'entrée prochaine de la Grèce dans la zone euro, annonce de l'élargissement de l'Europe (Fayolle, Le Cacheux, 2001) et échecs répétés de la réforme des institutions...

2. Politique budgétaire, endettement et croissance

Si la France a pu aborder l'Union monétaire dans des conditions favorables (elle était relativement moins endettée que ses partenaires et connaissait un taux d'inflation très faible), sa politique économique devait se mettre pleinement à l'heure de l'Euro. Cela impliquait d'abord de poursuivre le redressement budgétaire afin d'inverser la tendance du ratio de dette (en augmentation ces dernières années) et de retrouver des marges de manœuvre sur le déficit (afin de ne pas avoir à conduire une politique budgétaire procyclique en cas de ralentissement de la conjoncture). La France fût ainsi amené à gérer ses finances publiques en mettant l'accent sur **un objectif de dépenses**. Une telle stratégie avait plusieurs vertus : elle protégeait la dépense des aléas conjoncturels, ce qui est bon pour la gestion publique, et elle faisait jouer les stabilisateurs automatiques en période de ralentissement comme en période de surchauffe. Cela impliquait ensuite d'affecter les éventuelles rentrées d'impôts et de cotisations supplémentaires à la réduction du déficit et à la baisse des prélèvements obligatoires plutôt qu'à l'accroissement des dépenses. C'est ainsi qu'avec la reprise de la croissance économique de 2000, l'Etat français a enregistré une hausse des recettes (107 milliards de Francs pour 2000). Cette dernière s'est répartie de la manière suivante : baisse des impôts de 53 milliards, diminution du déficit public de 29 milliards (ce qui porterait le poids de la dette publique pour 2001 à 57,2%), mais hausse des dépenses de 25 milliards. Cela devait enfin conduire à tirer toutes conséquences de la coordination des politiques économiques. La coordination n'avait en effet de sens que si elle impliquait à tel ou tel moment que chaque pays mène une politique un peu différente de celle qu'il aurait adoptée de son propre chef. Concrètement, chaque pays devait accepter le regard de ses partenaires sur ses propres décisions.

Ce contrôle des politiques budgétaires était d'autant plus vital que les déficits budgétaires donnaient lieu à des emprunts en Euros. Compte tenu de la taille de l'économie européenne, il était clair que l'endettement des entreprises et des Etats en était facilité (rappelons que c'était précisément l'un des bénéfices de la monnaie unique : une baisse des taux d'intérêt à long terme et un allègement du coût des dettes publiques et privées). *D'où l'existence du pacte de stabilité économique instituant l'idée qu'un pays ne pouvait s'endetter comme il le souhaitait, avec une monnaie commune.*

C'est alors que le cas irlandais fût présenté comme un test pour la coopération européenne. L'Irlande présentait durant cette période des performances économiques bien supérieures à celles des autres membres de l'Union. Une croissance du PIB de l'ordre de 10,7%, un excédent budgétaire de 4,7% du PIB, une dette publique représentant 39% du PIB et un taux de chômage de 4,5%. Ce pays « *vertueux* » connaissait toutefois une taux d'inflation (5,5%) encore bien au dessus des 2% fixés par la BCE. En février 2000, le ministre irlandais des Finances, Charlie McCreevy, présenta à tous ses partenaires européens, une politique budgétaire de soutien à la croissance pour 2001. Son excédent budgétaire devait ainsi passer de 4,7% du PIB à 4,3% en 2001 et à 3,8% en 2002. Cette diminution était liée à une baisse des impôts accompagnée, et c'est ce qui a fâché la Commission européenne, d'une augmentation des dépenses publiques.

Le 12 février 2000, l'*Ecofin*, qui réunissait les ministres des Finances de l'Union européenne, reprit les analyses de la Commission, tout en recommandant à l'Irlande de changer sa politique budgétaire en ne faisant pas diminuer l'excédent. La raison en était simple : quand on utilise une même monnaie, celui qui génère de l'inflation (4,5% prévu en 2001), en fait subir les conséquences négatives à tous les autres en obligeant la BCE à rester vigilante, c'est à dire à ne pas baisser ses taux d'intérêt. Ce qui pénalise la croissance de l'ensemble de la zone. Cela étant, la situation irlandaise représente un véritable cas d'école pour la commission européenne. De par ses performances économiques, l'Irlande représentait en effet un exemple concret de *choc asymétrique* : croissance très rapide provoquant des tensions inflationnistes. C'était de plus le seul pays à rencontrer ce genre d'évolution dans l'Union Européenne.

Les experts de la Commission européenne, encouragés par l'Allemagne, avaient toujours cru qu'une telle situation se produirait dans un pays en prise avec des difficultés de croissance. Le risque était alors que, privé de l'arme de la dévaluation et de la politique monétaire, le gouvernement en question laisse filer son déficit budgétaire. Comme la politique monétaire était devenue commune au sein de la zone Euro, les politiques budgétaires nationales restaient le principal instrument à la disposition des gouvernements pour agir sur leur situation spécifique. Pour autant, cela ne les autorisait pas à faire n'importe quoi car toute augmentation des déficits budgétaires se traduisait par une montée des taux d'intérêt à long terme, défavorable à la croissance de la zone Euro. C'est pourquoi un pacte de stabilité avait été mis en place pour empêcher les pays de laisser filer les déficits et de s'endetter trop, alors qu'ils partageaient une monnaie commune. La Commission attendait donc avec appréhension le jour où elle devrait signifier à un pays aux prises avec de telles difficultés de rester rigoureux. Malheureusement ou heureusement, le problème se posait pour un pays en forte croissance, quasiment en situation de plein-emploi, à qui on demande d'aller simplement moins vite. La Commission a donc saisi cette occasion pour tester la détermination des gouvernements européens à faire passer l'intérêt commun avant leur intérêt politique de court terme. Avec le cas irlandais, les pays européens devaient donc faire la preuve qu'ils étaient bien déterminés à assumer les conséquences politiques de la monnaie unique !

3. Fédéralisme monétaire et atomisation budgétaire

Depuis 1999, les conditions du débat sur l'Euro ont quelque changé. A l'émancipation du *policy mix* (conjugaison des politiques monétaire et budgétaire), s'est ajouté l'éventualité d'un scénario « *tout fédéralisme* », entendons par cette expression, un fédéralisme monétaire et budgétaire. Plusieurs arguments ont plaidé en cette faveur :

- Le débat sur l'articulation entre politique monétaire et budgétaire a été relancé suite au changement politique survenu en Allemagne ainsi que de la conjoncture économique de ce pays. Dans la conception européenne défendue par l'Allemagne ces dernières années, la coordination entre les pays européens se résumait au respect pour chaque Etat du pacte de Stabilité. Quant à la Banque Centrale Européenne, elle n'avait qu'à veiller à la stabilité des prix. Or la situation a changé, sous l'impulsion d'Oskar Lafontaine, l'ex-ministre des finances du chancelier Schröder. Ce dernier, rappelant les préceptes keynésiens, a fait observer qu'en baissant les taux d'intérêt, la BCE diminuerait le coût des déficits budgétaires. Il était alors possible de mener des politiques plus actives et de gagner un peu de croissance (alors même que l'Allemagne connaissait un fort ralentissement).

- Par ailleurs, dans le traité de Maastricht et le pacte de Stabilité, seules les politiques budgétaires pouvaient agir sur chaque conjoncture nationale. Comme la conjoncture économique d'un pays pouvait être distincte de la moyenne européenne, ce dernier devait pouvoir soutenir sa croissance – en cas de récession – sachant que le coût de cette politique en termes de renchérissement du taux d'intérêt européen serait dilué. Toutefois, comme le

soulignait Robert Boyer (1999, p 47), « *les politiques budgétaires ne sont pas seulement un instrument indispensable au niveau de chaque pays, elles constituent également une fois additionnées et compte tenu de la faiblesse du budget de l'Union, le second volet du Policy Mix* ». Or la conviction des économistes - selon laquelle les conjonctures allaient être de plus en plus en phase, à l'exception de quelques pays périphériques comme l'Irlande, l'Espagne ou la Finlande - s'est heurtée à la persistance de l'hétérogénéité des conjonctures nationales. L'unification de la politique économique serait encore loin d'être faite : l'Allemagne et l'Italie croissaient moins vite que la France. Les marchés financiers et la BCE commençaient d'ailleurs à s'inquiéter des effets de cette hétérogénéité des conjonctures. Ceci pouvait en effet nuire à la crédibilité de l'Euro.

On se trouvait ainsi en face d'une double logique, celle de l'atomisation du pouvoir budgétaire (qui dépend des différents ministres nationaux des Finances) et celle du pouvoir monétaire centralisé (dans les mains de la BCE). *Il existerait donc un fédéralisme monétaire mais pas de fédéralisme budgétaire*. Un scénario envisageable serait pourtant que les différents gouvernements s'engagent à annoncer un déficit consolidé au niveau de l'ensemble de l'Euro afin de rassurer les marchés financiers et la BCE. Ces mêmes gouvernements pourraient ensuite se partager des droits au déficit en fonction de leur conjoncture. L'essentiel serait donc de pouvoir mener des politiques différentes sans que leur conjonction ne vienne affecter la crédibilité de l'Euro et effrayer les marchés financiers (la zone Euro continuerait ainsi à profiter de taux d'intérêt bas).

Cette nécessité d'articuler la politique budgétaire nationale avec une politique budgétaire consolidée dans l'ensemble de l'Union s'est heurté cependant à un autre problème : *celui de la répartition des pouvoirs entre la BCE et les différents ministres des Finances*. Les premiers entendaient conserver leur pleine autonomie, une fois satisfaites les contraintes prévues par le Pacte de Stabilité alors que la BCE avançait qu'il fallait, au contraire, clairement exposer la position budgétaire de chaque pays et montrer sa cohérence avec les politiques consolidées au niveau européen. La gestion de l'Euro entretient ainsi *deux scénarii possibles*. (1) Celui déjà préconisé par les instances allemandes et le Pacte de stabilité, à savoir, une BCE qui se concentre sur la stabilité des prix et des ministres des Finances qui veillent à respecter le pacte de stabilité. (2) Celui d'une adaptation à la situation provoquée par la création de l'Euro et de l'Europe (espace économique et monétaire fermé comme les USA ou le Japon). Dans ce dernier cas, il n'est plus possible de s'abriter derrière une contrainte extérieure pour justifier des politiques restrictives. Si la mission principale de la BCE consiste à assurer la stabilité des prix, on peut se demander s'il est possible cette mission à une logique purement monétariste. Ce serait en effet oublié que la BCE a maintenu ses taux en mars 1999, puis les a baissés en avril, en tenant compte de l'évolution de la masse monétaire, de l'inflation, de la conjoncture moyenne dans l'Union et de la fragilité du système bancaire.

III. POLITIQUES ECONOMIQUES COMMUNAUTAIRES

Alors que la politique monétaire est commune, la plus grande partie des autres politiques économiques est sous le contrôle des parlements nationaux ou des gouvernements, sans coordination ou même concertation. Les politiques sociales et fiscales nationales, la question des retraites... sont autant de sujets qui interagissent avec les objectifs des politiques économiques communautaires.

A. La place des politiques fiscales et sociales

La structure de la fiscalité, l'organisation de la protection sociale et la réglementation du travail restent déterminées nationalement. Une conséquence néfaste de l'organisation économique actuelle touche la concurrence fiscale et sociale que se livrent les différents pays

de l'Union. Dans un régime de changes flexibles, réduire les salaires, la protection sociale, la fiscalité locale, les charges sociales, n'est pas attractif puisque les variations des parités peuvent annuler l'effet de ces mesures. En monnaie unique ou régime de changes fixes, les choses sont différentes. D'une part, les variations du coût du travail ou de la réglementation peuvent avoir des effets permanents sur la compétitivité, d'autre part, avec la disparition du risque de change, la mobilité du capital et du travail qualifié devient beaucoup plus forte. Il est donc plus tentant pour les pays européens de prendre des mesures agressives visant à attirer des activités puisque ces mesures sont beaucoup plus efficaces qu'en régime de changes flexibles. S'il n'y a pas harmonisation des taux d'imposition, ou de règles fixant une protection sociale minimale, le risque est grand de voir la concurrence sociale et fiscale se substituer à la concurrence par les taux de change.

1. Stabilité des prix et politique salariale

Au delà des objectifs de stabilité des prix et de suivi de la masse monétaire, la BCE pourrait bien avoir un droit de regard sur les politiques salariales des différents membres de l'Union. Ces dernières sont en effet essentielles pour assurer le bon fonctionnement de l'Union Monétaire : des salaires trop élevés risquent de créer des pressions inflationnistes, mais à l'inverse des salaires trop bas risquent d'entraîner une spirale déflationniste. Cette contrainte pourrait bien peser de plus en plus sur la marge manoeuvre de la politique économique des différents Etats membres.



Une étude publiée en mars 2001 par la Fondation de Dublin, l'une des 12 agences de la Commission européenne (Observatoire des relations industrielles), a permis d'appréhender les augmentations salariales survenues en 1999 et 2000 dans la plupart des pays de l'Union. Ainsi, la hausse des salaires n'a pas excédé 1,6% en 1999 et 2000 en France, loin derrière l'Irlande (respectivement de 3,5% et 5,5%), le Luxembourg, le Portugal, les Pays-Bas et la Grande Bretagne, où les pressions ont dépassé 3% l'an dernier. La moyenne européenne aurait atteint 2,9% en 1999 et 3% en 2000. La modération salariale en France serait liée pour l'essentiel à la mise en place des 35 heures. Cette étude a également montré que les tensions sur le marché du travail n'étaient peut être pas aussi critiques que l'affirmaient certains employeurs (malgré les nombreux conflits sociaux, les tensions ne se sont pas traduites par une pression à la hausse des salaires).

2. Les retraites au coeur de l'UEM

La question des retraites revêt une importance de plus en plus importante avec le vieillissement de la population de l'Union. Parallèlement, les difficultés qu'éprouvent les quelque 5 millions de travailleurs qui résident dans un autre Etat membre pour continuer à cotiser à des retraites complémentaires dans leur pays d'origine constitue une véritable entrave à la libre circulation des travailleurs (nouvelle rigidité du marché du travail). Aussi la commission européenne a-t-elle décidé de saisir ce problème en proposant d'éliminer les entraves fiscales à la fourniture transfrontalière de ces retraites. Une directive de 1988 autorise les travailleurs détachés à rester affiliés au régime complémentaire de retraite de leur pays d'origine, alors que 25% de la population active de l'Union, et 80% dans certains pays, cotisent à de telles retraites. Mais bien souvent, de nombreux obstacles fiscaux découragent cette pratique.

Alors que presque tous les Etats de l'Union appliquent, à des degrés divers, le principe de la déductibilité des cotisations versées par les employeurs et les travailleurs, ou prévoient l'exonération fiscale de tout revenu et de toute plus-value perçus par les organisations de retraites, ces avantages fiscaux disparaissent pour un travailleur cotisant dans un autre pays que son lieu de résidence.

Plusieurs jugements de la Cour de Justice du Luxembourg ont d'ailleurs condamné cette pratique. Ainsi les Pays-Bas ont récemment été condamnés car leur réglementation refusait à un travailleur indépendant non résident le droit, accordé aux résidents, de déduire de son revenu imposable une partie de ses cotisations de retraite complémentaire. Dans un autre cas, c'est la Belgique qui a été condamnée pour avoir subordonné la déductibilité fiscale de cotisation d'assurance-vieillesse à la condition que ces cotisations soient versées à un établissement établi sur son territoire.

Par ces mesures, Bruxelles entendait mettre fin à toute forme de discrimination contre les régimes de retraite complémentaire, mais aussi d'assurance-vie, payés dans un autre pays de l'Union. Les Etats membres devaient donc garantir cette égalité de traitement fiscal. L'autre finalité, plus proche de la politique économique de l'Union, résidait dans l'harmonisation des politiques fiscales et sociales des différents membres (le regard sera avant tout porté sur une plus grande flexibilité du marché du travail).

B. Politique structurelle et politique conjoncturelle

Le débat sur le fédéralisme monétaire et budgétaire, a relancé l'argument keynésien selon lequel, il serait possible – avec une banque centrale européenne et une coordination budgétaire – d'établir une politique des revenus européenne afin d'assurer une progression des salaires en rapport avec les gains de productivité. Cet argument s'est heurté cependant au réalisme de la situation européenne, à savoir que les conventions collectives au niveau européen étaient encore loin d'être uniformes. Les syndicats sont très divisés et les salariés des pays du sud se méfient d'un rattrapage trop rapide, qui ferait disparaître l'emploi chez eux. Enfin dans certains pays, comme le France, la négociation se fait désormais au niveau des entreprises, de manière très décentralisée. On risque donc d'avoir un maintien des politiques salariales conduites dans un cadre strictement national.

Pour des pays de taille moyenne comme la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la logique serait de prendre en compte la compétitivité nationale, l'inflation moyenne dans la zone Euro et de négocier en fonction de ces divers critères, tout en observant les réactions de la BCE pour éviter toute remontée des taux d'intérêt. Reste que certains pays ne sont pas capables de gérer ce genre de mécanisme par des négociations collectives surtout lorsqu'une décentralisation de ces négociations a été mise en place. Ainsi dans le cas de la France, c'est

le chômage qui assure la régulation des salaires, et ce, de manière très inégalitaire, sans que l'on soit capable d'optimiser l'arbitrage emploi-salaire. La solution idéale serait qu'un mode de coordination souple réunisse partenaires sociaux, Conseil de l'Euro et BCE, dans des discussions informelles. De nombreux obstacles s'y opposent cependant : hétérogénéité syndicale, interdiction par les traités européens d'une concertation explicite avec la BCE...

C. De la monnaie unique au gouvernement unique

Si la monnaie européenne ne ravit pas au dollar son titre de monnaie de réserve la plus courante, elle tend de plus en plus à s'imposer comme monnaie de facturation des échanges dans les relations commerciales impliquant directement l'Union mais aussi au delà (l'Union européenne détient 30% du commerce mondial).

Grâce à la stabilité des politiques budgétaires et à l'assainissement des finances publiques des pays dotés de l'Euro, ce dernier devrait progressivement jouer un rôle majeur dans les portefeuilles d'actifs financiers au niveau mondial (si tous les capitaux détenus actuellement en devises européennes étaient convertis en Euros, ce serait plus d'un tiers des investissements de portefeuille qui serait libellé dans cette monnaie, soit un montant à peu près semblable à celui des investissements détenus en dollars) et constituer une importante monnaie de réserve. En effet, l'introduction de l'Euro a eu pour effet de créer l'un des plus grands marchés de titres d'Etat au monde (obligations d'Etat).

Lors de son lancement, la dépréciation de l'euro par rapport au dollar a fait craindre que la seule devise forte du système monétaire international serait le dollar. Certes pour pouvoir s'imposer, l'euro ne doit pas trop se déprécier vis à vis des autres devises importantes. C'est la condition pour que les banques centrales des pays tiers décident d'en faire une devise de placement de leurs réserves internationales. Toutefois, la capacité de l'euro à remettre en cause le dollar, repose surtout sur sa crédibilité aux yeux des investisseurs, c'est-à-dire le fait qu'ils l'utilisent comme devise de placement de leur argent. Et là, la devise européenne semble déjà en passe d'égaliser le dollar. Au premier semestre 1999, près de 43% de l'ensemble des émissions d'obligations internationales étaient libellés en euros. Ce phénomène s'est intensifié avec le retournement de tendance de la parité €/ \$ (1€ pour 1.47\$, fin 2007).

L'euro s'est imposé comme une source de financement importante des grandes entreprises multinationales. Une bonne partie de ces emprunts sert à financer les opérations de fusions et acquisitions que l'arrivée de l'euro a accélérées. Le financement de la prise de contrôle de Telecom Italia par Olivetti a ainsi donné lieu au plus gros emprunt obligataire de l'histoire de ces dernières décennies (9,4 milliards d'euros). Grâce à la monnaie européenne, les entreprises peuvent mobiliser beaucoup plus de capitaux qu'auparavant avec leur devise nationale. Alcatel a pu ainsi mobiliser un milliard d'euros en quelques semaines, alors qu'il y a deux ans, aucune entreprise européenne n'aurait pu obtenir un tel financement.

Au final, il semble très difficile d'estimer les changements que la gestion d'une monnaie européenne (d'envergure mondiale) imposera en aval aux gouvernements de l'Union. Forcés de cogérer une politique monétaire commune et une politique de change unique, les états membres pourraient finalement se voir contraint de mettre leur souveraineté en commun pour pouvoir prendre des décisions sur différents aspects de la politique fiscale et sociale, voire de la politique extérieure. En tout état de cause, la monnaie unique soudera davantage la politique commerciale commune de l'Union et renforcera sa position économique dans le monde. Toutefois la question d'un budget européen digne de ce nom et la nécessité d'un gouvernement européen, devra tôt ou tard, s'inscrire dans les discussions des différents membres de la zone Euro, au risque de créer des difficultés d'ajustement de la politique économique pour certains états

Quand dans un état fédéral, l'économie se ralentit, les autorités économiques peuvent relancer l'activité en réduisant les taux d'intérêt ou en accroissant les dépenses publiques. En outre l'existence d'un budget fédéral soutient l'activité dans les régions connaissant momentanément des difficultés : les rentrées fiscales de ces régions diminuent tandis que les dépenses publiques y restent constantes. Le budget européen qui pèse aujourd'hui 1,5% du PIB de l'Union Européenne, est trop faible pour jouer ce rôle. Dans un contexte où la pression fiscale diminue et l'ensemble des fonctions des Etats membres sont déjà assurées par les gouvernements nationaux, on imagine difficilement une hausse du budget européen. C'est pourquoi le soutien de l'activité économique prendra directement la forme d'une coordination des politiques économiques nationales. Néanmoins, seule une forte progression du budget européen permettrait d'instaurer un principe de solidarité économique entre les différents pays membres de l'UEM. Ceci suppose à la fois la création d'un impôt européen, et d'une véritable institution européenne - le parlement européen.

Bibliographie

- Alternatives Economiques (1998), Quels outils pour la politique économique à l'heure de l'Euro?, hors-série n°36, 2^{ème} trimestre.
- Alternatives économiques, L'Irlande va t'elle jouer le jeu ?, n° 191, avril 2001, pp. 6-7.
- Bialès C (2001), La baisse de l'euro, *Tertiaire*, n° 95, janvier-février, pp. 19-24.
- Bidet J. (1990), *Théorie de la modernité, suivie de Marx et le marché*, PUF.
- Boyer R. (1999), Le pari de l'Euro n'est pas encore joué, *Alternatives Economiques*, n° 41, p 46-49.
- Brender A., Pisani F. (1997), *Les taux d'intérêt : approche empirique*, Economica
- Cabannes M. (1998), *Les politiques conjoncturelles*, Synthèse Economie, Armand Colin.
- Cahiers Français (1998), *Les politiques économiques*, n°284, La Documentation Française.
- Fayolle J., Le Cacheux J. (2000), L'Union européenne, entre l'euro et l'élargissement, *Problèmes économiques*, n° 2708, 11 avril, pp. 26 – 32.
- Grefe X. (1993), *Comprendre la politique économique*, Economica, Poche.
- Guerrien B. (2000), *Dictionnaire d'analyse économique*, La Découverte.
- Fitoussi J.P (1995), *Le débat interdit*, Arléa.
- Hen C., Léonard J. (2000), *L'Union Européenne*, Repères n° 170, La Découverte.
- Hoang-Ngoc L. (2000), *Politiques Economiques*, Montchrestien.
- Keynes J-M (1969), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Payot.
- Lordon F. (1998), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel.
- Padoa-Schioppa T. (1985), *Europe, Monnaie et Politique Economique*, Commission des Communautés Européennes, Perspectives européennes.
- Rapport Economique, social et financier du gouvernement (2001), *Politique Economique*, Economica.