

Quelles politiques économiques dans le cadre européen ?

La construction européenne, impulsée après la seconde guerre mondiale, répond à un objectif politique de réconciliation entre les nations européennes. Pour maintenir la paix, la stratégie choisie est celle de **l'intégration économique**, notamment de la construction d'un **marché unique** permettant de stimuler les échanges intra-communautaires et ainsi d'accroître l'interdépendance entre les économies. Le processus d'intégration européenne a connu une dynamique d'élargissement (vagues successives d'adhésions à l'Union européenne) et d'approfondissement (liens plus étroits). Pour accompagner la mise en place du marché unique, les pays membres de l'Union européenne ont dû unifier les règles de la concurrence et certains ont choisi d'adopter une monnaie unique.

La question des effets de l'intégration européenne sur la croissance des pays membres a fait l'objet de débats, renouvelés notamment à l'occasion de la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. Si de nombreux travaux ont permis d'identifier des effets positifs de la mise en place du marché unique sur la croissance, ce sont plutôt les contraintes induites par la coordination des politiques économiques en zone euro qui font aujourd'hui l'objet de débats.

Quelles sont les raisons économiques justifiant la mise en place d'une politique de la concurrence partagée et la coordination des politiques conjoncturelles au sein de l'espace européen ? Pourquoi le cadre institutionnel européen est-il source de difficultés dans la mise en œuvre des politiques économiques à l'échelle européenne ?

Objectif d'apprentissage 1 : Connaître les grandes caractéristiques de l'intégration européenne (marché unique et zone euro) ; comprendre les effets du marché unique sur la croissance.

De la constitution du marché unique à la zone euro

La construction européenne s'apparente à un processus d'**intégration économique** par lequel *plusieurs économies distinctes sont conduites à ne former qu'un seul espace économique*. Afin d'y parvenir, plusieurs pays européens ont choisi de constituer un vaste marché intérieur, dit **marché unique**, et pour certains, d'adopter une monnaie unique, l'euro.

L'intégration économique menant au marché unique et à la zone euro a été progressive :

- Les premiers jalons de la construction économique sont posés en 1951 avec la signature du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) entre six pays (France, Allemagne, Italie, la Belgique, les Pays-Bas et Luxembourg).
- La signature du traité de Rome en 1957 institue le projet d'une union douanière et du **marché unique**.
- L'union douanière est réalisée en 1968 : les droits de douane sont supprimés entre pays signataires, et les pays se dotent d'un tarif extérieur commun.

- l'Acte unique adopté en 1986 parachève **le marché unique** qui instaure, au sein de l'espace européen, la libre circulation des personnes et des capitaux, après la suppression progressive des barrières à la circulation des marchandises.

Ce processus d'intégration européenne a été complété par l'adoption d'une **monnaie unique** en 1999 par certains pays de l'Union européenne. Aujourd'hui *les vingt pays qui ont choisi d'adopter l'euro comme monnaie unique* constituent la **zone euro**, le dernier en date étant la Croatie en 2023. Au sein de cette zone, les pays ont abandonné leur souveraineté monétaire en transférant cette compétence à la Banque centrale européenne (créée en 1998) mais ils ont conservé leur souveraineté budgétaire encadrée par les traités européens.

Les effets du marché unique sur la croissance économique

La mise en place du marché unique permet de stimuler la **croissance** des pays membres de l'Union européenne par trois principaux canaux :

- la disparition des barrières (tarifaires et non tarifaires) au commerce engendre une baisse des coûts de production pour les entreprises qui ont désormais accès à des biens intermédiaires importés, plus variés et à moindre coût, et voient leur productivité augmenter ;
- l'augmentation de la taille du marché accessible aux entreprises communautaires leur permet d'accroître leur volume de production et de réaliser des économies d'échelle (réduction du coût unitaire de production) et de réaliser des gains de productivité ;
- l'ouverture des marchés augmente le degré de concurrence entre les offreurs, et par conséquent leur incitation à innover pour pouvoir baisser leur prix ou différencier leur produit afin de gagner en compétitivité. La baisse des prix ou la création de nouveaux produits induites par l'augmentation de la pression concurrentielle stimule la demande et ainsi les entreprises produisent plus¹.

Objectif d'apprentissage 2 : Comprendre les objectifs, les modalités et les limites de la politique de la concurrence.

Les objectifs de la politique de la concurrence

Les **politiques économiques** désignent l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics afin d'atteindre, au moyen de divers instruments, des objectifs concernant la situation économique d'un territoire donné (région, nation, union monétaire).

Parmi les différentes politiques économiques, la **politique de la concurrence** désigne l'ensemble des dispositifs permettant de contrôler et réguler le degré de concurrence sur le

¹ On peut remarquer que les effets du marché unique sur la croissance sont amplifiés pour les pays ayant adopté l'euro car il renforce le commerce au sein de la zone euro et donc la croissance. En effet, l'euro supprime l'incertitude liée à la variation de la valeur d'une monnaie par rapport à une autre entre deux périodes : n'étant plus soumise au risque de coûts supplémentaires liés à la dégradation du taux de change entre le moment de la signature d'un contrat et celui du paiement, une entreprise n'hésitera pas à se procurer des biens ou des services dans les pays de la zone. De plus, la monnaie unique supprime également les coûts induits par la conversion des monnaies pour réaliser les échanges commerciaux.

marché. Elle garantit que la concurrence soit libre et non faussée au sein du marché unique, ce qui stimule les échanges commerciaux.

Cette volonté de maintenir un degré élevé de concurrence a plusieurs objectifs :

- La politique de la concurrence permet de limiter le pouvoir de marché des entreprises, c'est-à-dire leur capacité à influencer les prix. Une forte pression concurrentielle entraîne donc la baisse des prix, et de ce fait contribue à la hausse du pouvoir d'achat des consommateurs.
- Les entreprises sont davantage incitées à innover pour rester compétitives afin de conserver ou gagner des parts de marché, ce qui permet à la fois une augmentation de la qualité et une diversification de l'offre.
- Cette concurrence et ces innovations soutiennent la croissance économique grâce à la baisse des prix et la hausse de la productivité. D'une part, la baisse des prix accroît le pouvoir d'achat et donc la demande des ménages. D'autre part, les gains de productivité permettent d'accroître les revenus distribués aux agents économiques qui peuvent davantage consommer et investir ce qui favorise aussi la croissance.

Les modalités de la politique européenne de la concurrence

La **politique européenne de la concurrence** est mise en œuvre par la Commission européenne qui représente les intérêts communautaires et tranche les conflits entre États. Elle se décline à travers quatre modalités principales :

- L'interdiction des accords entre entreprises : ces accords passés entre entreprises du même secteur (ou ententes) visent à réduire le degré de concurrence sur le marché en neutralisant une partie de la concurrence. Alors que la pression concurrentielle devrait inciter les entreprises à se livrer à une concurrence par les prix, ou par l'effort d'innovation, en cas d'entente, les entreprises ne sont plus incitées à faire mieux que les autres. Ces pratiques nuisent aux consommateurs car elles contribuent à la hausse des prix, à la baisse de la diversité de l'offre, et au ralentissement de l'innovation. Les ententes sont donc sanctionnées par de lourdes amendes.
- L'interdiction des abus de position dominantes. Un abus de position dominante consiste pour une entreprise à utiliser sa position avantageuse sur le marché dans le but exclusif d'évincer ses concurrentes du marché pour réduire le degré de concurrence ou accroître son profit au détriment des consommateurs. Ces pratiques anticoncurrentielles (prix prédateurs, ventes liées par exemple) sont condamnées par des amendes.
- Le contrôle des opérations de concentration : celles-ci correspondent à la fusion de deux entreprises auparavant indépendantes, à la création d'une entreprise commune ou à la prise de contrôle d'une entreprise par une autre. Ces opérations de concentration présentent le risque d'apparition de positions dominantes sur le marché, voire de monopoles qui pourraient abuser de leur position. La commission européenne contrôle donc ces opérations de concentration en amont pour éviter l'apparition future de pratiques anticoncurrentielles.

- L'interdiction des aides d'État. La Commission européenne surveille les aides que les États fournissent aux entreprises (subventions, allègements fiscaux par exemple). Ces aides sont interdites si elles sont susceptibles de fausser la concurrence en donnant des avantages à certaines entreprises ou certaines activités par rapport à d'autres, ou lorsqu'elles facilitent leur implantation sur le territoire national.

Les limites de la politique européenne de la concurrence

Plusieurs limites de la politique européenne de la concurrence peuvent être observées :

- Selon certaines analyses, l'application du contrôle des concentrations empêcherait l'émergence de groupes européens de grande taille (« champions européens »), compétitifs et capables de rivaliser avec leurs concurrents internationaux sur les marchés mondiaux.
- La politique européenne de la concurrence se heurte à des difficultés concrètes de mise en œuvre :
 - ✓ pour le contrôle des opérations de concentration, la Commission européenne doit être en mesure d'anticiper les effets d'une concentration sur le degré de concurrence qui en résulterait sur le marché concerné ;
 - ✓ les ententes illicites sont par nature dissimulées par les entreprises.
- Le développement de l'économie numérique crée des marchés oligopolistiques, c'est-à-dire dominés par un nombre réduit d'entreprises de très grande taille. Ces entreprises ont la capacité de fournir des produits à un prix attractif en raison d'économies d'échelle et des produits de qualité grâce à leur capacité innovatrice, liée à leur possibilité de financer la recherche-développement. Or, ces entreprises peuvent profiter de leur position dominante pour en abuser par exemple en rachetant des start-up innovantes afin d'empêcher toute concurrence potentielle. Ces pratiques anticoncurrentielles sont souvent difficiles à repérer et donc à sanctionner car elles reposent sur des moyens sophistiqués. Par exemple, toutes les données personnelles de leurs clients que détiennent les entreprises en place peuvent leur conférer un avantage sur leurs concurrents. Distinguer un abus de position dominante d'un avantage concurrentiel suppose alors des moyens techniques très complexes (algorithmes, Big Data...) pour savoir si les concurrents ou les consommateurs sont lésés par ces pratiques.

Objectif d'apprentissage 3 : Comprendre comment la politique monétaire et la politique budgétaire agissent sur la conjoncture.

La politique monétaire et la politique budgétaire sont des politiques économiques qui agissent à court terme sur les variations de la conjoncture économique, celle-ci se caractérisant par différents indicateurs (croissance du PIB, taux de chômage, taux d'inflation, solde extérieur...). Par quels mécanismes les politiques monétaire et budgétaire permettent-elles d'influencer la conjoncture ?

L'action de la politique monétaire sur la conjoncture

La **politique monétaire** désigne l'ensemble des décisions et des actions visant à agir sur la conjoncture économique par l'intermédiaire du taux d'intérêt (prix du crédit) et/ou de la quantité de monnaie en circulation. Elle est mise en œuvre par la banque centrale. La politique monétaire vise à stabiliser la conjoncture en régulant l'inflation et la croissance économique. En phase de surchauffe, elle permet de lutter contre l'inflation, tandis qu'en phase de récession, elle stimule la demande globale et l'emploi.

La **banque centrale** dispose de plusieurs instruments dont le taux d'intérêt directeur appliqué aux banques de second rang lorsqu'elles se refinancent. Le pilotage du taux d'intérêt directeur permet à la Banque centrale d'agir sur la demande globale. La baisse du taux d'intérêt directeur facilite le refinancement des banques de second rang, qui peuvent ainsi se procurer de la monnaie centrale à moindre coût. Celles-ci sont donc incitées à répercuter cette baisse sur les taux d'intérêt qu'elles proposent aux ménages et aux entreprises. Ceux-ci vont pouvoir accéder au crédit bancaire plus facilement afin de consommer et d'investir davantage, ce qui permet de stimuler la demande globale.

L'utilisation du taux directeur par la Banque centrale permet ainsi d'agir sur le niveau des prix et sur la croissance :

- Si la croissance est faible, la Banque centrale mène une politique monétaire de relance pour soutenir l'activité économique. La baisse des taux d'intérêt entraîne une hausse de la demande globale, stimulant la production et incitant les entreprises à embaucher, ce qui favorise la baisse du chômage. Une telle politique présente toutefois le risque de générer des tensions inflationnistes.
- En phase d'expansion économique, la Banque centrale mène une politique restrictive (ou de rigueur) en augmentant son taux directeur. La demande globale diminue, ce qui limite les tensions inflationnistes. Le risque est néanmoins que le niveau général des prix diminue et fasse entrer l'économie en déflation. Anticipant une baisse des prix, les ménages et les entreprises décalent leurs dépenses, la demande diminue, le chômage a tendance à augmenter car les besoins en main-d'œuvre se réduisent.

L'action de la politique budgétaire sur la conjoncture

La **politique budgétaire** est un autre instrument qui peut être choisi à la place ou en complément de la politique monétaire pour agir sur la conjoncture. Elle consiste à utiliser le budget de l'État par une action sur les dépenses publiques et/ou les prélèvements obligatoires afin d'atteindre les objectifs choisis par le gouvernement pour réguler l'activité. La mise en œuvre de la politique budgétaire suppose une variation du solde budgétaire de l'État (différence entre ses recettes et ses dépenses).

La politique budgétaire permet d'agir sur la conjoncture de deux façons :

- En phase de récession, certaines dépenses publiques augmentent (indemnités chômage) tandis que les recettes de l'État diminuent puisqu'à taux de prélèvements obligatoires constant (en % du PIB), le volume de prélèvements baisse quand le PIB diminue. Le déficit budgétaire induit un effet positif sur la demande globale puisque les dépenses de l'État (composante de la demande globale) sont supérieures aux prélèvements (qui réduisent la consommation et l'investissement, autres composantes de la demande globale). La hausse de la demande globale engendre un surcroît de commandes pour les entreprises qui sont incitées à embaucher. Le niveau de la production augmente, ce qui stimule la

croissance. Dans le cas d'une croissance économique forte, l'effet est opposé : les dépenses baissent et les recettes augmentent mécaniquement. Le solde budgétaire devient excédentaire et la croissance est ralentie en raison du freinage de la demande globale. Ce mécanisme se déclenche automatiquement pour freiner une économie en surchauffe, ou atténuer l'effet d'une récession.

- Par ailleurs, l'État peut prendre des mesures spécifiques pour soutenir, ou au contraire freiner l'activité économique. Par exemple, en cas de récession, l'État peut décider de dépenses publiques exceptionnelles (hausse des investissements, aides exceptionnelles, soutien à l'emploi public...) ou d'allègements des prélèvements obligatoires pour soutenir l'économie et lutter contre le chômage. Cela revient alors à creuser le déficit budgétaire. On parle alors de politique budgétaire de relance. Inversement, dans le cas contraire, lorsque la croissance est forte, le chômage faible et l'inflation en hausse, la politique budgétaire menée peut être de rigueur (hausse des prélèvements et/ou baisse des dépenses) afin de freiner la consommation et l'investissement et par conséquent l'inflation.

	Modalités	Effets attendus sur la conjoncture économique et risque associé	Effet sur le solde budgétaire
Politique de relance	Hausse des dépenses publiques et/ou Baisse des prélèvements obligatoires	Stimule la demande globale et la croissance Baisse du chômage Risque de tensions inflationnistes	Creusement du déficit budgétaire
Politique de rigueur	Baisse des dépenses publiques et/ou Hausse des prélèvements obligatoires	Freine la demande globale et l'inflation Risque d'augmentation du chômage	Réduction du déficit budgétaire, voire excédent budgétaire

Toutefois, les effets de la politique budgétaire sur la conjoncture sont loin d'être certains :

- Une augmentation du revenu des ménages ne se traduit pas toujours par une hausse de la consommation, les ménages pouvant décider d'épargner ce revenu supplémentaire par précaution.
- En cas de relance budgétaire, une économie ouverte sur l'extérieur verra une partie du surplus de demande bénéficier à des producteurs non-résidents (hausse des importations), ce qui limite l'impact sur la production nationale.
- Lorsque le déficit budgétaire est financé par l'emprunt obligataire sur les marchés financiers, il existe un risque d'effet d'éviction pouvant limiter l'efficacité de la relance. Les taux d'intérêt risquent en effet d'augmenter sous l'effet de la hausse de la demande de capitaux (induite par les emprunts de l'État), entraînant une baisse l'investissement privé. Celui-ci est « évincé » par l'investissement public, en raison d'une moindre épargne disponible et d'un taux d'intérêt plus élevé.

Objectif d'apprentissage 4 : Savoir que la politique monétaire dans la zone euro, conduite de façon indépendante par la Banque centrale européenne, est unique alors que la politique budgétaire est du ressort de chaque pays membre mais contrainte par les traités européens ; comprendre les difficultés soulevées par cette situation (défaut de coordination, chocs asymétriques).

L'articulation des politiques budgétaire et monétaire dans le cadre européen...

L'adoption d'une monnaie unique au sein de la zone euro suppose que la politique monétaire soit confiée à une institution supranationale à laquelle les pays de la zone euro ont transféré cette compétence. Au sein de la zone euro, la conduite de la politique monétaire unique revient à la **Banque centrale européenne (BCE)**. Elle indépendante du pouvoir politique, c'est-à-dire que ses décisions sont prises en fonction de l'intérêt commun et non de ceux d'un ou de quelques États en particulier. La BCE doit respecter un mandat : son objectif prioritaire est la stabilité des prix et le maintien d'un taux d'inflation proche mais inférieur à 2 %. L'indépendance de la BCE permet de garantir la confiance des créanciers dans la stabilité des taux d'intérêt.

En revanche, les États membres de la zone euro ont conservé leur souveraineté en matière budgétaire : la politique budgétaire demeure du ressort de chaque pays membres. Cependant, celle-ci est contrainte par les traités européens qui leur imposent des règles (Pacte de Stabilité et de croissance). Le déficit public ne doit pas dépasser 3 % du PIB et l'encours de la dette publique ne doit pas dépasser 60 % du PIB. En cas de non-respect de ces deux critères, les pays sont contraints de suivre une trajectoire de réduction de leur déficit public et de la dette.

Ces règles visent à éviter que certains pays ne creusent abusivement leur déficit public au risque de générer des effets négatifs pour les autres pays. En effet, les pays qui pratiqueraient des politiques de relance trop accommodantes risqueraient de générer un emballement de la demande globale (y compris pour leurs voisins via le canal des importations) et donc des tensions inflationnistes sur l'ensemble de la zone. La BCE serait alors contrainte de mener une politique de rigueur qui freinerait la croissance de l'ensemble des pays de la zone euro. De plus, les pays creusant excessivement leur déficit risquent d'éveiller des doutes sur la soutenabilité de leur dette, ce qui aurait un impact négatif sur les taux d'emprunt. Enfin, les règles permettent de contenir l'inflation au sein de la zone, mais aussi d'éviter le risque de différentiels d'inflation trop importants entre pays.

... soulève certaines difficultés

Le cadre institutionnel de la zone euro stipule que la politique monétaire est de la compétence exclusive de la BCE tandis que la politique budgétaire est du ressort des États membres. Ce partage de compétences peut entraîner certaines difficultés :

- Il peut être à l'origine d'un **défaut de coordination** – c'est-à-dire *une absence de cohérence des objectifs* - entre politique budgétaire et politique monétaire au sein de la zone euro. Ainsi, en cas de choc de demande négatif affectant l'ensemble de

la zone euro, aucun pays de la zone ne sera incité à stimuler son activité *via* la politique budgétaire en l'absence de coordination des politiques budgétaires. En effet, chaque pays a intérêt à temporiser la relance et à laisser ses voisins relancer l'économie pour bénéficier des retombées positives de la relance de leur partenaire commercial par le canal du commerce international, sans supporter les coûts liés au creusement de leur déficit (comportement de passager clandestin). Par conséquent, les pays ont rationnellement intérêt à laisser la BCE relancer l'économie au moyen de la politique monétaire, sans l'accompagner d'une politique budgétaire. Cette situation est sous-optimale car la relance sera moins efficace qu'en présence de politiques budgétaires nationales coordonnées à l'échelle de la zone euro. Le défaut de coordination concerne donc tant l'articulation entre la politique monétaire de la BCE et les politiques budgétaires nationales que les politiques budgétaires entre elles.

- Il rend délicate la réponse aux **chocs asymétriques** qui *désignent des événements qui affectent l'économie d'un seul pays, ou avec une intensité différente selon les pays.*
 - ✓ La politique monétaire est en effet impuissante pour faire face aux chocs asymétriques puisqu'elle est unique. Par définition, elle ne peut s'adapter à la conjoncture d'un seul État membre. Si l'un des pays de la zone euro connaît une récession alors que les autres connaissent une forte croissance accompagnée de tensions inflationnistes, la politique monétaire de la BCE risque même d'accroître les différences conjoncturelles : pour atténuer les tensions inflationnistes de la zone, la BCE augmentera ses taux directeurs. Mais cette politique monétaire accentuera les difficultés économiques du pays en récession.
 - ✓ Par conséquent, la prise en charge des chocs asymétriques qui affectent les pays de la zone euro incombe à la politique budgétaire, qui reste sous la responsabilité des États. Cependant, les politiques budgétaires sont contraintes par des règles strictes qui limitent les marges de manœuvre budgétaire des États. En cas de crise, les pays ne disposant pas de marges de manœuvre (déficit déjà proche ou supérieur à 3 % du PIB ou dette publique supérieure à 60 % du PIB) ne peuvent pas mener de politique de relance budgétaire. Ils sont contraints à des politiques d'austérité visant à réduire le déficit public et la dette publique. Les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance réduisent donc la capacité d'intervention des États et risquent d'aggraver les conséquences des récessions au lieu de réduire.

Ainsi, si la politique monétaire est commune et le recours aux politiques budgétaires de relance limité, les conséquences négatives d'un choc asymétrique ne pourront être compensées.