



VOIE GÉNÉRALE

2^{DE}

1^{RE}

T^{LE}

Sciences économiques et sociales

ENSEIGNEMENT

SPÉCIALITÉ

QUELLES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS LE CADRE EUROPÉEN ?

Les objectifs d'apprentissage des élèves sont strictement définis par les programmes.

Cette fiche pédagogique, à destination des professeurs, vise à les accompagner dans la mise en œuvre des nouveaux programmes.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ni constituer un modèle, chaque fiche explicite les objectifs d'apprentissage et les savoirs scientifiques auxquels ils se rapportent, suggère des ressources et activités pédagogiques utilisables en classe et propose des indications bibliographiques.

Objectifs d'apprentissage

- Connaître les grandes caractéristiques de l'intégration européenne (marché unique et zone euro) ; comprendre les effets du marché unique sur la croissance.
- Comprendre les objectifs, les modalités et les limites de la politique européenne de la concurrence.
- Comprendre comment la politique monétaire et la politique budgétaire agissent sur la conjoncture.
- 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).

Savoirs scientifiques de référence

En novembre 1954, Jean Monnet écrivait : « Nos pays sont devenus trop petits pour le monde actuel, à l'échelle des moyens techniques modernes, à la mesure de l'Amérique et de la Russie d'aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde de demain. L'unité des peuples européens, réunis dans les Etats-Unis d'Europe, est le moyen de relever leur niveau de vie et de maintenir la paix ». Après l'échec de la Communauté Européenne de défense (1954), ce sont les solidarités économiques qui sont privilégiées. Dès l'origine, il ne s'agit pas seulement de favoriser la libre circulation des marchandises, mais surtout d'intensifier les liens commerciaux et culturels, de favoriser les coopérations entre entreprises, universités, laboratoires de recherche, de susciter et de faciliter les échanges entre européens (programmes Erasmus par exemple), de mettre en place des politiques communes (politiques agricole, régionale, énergétique, etc.). Les trois principales caractéristiques de l'intégration européenne sont le marché unique, la monnaie commune, l'euro, mais aussi l'intégration des politiques économiques. Parmi ces dernières, la politique de la concurrence et les politiques monétaires et budgétaires tiennent une place importante.

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

Les grandes caractéristiques de l'intégration européenne (marché unique et zone euro)

Le marché intérieur unique désigne un espace sans frontières dans lequel les marchandises, les services et les capitaux circulent librement et où les citoyens européens peuvent librement vivre, travailler, voyager, faire leurs achats, étudier... Avec 511 millions de consommateurs depuis l'élargissement de juillet 2013 à la Croatie, il représente un marché considérable, plus important que celui des États-Unis (325 millions). Ce marché unique est une construction progressive. Tout d'abord, il y eut l'union douanière, avec la disparition des droits de douanes pour les échanges intra-communautaires effective dès le 1^{er} juillet 1968 et l'instauration d'un tarif extérieur commun. Ensuite, l'Acte unique européen, adopté en 1986, a fixé au 1^{er} janvier 1993 l'achèvement du marché intérieur. Il a aussi relancé la libre circulation des services et des capitaux et transformé la libre circulation des travailleurs, inscrite dans le traité de Rome, en libre circulation des personnes. Enfin, le traité de Maastricht en 1992 a permis l'adoption de l'euro comme monnaie unique (avec 19 des 27 États membres de l'UE au 1^{er} février 2020).

Cependant, une fois l'étape du marché unique franchie, il est apparu évident à la grande majorité des économistes, qu'il ne pourrait être pleinement exploité tant que des coûts de transaction relativement élevés imputables à la conversion des monnaies et aux incertitudes liées aux fluctuations des taux de change, même faibles, persisteraient. En outre, de nombreux économistes ont considéré que la libre circulation des capitaux, la stabilité des taux de change et des politiques monétaires indépendantes étaient incompatibles à long terme. Il fallait donc adopter une monnaie commune.

Le traité sur l'Union européenne a été officiellement adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors du Conseil européen de Maastricht de décembre 1991 et signé

Retrouvez éducol sur



le 7 février 1992. Le traité prévoit alors l'introduction de l'UEM (Union Économique et Monétaire) en trois étapes :

- 1^{ère} étape (à partir du 1^{er} juillet 1990 jusqu'au 31 décembre 1993) : libre circulation des capitaux entre les États membres ;
- 2^{ème} étape (à partir du 1^{er} janvier 1994 jusqu'au 31 décembre 1998) : convergence des politiques économiques des États membres et renforcement de la coopération entre les banques centrales nationales ;
- et enfin 3^{ème} étape : introduction progressive de l'euro comme monnaie unique des États membres et mise en œuvre d'une politique monétaire commune sous l'égide de la BCE. Le passage à la troisième étape était subordonné à la réalisation d'un niveau élevé de convergence durable évalué à l'aune d'une série de critères fixés par les traités (critères de convergence).

Ainsi la zone euro qui regroupe les États membres de l'Union européenne ayant adopté l'euro comprend 19 pays sur les 27 pays membres de l'Union européenne.

Les effets du marché unique sur la croissance

La principale justification de ce marché unique est le renforcement de l'efficacité économique et de la croissance.

En effet, la libéralisation des échanges favorise l'augmentation de la productivité des facteurs de production. C'est la thèse de David Ricardo : le libre-échange incite les économies nationales à se spécialiser en fonction de leur avantage comparatif, ce qui permet une meilleure allocation des facteurs de production vers les secteurs les plus productifs au sein de chaque pays, donc une hausse globale de la productivité des facteurs de production et un accroissement de la richesse produite.

De plus, le marché unique aboutit à l'accroissement de la taille des marchés et à des économies d'échelle. La constitution d'un vaste marché par l'ouverture des frontières commerciales accroît les débouchés des entreprises, et l'accroissement de la production qui en résulte permet de réaliser des économies d'échelle. Le libre-échange permet donc la baisse des coûts de production et donc des prix, ce qui stimule le pouvoir d'achat des agents économiques alors que les consommateurs peuvent bénéficier, en plus, d'une plus grande diversité des produits.

Enfin, la constitution d'un marché unique a des effets, par l'intermédiaire de la concurrence, sur la recherche de compétitivité par les entreprises et donc sur les prix. L'intensification de la compétition entre les entreprises liée à la libéralisation des échanges favorise l'innovation et la baisse des prix des biens et services.

Comprendre les objectifs, les modalités et les limites de la politique européenne de la concurrence.

Pour certaines politiques économiques, l'application à l'échelle européenne est plus pertinente qu'au niveau des échelons locaux et nationaux. C'est le cas en particulier de la politique de la concurrence puisque d'une part le Marché unique européen a pour cadre une concurrence libre, loyale et non faussée et parce que, d'autre part, les pratiques anticoncurrentielles des firmes peuvent concerner plusieurs pays de l'UE.

Retrouvez éducol sur



La politique européenne de la concurrence

La politique de la concurrence peut être définie comme l'ensemble des objectifs, des instruments et des décisions prises par une autorité publique de régulation pour encadrer et favoriser la concurrence sur les marchés. Elle est une composante fondamentale de la construction européenne depuis 1957 puisque le Marché unique européen est censé garantir et fonctionner avec une concurrence libre, loyale et non faussée.

La Commission européenne a la compétence exclusive de la mise en œuvre du droit européen de la concurrence. Chaque État membre possède une autorité nationale de la concurrence agissant sur son territoire. En France, en 2009, l'autorité de la concurrence a remplacé le Conseil de la Concurrence créé en 1986. Seuls les cas impliquant au moins trois États sont traités par la Commission européenne, via la Direction Générale de la Concurrence.

Le droit européen de la concurrence est régi par le titre VII du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Ce droit s'applique à toutes les entreprises privées ou publiques. Les services publics non marchands (éducation, protection sociale) ne sont pas concernés.

Les monopoles publics, de moins en moins nombreux de nos jours, ont été ouverts à la concurrence sous l'impulsion de la Commission européenne. Lors de cette ouverture, des débats ont concerné la remise en cause des caractéristiques des services publics, notamment en France. La politique européenne de la concurrence a pu sembler remettre en question la conception française des services publics (égalité, continuité, mutabilité). Les règles européennes s'appliquent partiellement aux services d'intérêt économique général, par exemple les télécommunications, les transports, le gaz, l'électricité. L'ouverture à la concurrence de ces secteurs s'accompagne néanmoins d'une garantie de service universel (accessibilité et qualité pour tous).

Les objectifs de la politique européenne de la concurrence

La politique européenne de la concurrence vise à promouvoir un fonctionnement concurrentiel des marchés. Un marché où la concurrence est libre, loyale et non faussée procure des avantages aux consommateurs, que ceux-ci soient des entreprises (consommations intermédiaires) ou des ménages (consommation finale). En effet, sur des marchés concurrentiels, les entreprises sont conduites à diminuer le prix de leurs produits, à améliorer leur qualité et à innover. De plus, la présence de concurrents accroît la diversité des produits mis en vente sur un marché. Un autre avantage de la concurrence consiste à renforcer la compétitivité des entreprises européennes afin d'affronter la concurrence internationale.

Les modalités de la politique européenne de la concurrence

La politique de la concurrence comprend quatre volets principaux : la lutte contre les ententes illicites, la lutte contre les abus de position dominante, la régulation des opérations de fusions-acquisitions et les aides d'États.

Pour dissuader les entreprises de participer à des cartels ou d'abuser de leur position dominante, la politique de la concurrence européenne prévoit des amendes pouvant atteindre au maximum 10% du chiffre d'affaires mondial du groupe. Néanmoins, dans le cadre des programmes de clémence, si une entreprise aide à démanteler un cartel, elle peut être partiellement ou totalement exonérée du paiement de l'amende. Ces deux volets de la politique de la concurrence ont donc lieu *ex post*.

Par contre, la régulation des opérations de concentration s'exerce *ex ante* : les entreprises soumettent leurs projets de fusions-acquisitions aux autorités de la concurrence qui peuvent les refuser (cela se produit très rarement : « le contrôle des concentrations n'a conduit à rejeter qu'un faible nombre d'opérations : depuis 2000, seuls seize cas de refus ont été prononcés sur plus de 6 000 opérations notifiées » selon un rapport de l'Inspection Générale des Finances ; « La politique de la concurrence et les intérêts stratégiques de l'UE », avril 2019) ou bien à les accepter sans ou avec des conditions (très souvent des cessions d'actifs). Les autorités nationales de la concurrence sont indépendantes, elles ne perçoivent pas les amendes : celles-ci sont versées aux États.

Le quatrième volet de la politique européenne de la concurrence concerne les aides d'État. Ces aides peuvent revêtir plusieurs formes : des prêts à taux faibles, des subventions publiques accordées à des entreprises, des investissements publics, des exonérations fiscales. Le Traité prévoit un certain nombre de situations où ces aides sont autorisées puisque participant au bon fonctionnement de l'économie (aides à une région ou à un secteur en difficulté, aides favorisant la Recherche-Développement, actions en faveur des PME ou de la protection de l'environnement, ou encore en faveur de la préservation du patrimoine). Par exemple, en 2016, l'État français a fourni une aide de 4 milliards d'euros à Areva pour éviter la faillite. Cependant lorsque les aides d'État risquent de fausser la concurrence, elles sont sanctionnées. Ainsi, en octobre 2017, l'entreprise Amazon a été condamnée à rembourser 250 millions d'euros d'arriérés d'impôts à l'État luxembourgeois.

Les limites de la politique européenne de la concurrence

La politique de la concurrence est parfois accusée de s'opposer à la politique industrielle qui vise à améliorer les performances des entreprises et la puissance industrielle d'un pays (voire d'une zone économique). Par conséquent, la politique de la concurrence nuirait aussi à la compétitivité des entreprises, et donc à l'emploi, en sanctionnant les entreprises par des amendes et en refusant certaines opérations de fusions-acquisitions. Ces critiques émergent à l'aune des pratiques de puissances commerciales concurrentes, en particulier les États-Unis et la Chine. La politique de la concurrence serait mise en œuvre de manière plus stricte dans l'Union européenne que dans les autres pays (notamment les États-Unis) et serait plus contraignante envers les aides d'État.

Le contrôle des opérations de concentration a été critiqué à plusieurs reprises lors de refus de rapprochements, par exemple Aérospatiale-Alenia-De Havilland en 1991, Péchiney-Alcan-Agroup en 2000, Schneider-LeGrand en 2002, et plus récemment Alstom-Siemens (décision du 6 février 2019). Il faut toutefois noter que les refus sont très peu nombreux. Certaines entreprises anticipant la difficulté à conclure la concentration, renonceraient à présenter des projets et, parfois, seraient *in fine* rachetées par des entreprises en dehors de l'UE (par exemple le groupe Pirelli racheté par la société chinoise CNRC). Par conséquent, la politique de la concurrence nuirait à l'émergence de grands champions européens, et particulièrement dans des secteurs stratégiques et de haute technologie. Or, ces grands groupes européens seraient un facteur d'innovation, de croissance et d'emploi. Ces groupes seraient des concurrents des champions nationaux chinois qui eux bénéficient d'une politique industrielle offensive (« Nouvelles routes de la Soie » par exemple), ou encore des firmes américaines davantage protégées contre la concurrence mondiale depuis l'élection de Donald Trump (mesures protectionnistes).

Néanmoins, le droit européen autorise certaines ententes, si elles procurent des avantages économiques en contribuant à l'amélioration de la production ou de la distribution, au progrès technique ou économique et à l'intérêt des consommateurs et en n'éliminant pas la possibilité de la concurrence. Ces conditions sont cumulatives et doivent être réunies simultanément pour échapper au principe de l'interdiction.

Enfin, la politique européenne de la concurrence peine à faire face à l'essor des plateformes numériques, essentiellement américaines (GAFAM : Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et chinoises (BATX : Baidu, Alibaba, Tencent, Xiamoi), dont la nature repose sur l'acquisition de positions dominantes. Ces géants du numérique, en proposant leurs services sur le web, peuvent localiser leur siège social dans un pays différent de celui où se trouvent leurs utilisateurs et ayant un taux d'imposition des sociétés moins élevé. Cette situation crée des conditions de concurrence défavorables et prive certains États membres de recettes fiscales. Des négociations internationales (dans le cadre de l'OCDE) en faveur d'une taxation plus juste de l'économie numérique sont actuellement en cours.

Comprendre comment la politique monétaire et la politique budgétaire agissent sur la conjoncture.

Les politiques économiques font référence à l'intervention des institutions afin d'orienter l'activité économique dans un sens jugé souhaitable. Elles peuvent être de court terme - on parle alors de politiques conjoncturelles - ou de long terme - on parle alors de politiques structurelles.

La politique monétaire et la politique budgétaire sont utilisées comme des politiques de stabilisation, visant à résorber des déséquilibres. Ces politiques sont un moyen d'agir sur l'activité économique pour éviter les crises. Mais celles-ci connaissent des limites et ne sont pas toujours efficaces.

La crise financière mondiale de 2008 et la crise de la zone euro de 2011 ont montré les limites ou les carences de la zone euro dans la coordination des politiques conjoncturelles.

Les effets de la politique monétaire sur la conjoncture

Dans la zone euro, la politique monétaire est du ressort de la BCE (Banque centrale européenne) qui est une institution indépendante.

La Banque centrale agit sur l'activité économique, principalement en pilotant le taux d'intérêt à court terme sur le marché monétaire ce qui influe sur le processus de création monétaire. En situation de surchauffe, la Banque centrale relève les taux d'intérêt directeurs, ce qui freine l'octroi de crédits des banques de second rang et ralentit l'activité économique et l'inflation. Par contre, en situation de faible croissance économique, la Banque centrale diminue les taux d'intérêt directeurs ce qui facilite l'accès au crédit, fait augmenter la demande globale et relance l'activité économique. Ces politiques monétaires dites conventionnelles sont discrétionnaires car elles évoluent en fonction de la conjoncture.

Depuis la fin des années 1980 (à la suite du développement de la stagflation et de l'échec des politiques de relance), la politique monétaire se fait moins discrétionnaire ; elle connaît une nouvelle orientation, de long terme, qui est celle de la lutte contre

l'inflation puis, l'inflation jugulée, du maintien de la stabilité des prix. Dans le cadre européen cette politique monétaire est contrainte par un objectif de stabilité des prix de 2% en moyenne par an dans la zone euro. La politique monétaire n'est plus censée être utilisée pour relancer l'économie ; sa seule cible est la stabilité des prix.

Mais la crise économique de 2008 a montré l'importance de la mobilisation de la politique monétaire pour éviter de basculer dans la déflation et pour renouer avec la croissance. Cependant les politiques monétaires conventionnelles sont désormais peu opérantes en raison de la faiblesse des taux d'intérêt. En effet, en raison notamment du déséquilibre entre l'épargne et l'investissement au niveau mondial, les taux d'intérêt réels sont très bas. L'économie serait dans une situation de « trappe à liquidité ». Les taux d'intérêt réels ne peuvent pas baisser davantage car le taux nominal ne peut être durablement inférieur à zéro et l'inflation est très faible.

L'inefficacité des politiques monétaires conventionnelles a nécessité de trouver de nouveaux outils à la politique monétaire : les politiques monétaires dites « non conventionnelles ». Il s'agit par exemple du guidage des anticipations (« forward guidance »), et de l'achat massif de titres (assouplissement quantitatif : « Quantitative Easing »). Le guidage des anticipations consiste, pour une Banque centrale, à annoncer en avance les orientations de ses futures décisions quant à la fixation des taux d'intérêt directeurs. Ce guidage des anticipations crée un effet de signal qui permet à la politique monétaire d'avoir un impact avant d'être effectivement conduite. L'assouplissement quantitatif consiste pour une Banque centrale à intervenir de façon massive, généralisée et prolongée, sur les marchés secondaires en achetant massivement des actifs financiers aux banques de second rang. Ces actifs sont principalement des obligations émises par les États de la zone euro. Ces achats augmentent la quantité de monnaie en circulation et font baisser les taux d'intérêt, agissant ainsi contre le ralentissement de la croissance et aussi contre le risque de déflation.

Mais la politique monétaire n'est toutefois pas suffisamment efficace pour agir sur l'activité économique sans coordination avec la politique budgétaire qui elle semble trop restrictive.

Les effets de la politique budgétaire sur la conjoncture

La politique budgétaire vise à agir sur la conjoncture économique *via* ses effets sur la demande globale. Pour cela, les autorités budgétaires utilisent le budget, pour intervenir : soit par les dépenses publiques, soit par les recettes fiscales ou par le solde budgétaire.

C'est sur la base des analyses de J. M. Keynes que l'on peut voir comment une politique budgétaire peut agir sur la conjoncture.

La dépense publique (qui peut être de la consommation des administrations ou de l'investissement public) est, avec la consommation, l'investissement et les exportations, une composante de la demande globale. Une augmentation de la dépense publique va donc inciter les producteurs à produire davantage, ce qui va augmenter le revenu global. Ce revenu additionnel induit une nouvelle augmentation de la demande, de la production, du revenu, de la demande... Mais pour que l'augmentation des dépenses publiques et donc la politique budgétaire aient cet effet sur l'activité économique, il est nécessaire qu'elles ne soient pas financées par une hausse des prélèvements obligatoires - dans ce cas l'effet d'augmentation de la

demande globale, induit par la hausse des dépenses publiques, serait neutralisé par la baisse de la demande globale induite par la hausse des prélèvements obligatoires sur les agents économiques. La politique budgétaire de relance induit donc généralement un déficit public (hausse des dépenses sans augmentation des prélèvements). Il est toutefois possible que la hausse du PIB, consécutive à la dépense publique, permette d'augmenter les recettes fiscales et *in fine* de financer le déficit public. Dans le cadre européen, la mise en œuvre d'une politique budgétaire de relance est limitée par le PSC (pacte de stabilité et de croissance) qui impose une importante discipline budgétaire. Ainsi, le PSC a durci les critères de Maastricht sur les finances publiques qui stipulent d'une part que les États membres évitent les déficits excessifs, et que d'autre part la dette publique doit être inférieure à 60% du PIB. À court terme, le budget peut être déficitaire, mais ce déficit ne doit pas dépasser 3% du PIB sous peine d'amende, sauf en cas de « circonstance exceptionnelle et temporaire ».

La politique budgétaire peut aussi servir à limiter la surchauffe économique, lorsque les tensions inflationnistes sont trop élevées. Quand l'économie est proche du plein-emploi et que la demande globale est supérieure à l'offre globale, l'inflation devient élevée et la politique budgétaire peut être un moyen de limiter les tensions inflationnistes. On parle de politique budgétaire de rigueur ou d'austérité, ou encore de politique budgétaire restrictive. L'État peut limiter la hausse de la demande en augmentant les prélèvements obligatoires et/ou en réduisant les dépenses publiques. Ces mesures freinent la demande globale et ralentissent alors l'activité économique et l'inflation.

Les politiques budgétaires expansionnistes ont connu de vives critiques dans les années 1970 à propos de leur inefficacité à faire face au ralentissement économique de l'époque :

- Les politiques budgétaires expansionnistes peuvent entraîner des effets d'éviction. En effet, l'État finance son déficit public par l'emprunt ce qui augmente la demande de fonds prêtables. Toutes choses égales par ailleurs, cela conduit à une hausse du taux d'intérêt, qui est le prix sur le marché des fonds prêtables. Cette hausse du taux d'intérêt peut empêcher une partie des projets d'investissement privés d'être réalisés.
- Les politiques budgétaires peuvent faire augmenter la demande mais pas l'offre, qui peut être rigide à court terme (par exemple en cas d'incertitude ou de manque de confiance en l'avenir).
- Sauf si elles sont concertées et menées conjointement par plusieurs pays européens, les politiques budgétaires peuvent se heurter à la contrainte extérieure et donc dégrader le solde extérieur, la relance induite faisant augmenter le niveau des importations du pays mais n'ayant aucun effet sur le niveau de ses exportations.
- Le niveau de déficit et/ou de dette élevé (la question de la soutenabilité de la dette, c'est-à-dire la capacité d'un État à faire face à ses emprunts) pose deux problèmes. Tout d'abord, les agents économiques peuvent anticiper une hausse des prélèvements obligatoires et ne pas dépenser le surcroît de revenu lié à la politique budgétaire de relance, ce qui rend la relance inopérante. Ensuite, un niveau important des dettes publiques, résultant de l'accumulation des déficits publics, fait peser un risque d'insolvabilité. Les investisseurs étrangers, redoutant un risque de défaut, risquent de se détourner de la zone euro, sauf si le risque de défaut est compensé par un taux d'intérêt plus élevé. Cette hausse des taux d'intérêt risque de rendre la dette insoutenable.

Retrouvez éducol sur



Dans l'Union européenne, depuis le Traité de Maastricht, les politiques budgétaires sont contraintes. Les pays de l'Eurosystème doivent limiter le déficit public à 3% du PIB et la dette publique à 60% du PIB. Des niveaux de déficits ou de dettes jugés excessifs dans un des États membres éroderaient la confiance des créanciers, entraînant une augmentation des taux d'intérêt et dans le cas d'une zone monétaire cela affecterait, par contagion, les autres États (le cas de la Grèce en 2010 a montré les effets d'une dette insoutenable). Les politiques conjoncturelles mises en place depuis le milieu des années 1980 ont été, pour ces raisons, restrictives.

Cependant, avec le ralentissement économique depuis 2008, ces contraintes budgétaires pèsent lourdement sur l'activité de certains pays. En raison de l'inefficacité de la politique monétaire, due à la faiblesse des taux d'intérêt, la politique budgétaire apparaît, malgré le poids de la dette, la seule politique envisageable pour soutenir la croissance.

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).

La politique monétaire dans le cadre européen

Au sein de l'Union européenne, les autorités monétaires, sont les institutions chargées de concevoir et de mettre en œuvre la politique monétaire. Elles sont aussi chargées de la surveillance du système bancaire et financier. C'est le Système européen de banques centrales (SEBC) qui est la principale autorité monétaire : il est composé de la Banque centrale européenne et de toutes les banques centrales nationales (BCN) des États membres de l'Union qu'ils aient ou non adopté l'euro.

Dans la zone euro, la monnaie est unique et les dix-neuf pays ayant adhéré ont transféré leurs compétences monétaires à la BCE, créée en 1998. Cependant, afin de tenir compte du fait que plusieurs pays de l'Union européenne (UE) n'ont pas encore adopté l'euro, le Système européen de banques centrales (SEBC) rassemble la BCE et toutes les banques centrales nationales (BCN) de l'UE au sein du Conseil général. Ce dernier est un organe transitoire qui permet une coordination entre la BCE et les BCN qui ne sont pas encore dans l'Eurosystème. Le Conseil général reprend les missions de l'Institut monétaire européen.

La BCE a pour objectif de maintenir la stabilité des prix dans la zone euro. « *La stabilité des prix et leur faible inflation sont considérées comme indispensables à une croissance économique soutenue dans la mesure où elles encouragent les entreprises à investir et à créer des emplois* » (in « Comment fonctionne l'Union européenne ? Guides des institutions européennes à l'usage des citoyens », 2014). Plus précisément l'objectif cible est un taux annuel d'inflation de moyen terme inférieur à mais proche de 2%.

Les politiques budgétaires dans le cadre européen

Dans l'Union européenne, même si les politiques budgétaires restent du ressort des États membres, elles sont encadrées par des règles notamment par le Pacte de Stabilité et de croissance (PSC). Ce pacte vise à éviter des accumulations de dettes mettant en péril la stabilité de la zone euro.

Ces contraintes s'imposent car il faut garantir une cohérence entre la politique monétaire unique menée par la BCE et les politiques budgétaires nationales. En effet, le risque est de voir des pays se comporter en passager clandestin dans la mise en œuvre de leurs politiques budgétaires : opter par exemple pour un déficit budgétaire important pour relancer son économie alors que les effets pervers en termes de risque inflationniste et d'augmentation des taux d'intérêt seront en partie supportés par l'ensemble des pays de l'Union. Ainsi, le manque de coordination entre l'autorité monétaire et les autorités budgétaires nationales indépendantes peut conduire à des déficits importants pouvant entraîner une crise financière et/ou budgétaire. La coordination entre ces différentes autorités doit donc passer par des règles précises et contraignantes. C'est pour cette raison que le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) a repris les critères du Traité de Maastricht.

Le PSC qui impose aux États membres de corriger leurs déficits publics excessifs a été modifié à plusieurs reprises. Le PSC a connu une première réforme en 2005 permettant de dépasser le déficit de 3% sans engager de procédure. En 2012, la réforme du Pacte budgétaire a imposé que les normes budgétaires soient incorporées dans les constitutions des États membres et que le déficit structurel ne dépasse pas 0,5% du PIB. Enfin, en 2015, l'échec des efforts budgétaires des pays de la zone pour réduire la dette publique a entraîné un nouvel assouplissement du PSC en donnant (toujours sous conditions) des marges de manœuvre plus grandes aux pays qui dépassent la limite des 3% du PIB de déficit public.

En 2016, la Commission européenne a mis en avant le souhait d'une impulsion budgétaire dans l'idée d'une coordination des politiques économiques. Mais l'Allemagne a refusé d'utiliser ses marges budgétaires pour participer à l'effort de relance. Cet échec de coordination a relancé le débat autour des règles budgétaires et du PSC. Ce dernier empêche les pays ne disposant pas de marges de manœuvre de participer à une relance budgétaire.

Les difficultés dans la zone euro : défaut de coordination et chocs asymétriques

La politique monétaire unique et les contraintes qui pèsent sur les politiques budgétaires ont montré leurs limites face aux crises de 2007 et 2010 qui ont successivement affecté les pays de la zone euro. Ces crises ont mis en évidence l'absence de mécanismes pour gérer *ex-post* des chocs asymétriques et la difficulté des pays à coordonner les politiques budgétaires et la politique monétaire.

Dans la zone euro, un choc asymétrique, c'est-à-dire un événement ayant un impact seulement dans un ou quelques pays, ou avec une intensité différente selon les pays, pose des problèmes d'ajustements importants.

Une zone monétaire est optimale si elle parvient à absorber des chocs conjoncturels asymétriques. Robert Mundell expliquait que pour qu'une zone monétaire soit optimale, il faut qu'il existe des mécanismes d'ajustements alternatifs à la perte d'autonomie, pour chaque État membre, de la politique monétaire et du taux

de change. Les mécanismes d'ajustement alternatifs pourraient être la parfaite mobilité des facteurs de production, la flexibilité des taux de salaires réels, une politique budgétaire ou des transferts budgétaires au sein de la zone pour ajuster les déséquilibres.

La mobilité de la main-d'œuvre et la flexibilité des taux de salaire dans la zone euro butent sur différents obstacles : les langues et cultures différentes, qui limitent la mobilité géographique, et la rigidité des salaires à la baisse, en raison des différentes réglementations et conventions collectives. Par ailleurs, les pays de la zone euro sont limités dans l'utilisation de la politique budgétaire par les traités européens. Cela réduit fortement les marges de manœuvre des États membres pour gérer un choc les concernant. De plus, la faiblesse du budget communautaire empêche un rééquilibrage par des transferts fédéraux. C'est pourquoi la question de la constitution d'un véritable budget pour la zone euro a été posée, notamment par Mario Draghi lorsqu'il a quitté sa fonction de président de la BCE (28 octobre 2019). Actuellement, l'UE est une zone monétaire non optimale.

Un autre problème se pose dans la zone euro : un défaut de coordination des politiques économiques, notamment budgétaires, mais aussi entre la politique monétaire et la politique budgétaire. En effet, chaque pays membre étant responsable de sa dette, chacun peut attendre de ses partenaires qu'ils relancent leurs économies afin de bénéficier des effets positifs de leur relance budgétaire (*via* les exportations vers ces pays) sans en supporter le coût. Mais chaque État membre agissant ainsi, les différents pays se retrouvent dans une configuration de dilemme du prisonnier où l'équilibre est une situation sous-optimale (généralisation des politiques budgétaires nationales de rigueur).

Pourtant tous les pays ont accepté l'article 121. 1 du Traité : « Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil ». Des mécanismes de coordination ont été mis en place, cependant une véritable coordination des politiques budgétaires nécessite une véritable coopération et la prise en compte par chaque pays des intérêts collectifs de la zone euro.

Néanmoins plusieurs propositions de réformes sont envisageables pour améliorer la coordination des politiques économiques :

- l'élaboration d'un budget fédéral capable de faire face aux chocs asymétriques ;
- la création d'une assurance (ou réassurance) chômage européenne : il s'agirait de financer les indemnités chômage des pays en cas de forte récession, en complément des indemnités sur le plan national ;
- le développement de biens publics européens financés par la zone euro.

Ressources et activités pédagogiques

Activité 1 : La mise en place de la monnaie unique

Objectif : Sensibiliser les élèves aux raisons de la mise en place d'une monnaie unique, mais aussi à ses limites

Étapes et ressources préconisées

- Dans un premier temps, on pourra proposer le visionnage d'une vidéo intitulée [20 ans d'euros : les acquis et les défis](#) et la lecture du corpus documentaire faisant suite à cette vidéo, proposés par la Banque de France pour les 20 ans de l'Euro.
- Dans un second temps et à l'aide du cours et de l'ensemble de ces ressources, on pourra proposer aux élèves la construction d'un schéma (carte mentale) autour des objectifs, des acquis et des limites de la monnaie unique.

Activité 2 : Les objectifs et les modalités d'action de la politique de la concurrence

Objectif : Sensibiliser au questionnement abordé dans cette partie du programme en s'appuyant sur des acquis de première

Étapes et ressources préconisées

On pourra projeter une vidéo intitulée [Les bienfaits de la politique de concurrence dans notre vie quotidienne](#), proposée par la Commission européenne (durée : 3'11) exposant quatre avantages attendus d'une plus grande concurrence sur un marché (des prix bas, une meilleure qualité, davantage de choix, des innovations). On pourra ensuite inviter les élèves à repérer ces quatre avantages ainsi que le cinquième précisé dans le dossier accompagnant cette vidéo (des entreprises « plus solides face à la compétition mondiale »).

Sur le site de la Commission européenne, on pourra aussi inviter les élèves à retrouver la définition de la politique de la concurrence et à repérer les pratiques régulées (ententes illicites, abus de position dominante, aides d'État, concentrations). De nouveau, les élèves pourront relever les définitions.

Pour étudier les modalités de mise en œuvre de la politique européenne de la concurrence, les élèves pourront utiliser une animation en cliquant [ici](#). Avec cette animation, l'élève est au cœur d'une salle à manger puis d'une cuisine. Par des signaux visuels, il est invité à découvrir ce que révèle l'objet signalé. Ici l'enseignant pourra indiquer à chaque élève (ou groupe d'élèves) quel objet étudier. Les élèves pourront ensuite présenter au reste de la classe les pratiques sanctionnées et les entreprises sanctionnées par l'UE (la dernière mise à jour date du 16 avril 2012).

L'autorité française de la concurrence est une institution qui existe depuis 2009. On pourra utiliser la vidéo intitulée [L'Autorité de la concurrence et ses missions](#) pour la présenter aux élèves. Deux autres vidéos pourront également être exploitées avec les élèves :

Retrouvez éducol sur



- l'une est intitulée [Lutte contre les pratiques anticoncurrentielles](#) et montre 9 cartels, 4 abus de position dominante, affiche le montant total des sanctions et précise l'usage des amendes (durée : 01:17) ;
- l'autre est intitulée [Le contrôle des concentrations - Accompagner les mutations](#) et montre comment le monde de l'économie s'est modernisé et accéléré à travers 10 opérations de concentration horizontale (durée : 00:59).

Les informations recueillies pourront être présentées sous la forme d'un tableau de synthèse :

Définition et objectifs de la politique européenne de la concurrence	Pratiques régulées (définitions)	Modalités de la mise en œuvre de la politique de concurrence	Exemples d'affaires (dans l'UE : site de la Commission et/ou en France : site de l'autorité de la concurrence)
	Abus de position dominante :		
	Cartels :		
	Opérations de concentration :		
	Aides d'État :		

Activité 3 : Les politiques monétaires

Objectif : Comprendre les politiques monétaires conventionnelle et non conventionnelle

Étapes et ressources préconisées

Sur le site de la Cité de l'Économie, [deux vidéos](#) (12 minutes) permettent d'étudier les deux types de politiques monétaires ainsi que les différents mécanismes agissant sur la conjoncture.

On pourra exploiter la première vidéo intitulée **Politique monétaire conventionnelle** en proposant aux élèves le questionnement et les activités suivants :

- Quelles définitions de : politique monétaire ? politique monétaire conventionnelle ?
- Quels sont les objectifs de la politique monétaire ?
- Qui met en œuvre la politique monétaire ?
- Par quels moyens la politique monétaire conventionnelle est-elle mise en œuvre ?
- Réalisez un schéma montrant le mécanisme d'une politique monétaire de relance.
- Réalisez un schéma montrant le mécanisme d'une politique monétaire de rigueur.

Retrouvez éducol sur



Pour accompagner ce travail, on pourra inviter les élèves à consulter la fiche proposée par ABC de l'économie sur [La politique monétaire conventionnelle](#).

Concernant la deuxième vidéo intitulée **Politique monétaire non conventionnelle**, quelques éléments de la première vidéo sur la politique monétaire conventionnelle sont rappelés au tout début. On pourra alors faire le point sur ces éléments de rappel avec les élèves pour ensuite les interroger sur :

- Quelle définition d'une politique monétaire non conventionnelle ?
- Pourquoi les politiques monétaires conventionnelles n'ont-elles pas fonctionné ?
- Quels sont les nouveaux moyens utilisés par la BCE ?

Pour ce travail également, on pourra inviter les élèves à consulter la fiche proposée par ABC de l'économie sur [Les politiques monétaires non conventionnelles](#).

Activité 4 : La coordination des politiques budgétaires

Objectif : Sensibiliser aux difficultés de la coordination des politiques budgétaires en mobilisant la théorie des jeux

Étapes et ressources préconisées

À partir d'une matrice de gains (déjà travaillée en classe de première) du dilemme du prisonnier, on pourra montrer aux élèves l'importance, au sein d'une zone monétaire, comme celle de la zone euro, de politiques budgétaires coordonnées.

Il s'agit ici de rappeler les effets et les limites d'une politique budgétaire de relance (effet positif sur l'activité mais risque d'inflation et contrainte de l'ouverture internationale) et les effets d'une politique budgétaire de rigueur. On peut ainsi proposer aux élèves de travailler sur la matrice suivante, l'objectif étant de leur montrer la nécessité de coopérer dans la mise en œuvre d'une politique concertée.

		PAYS B	
		Politique budgétaire de...	
PAYS A	Relance		
	Rigueur		
		Relance	Rigueur
	Relance	1/1	-1/2
	Rigueur	2/-1	0/0

On pourra aussi s'aider :

- du document pédagogique intitulé [La coordination des politiques budgétaires entre pays d'une zone économique : le cas de l'Union européenne](#), de Guillaume Pastant, professeur de SES, sur le MOOC «C'est quoi l'éco ?» proposé par l'ENS de Lyon et les Journées de l'économie.
- du [bulletin de la Banque de France](#) N°211 de Mai-Juin 2017 (page 37).

Bibliographie et sitographie indicatives

Bibliographie

Alloy M., Dufrénot G., Péguin-Feissolle A., Aglietta M. (2017). *Austérité budgétaire : remède ou poison ? la zone euro à l'épreuve de la crise*. Atlande. *Collection Coup de gueule et engagement*.

Bénassy-Quéré A., Coeuré B., Jacquet P., Pisani-Ferry J. (2017). *Politique Économique*. Deboeck. 4^{ème} Édition.

Benassy-Quéré A. (2017). *La zone euro en quête de coordination*. Revue d'économie financière. N°125.

Coutron L., Gaillard M., Tronquoy P. (2013). *L'Union européenne : institutions et politiques*. La documentation française.

Courty G., Devin G. (2018). *La construction européenne*. La Découverte. *Collection Repères*, 4^{ème} Édition.

Combe E. (2020). *Économie et politique de la concurrence*. Dalloz. *Collection Précis*, 2^{ème} Édition.

Combe E. (2016). *La politique de la concurrence*. La Découverte. *Collection Repères*, 3^{ème} Édition.

Durré A. (2013). *Politique économique mixte et chocs asymétriques : le cas de la zone euro*. De Boeck Supérieur. *Reflets et perspectives de la vie économique*.

Gaillard M. (2018). *L'Union européenne. Institutions et politiques*. La Documentation française. *Découverte de la vie publique*, 5^{ème} Édition.

Lévêque F. (2017). *Les habits neufs de la concurrence : ces entreprises qui innovent et raflent tout*. Odile Jacob.

OFCE. (2017) *L'économie européenne 2017*. La Découverte. *Collection Repères*.

Rapport de l'Inspection Générale des Finances. (2019). [La politique de la concurrence et les intérêts stratégiques de l'UE](#)

Sitographie

Site officiel de l'Union européenne : https://europa.eu/european-union/index_fr

Toute l'Europe : <https://www.touteurope.eu>

Banque de France : <https://www.banque-france.fr/>

Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

Autorité de la concurrence en France : <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr>

Banque Centrale Européenne : <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.fr.html>

La finance pour tous : <https://www.lafinancepourtous.com>

Citéco : <https://www.citeco.fr/>

Retrouvez éducol sur

