

ANALYSE CRITIQUE DES POLITIQUES EUROPÉENNES
Les grandes étapes de la construction européenne
(Bernard Tabuteau, 2024)

Partie 1 : Les grandes étapes de la construction européenne

1. Les premières tentatives : la CECA (Traité de Paris, 1951)

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier avec 6 pays
Haute Autorité (9 personnalités) supranationale : politique des prix, investissements, commercialisation

2. Le Traité de Rome (1957) et la réalisation de l'Union Douanière (1957-1969)

Objectifs : réalisation d'une Union Douanière à échéance de 12 ans et mise en œuvre de politiques communes

L'architecture institutionnelle, 4 Institutions principales :

.le Conseil des Ministres : essentiel du pouvoir avec orientations stratégiques + prise de décisions....Il représente l'intérêt des Etats Membres (EM)

.la Commission : formule des propositions, prépare le budget, met en œuvre les décisions...elle représente l'intérêt communautaire

.l'assemblée parlementaire, non élue au suffrage universel, rôle consultatif (émet des avis)

.la Cour de Justice (CJCE) assure l'homogénéité de l'application du droit communautaire par les EM

La mise en œuvre de la première politique commune, la PAC (1962-1964)

autosuffisance alimentaire = prix garantis + préférence communautaire

3. De l'Union Douanière au Marché Unique (1970-1989)

3.1. Les évolutions institutionnelles

Parlement élu depuis 1979 = accroissement de sa légitimité et renforcement de son pouvoir politique....droit d'amendement dans un certain nombre de domaines

Création d'un Conseil Européen (chefs d'Etat ou de gouvernement) en 1974 : rehausser l'autorité du conseil des ministres + prise de décisions stratégiques....institution devenue l'institution politique centrale....avec le Traité de Lisbonne (2009) il se dote d'un président élu pour 2,5 ans

Avec le Traité de l'Acte Unique (TAU, 1986) : dans de nombreux domaines prise de décision à la majorité qualifiée

3.2. L'avancement de l'intégration économique

Union Douanière achevée en 1968

Libre circulation des travailleurs (1968)

Création d'un Système Monétaire Européen SME (1979) : parités fixes entre les monnaies + accord de collaboration entre les banques centrales

TAU (1986) : Le Marché Unique (MU) = fin des barrières tarifaires et non tarifaires + ouverture des marchés publics + liberté de circulation des capitaux et liberté d'établissement bancaire + liberté de circulation des personnes (espace Schengen)...mais absence de nouvelles politiques communes

TAU, une certaine orientation de l'UE : concurrence interne et externe plutôt que coopération et politiques communes

4. Le Traité de l'Union Européenne (TUE, Maastricht 1992)

Contexte : facteurs économiques (SME + TAU) + facteurs géopolitiques

Renforcement des pouvoirs du Parlement : droit d'amendement étendu + codécision dans certains domaines + possibilité de rejeter le budget

Dispositions économiques et monétaires : calendrier de l'Union Economique et Monétaire (UEM, zone €) + statuts de la future BCE + les critères de convergence pour entrée dans la future UEM

5. Les principales innovations du Traité de Lisbonne

Le président stable (2,5 ans) du Conseil Européen

Généralisation de la codécision entre le Conseil Européen et le Parlement + le Parlement élit désormais le président de la Commission

Généralisation des décisions à la majorité qualifiée au sein du Conseil Européen ...mais unanimité demeure la règle dans 4 domaines : sécurité-défense ; éducation-culture ; fiscalité ; sécurité sociale
Possibilité de coopérations renforcées avec au moins 9 Etats

6. La crise financière de 2008 et ses suites, le Traité sur la Stabilisation, la Coordination et la Gouvernance (TSCG, 2012)

Un enchaînement crise financière-crise économique-crise de la dette publique...la crise grecque

Le traité : déficit budget à 0,5 % du PIB + examen préalable des budgets nationaux par la Commission

La mise en œuvre du traité : politiques d'austérité et récession économique

7. Un tournant des politiques économiques européennes (2000-2004) qui reste à confirmer et amplifier

Les enseignements de la crise sanitaire et du conflit ukrainien : dépendance industrielle, dépendance énergétique, rôle clé des services publics...

Les objectifs ambitieux de l'UE dans la lutte contre le réchauffement climatique : neutralité carbone en 2050

Les politiques industrielles actives des EU et de la Chine

Le tournant européen : le plan de relance (07/2020), les PIIEC (2021-23), le projet de loi « Pour une industrie zéro émission de GES » (03/2023)....

Un tournant, encore fragile et limité, à confirmer par des politiques, monétaire et budgétaire, facilitatrices

Partie 2 : Analyse critique des politiques européennes

Chapitre 1 : La politique monétaire

1. Le TUE, Traité de l'Union Européenne (Maastricht, 1992)

Le calendrier de l'intégration monétaire : coordination puis harmonisation des politiques monétaires....entrée en activité BCE (1999)....circulation effective de l'euro (2002)

Les statuts de la BCE : indépendance / gouvernements + interdiction rachat titres de dettes publique au moment de leur émission

La politique monétaire déterminée par la BCE : objectif stabilité des prix (cible = 2%)

Les 5 critères de convergence : taux d'inflation, taux d'intérêt, taux de change, déficit public < 3 % du PIB, dette publique < 60 % du PIB

11 pays sélectionnés pour l'euro au 1/1/1999 : 15 EM – Grèce (critères) – DK, RU, SUE non candidats

Aujourd'hui 20 EM

Union économique et monétaire sans précédent dans l'Histoire

2. La politique monétaire après la crise financière de 2008

Baisse progressive du taux d'intérêt directeur, celui qui sert de guide à l'ensemble du système bancaire

4 % avant crise...1 % au 1^{er} trimestre 2009....0 % en 2014

décision parallèle, décalée dans le temps, à celle de la FED des EU

Décision, tardive, de mise en œuvre d'une politique de « Quantitative Easing » (QE = assouplissement quantitatif) à compter de 02/ 2015 jq 12/ 2018

rachat aux banques, dégressif au cours du temps, de titres de dettes publiques ou privées
maintien de taux d'intérêt faibles = faciliter la demande de crédits

octroi de crédits aux banques via la politique QE = faciliter l'offre de crédits

alléger le coût de la dette publique

Effets > 0 mais accentuation de la financiarisation de l'économie : rachats d'actions, fusions-acquisitions, placements immobiliers, placements financiers...

3. Face à la crise sanitaire et économique retour d'une politique massive de rachats de titres

La BCE abaisse son taux directeur à 0 % à compter de 03/ 2020

Reprise d'une politique massive de rachat de titres de dettes, publiques et privées (QE) jq 07/ 2022 :
faire baisser les taux d'intérêt et éviter éclatement de la zone €
rendre possible, et peu coûteux, le financement des plans de soutien des EM (le « quoi qu'il en coûte ») puis de relance

4. Le virage de la politique monétaire à compter de 07/ 2022

L'augmentation du taux d'intérêt directeur et la fin des rachats de titres comme réponse à l'inflation :

l'inflation est une inflation de pénurie, elle n'est pas d'origine monétaire
la BCE est tenue d'intervenir : traités européens et politique de la FED
le relèvement progressif du taux directeur va rendre plus coûteux les emprunts des ménages et entreprises produisant un effet de ralentissement de l'économie puis de l'inflation

5. Une politique monétaire restrictive rend plus difficile le financement d'une transition écologique, sociale, industrielle

Hausse de la charge d'intérêt des Etats et renchérissement du coût des investissements des entreprises....

....comment faciliter le refinancement à des conditions favorables des investissements longs et coûteux de la transition...

...revoir le mandat de la BCE ?

Chapitre 2 : la politique budgétaire

1. Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC, 1996) prolonge les dispositions du TUE (1992) sur les critères de convergence

Les politiques budgétaires restent de la compétence des EM mais sont encadrées

La seule coordination entre EM est une coordination « quantitative » : un déficit < 3 % du PIB

2. Le TSCG , Traité de Stabilisation, de Coordination, de Gouvernance (2012)

Le PSC est jugé insuffisamment contraignant en temps de crise

Retour dans les 2 ans aux 3 % de déficit à/c de 2013

A terme tendre vers un déficit de 0,5 % du PIB

Examen des projets de budgets nationaux par la Commission + possibilité de sanctions

Loi organique sur les Finances Publiques (octobre 2012) garantit l'application par la France du TSCG

3. les politiques conduites dans le cadre du TSCG ont aggravé et prolongé la crise

La cause initiale de la montée des dettes publiques : la crise financière 2008 et le sauvetage des banques suivies de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés financiers

Les politiques d'austérité sous l'égide du TSCG ont accentué et prolongé la récession de l'UE avec leurs conséquences :

la crise économique (suite à la crise financière) réduit déjà les recettes fiscales et sociales
la baisse des dépenses publiques accentue la baisse de la consommation et de

l'investissement...donc les rentrées fiscales et sociales

la baisse de la consommation et de l'investissement dans un EM se répercute sur les exportations des autres

au total le PIB a reculé, les inégalités se sont accrues, la précarité et le chômage se sont développés dans les années suivantes...il faut attendre 2017 pour retrouver des niveaux comparables à 2007

4. Un tournant de la politique budgétaire ?

Commission et Conseil européen décident de mettre en œuvre la clause de suspension du TSCG (2020)...les EM sont dégagés du respect de ses contraintes jq fin 2023

Ce premier tournant est confirmé et accentué par l'accord de EM sur un plan de relance (07/ 2020) :

ce plan s'inscrit en rupture / aux politiques restrictives conduites au sein de l'UE après la crise financière de 2008

il est construit sur un constat commun : dépendance industrielle, dépendance aux énergies fossiles...

il se traduit, pour la 1ère fois, par une mutualisation de l'endettement lié au plan : capacité d'emprunt commun + ressources propres pour remboursement

plan de 750 mds dont 390 sous forme de subventions (70 Italie, 60 Espagne, 40 France...) et 360 sous forme de prêts...40 % de ces sommes vers la transition écologique

ce plan européen sert de point d'appui à des plans de relance nationaux : en France un plan de 100 mds sur 5 ans est lancé en 09/ 2020

Ce tournant doit être prolongé car la triple réorientation des économies européennes -sociale, écologique, industrielle- s'inscrit dans le temps long :

soutien aux investissements dans la durée : économies d'énergie, énergies décarbonées, grands services publics, transports collectifs, réindustrialisation....

quelle suite au TSCG ?

comment avancer vers l'harmonisation fiscale et sociale (politique coopérative / politique de concurrence) et vers une fiscalité plus progressive ?

Nécessité, donc, de briser le « triangle infernal » : recettes limitées par la concurrence fiscale + dépenses bridées par les règles budgétaires + désendettement public

5. Le renoncement à des politiques, monétaire et budgétaire, facilitant la triple réorientation :

Des conditions plus difficiles d'emprunt pour les EM

Le risque de report d'investissements de long terme nécessaires à la réorientation de l'économie

La difficulté à tenir les objectifs climatiques et industriels affichés

Le décalage accentué / politiques conduites aux EU et Chine

....

6. Le mauvais compromis budgétaire de 12/2023 : le retour des règles budgétaires

Retour à l'équilibre budgétaire sur 4 ans (+ 3 ans éventuel) + engagement de baisse de 0,5 % du déficit budgétaire annuel...

Partie 3 : Construire un pacte écologique, social, industriel à l'échelle de l'UE

« L'UE ne peut pas être à la fois championne du climat, championne du multilatéralisme et championne de la vertu budgétaire » (Pisani-Ferry, Mahfouz)

1. Avancer vers l'harmonisation fiscale et sociale = passer d'une logique de concurrence à une logique de coopération + dégager des moyens de financement :

. socle commun de droits sociaux, salaire minimum, convergence des systèmes sociaux, garanties d'emploi

. l'harmonisation de l'IS, assiette et taux, apparaît prioritaire....

...la mise en œuvre de l'accord OCDE sur un taux minimum, de 15 % pour les FMN ne doit être qu'une étape, assiette commune, hausse du taux minimum...

....la possibilité d'un impôt progressif sur le capital (en lieu et place de la taxe foncière selon Piketty-Zucman) devrait être discutée

2. Le partage du pouvoir, limiter la sphère d'influence du capital financier et partager le pouvoir dans les entreprises :

. l'impulsion des politiques d'investissement dans les services publics ou la transition écologique replace à l'ODJ la question des formes alternatives de propriété du capital....

....la maîtrise publique pourra s'avérer nécessaire dans certains secteurs jugés stratégiques (crédit, énergie...)

....en faisant le bilan des expériences historiques

. étendre la participation des salariés et de la société civile dans les instances de direction des entreprises avec une nouvelle répartition des pouvoirs

3. Penser la réorientation écologique, sociale, industrielle sur le moyen-long terme : investissements prioritaires

. une planification des investissements prioritaires articulant EM et UE

. construire parallèlement les modalités de financement de ces investissements....prévoyant des garanties d'emploi et de formation pour les activités en transition

4. Des politiques monétaires et budgétaires facilitant cette réorientation

. faire évoluer le mandat de la BCE afin de pouvoir ouvrir de nouvelles possibilités de financement (taux d'intérêts différenciés, rachat d'obligations « vertes », dons conditionnels...)

. remplacer l'exercice annuel de surveillance budgétaire par un pacte pluriannuel avec chaque État associant investissements prioritaires et modalités de financement

. prévoir la possibilité de nouveaux emprunts communs (voir plan de relance de 2020) au service d'investissements mutualisés dans les secteurs prioritaires

...

CONCLUSION : Peut-on avancer dans une UE à 27 ?

La règle de l'unanimité sur les questions fiscales et sociales

Les divergences entre EM sur la conduite des politiques monétaires et budgétaires

Une UE à géométrie variable...avancer entre EM volontaires : investissements prioritaires / modalités de financement / prise de décisions .