

Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe

N° 41

Hiver 2019

Université de Strasbourg : Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA)

Éditorial – Des scénarios pour l'avenir de l'Europe

Gilbert Koenig

Deux numéros spéciaux du Bulletin de l'OPEE ont été programmés pour fournir un éclairage sur l'évolution de l'Union européenne (UE), et spécialement sur celle de la zone euro qui fête

en 2019 ses 20 ans d'existence. Malgré les nombreuses réformes qui ont émaillé cette évolution, il paraît difficile d'en cerner avec précision l'objectif final. En effet, la situation européenne actuelle possède les caractéristiques de deux des cinq scénarios d'avenir que la Commission européenne (CE) a soumis aux choix des membres de l'UE dans un Livre blanc présenté en 2017 : le scénario d'un renforcement fédéral de l'Europe et celui de la continuité.

L'intégration monétaire à travers l'émergence du système européen des banques centrales constitue la première pierre d'une évolution fédérale de l'Europe. Dans ce cadre, la Banque centrale européenne (BCE) a déployé en 2012 un ensemble de mesures non conventionnelles qui ont permis d'éviter le déclenchement d'une crise financière

grave dans la zone euro. Différentes réformes ont été prises pour renforcer cette évolution fédérale. C'est ainsi qu'a été créée une union bancaire qui comporte des mécanismes de surveillance et de résolution uniques et qui

Sommaire

Éditorial – Des scénarios pour l'avenir de l'Europe

Gilbert Koenig.....1

La politique de cohésion de l'UE et la convergence économique

Benoit Dicharry, Phu Nguyen-Van et Thi Kim Cuong Pham.....5

Convergence ou divergence des politiques sociales ?

Isabelle Terraz.....13

Réformes structurelles et résilience des marchés du travail en zone euro

Yann Thommen.....21

La politique industrielle de l'UE face à son décrochage technologique

Eric Rugraff.....33

Les relations commerciales entre l'Union européenne et la Chine dans le nouveau contexte international

Damien Broussolle.....47

Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Francis Kern et Claire Mainguy.....55

Les incertitudes de la politique régionale européenne

René Kahn.....59

doit être complétée par un système d'assurance des dépôts. De plus, des propositions sont faites pour constituer une union budgétaire qui serait le pendant de l'union monétaire. Elle pourrait être gérée par un ministre des finances et de l'économie qui disposerait d'un budget européen conséquent. La constitution d'une telle union pourrait déboucher à terme sur une intégration politique. Le caractère démocratique d'une telle intégration pourrait être assuré par la poursuite des réformes renforçant les pouvoirs et les compétences du parlement européen et par le développement de la méthode communautaire de prise de décisions au détriment de la méthode intergouvernementale. Pour que les innovations budgétaires permettent à l'Europe de mieux faire face aux chocs, elles ont été complétées par des réformes des institutions des marchés du travail européens portant notamment sur la flexibilité de ces marchés (voir l'article sur les réformes structurelles des marchés du travail dans ce numéro).

Pour assurer une convergence économique, des fonds structurels assez importants, mais en baisse dans le projet du prochain budget européen, sont alloués aux pays européens les plus pauvres. Mais cette politique de cohésion est assez complexe et peu lisible et ses effets sur la croissance des bénéficiaires sont limités par des facteurs économiques et institutionnels (voir l'article sur la politique de cohésion de l'UE dans ce numéro).

Le scénario de la continuité a été essentiellement proposé par la CE pour préserver l'unité de l'UE. De ce fait, elle n'envisage pas d'innovations trop importantes tout en maintenant la nécessité de poursuivre certaines réformes, comme celles concernant le renforcement du marché unique et la discipline budgétaire. Certaines caractéristiques de l'évolution de l'UE conduisent à un tel scénario. En effet, sur le plan des méthodes, on continue à ménager une place importante aux décisions prises sur la base de la méthode du consensus dont l'application nécessite beaucoup de temps et n'aboutit pas en général à des solutions pleinement satisfaisantes. De plus, bien qu'on ait encouragé les décisions fondées sur une approche communautaire, c'est l'approche intergouvernementale qui est privilégiée dans la pratique, notamment dans les périodes de crises. Sur le plan économique, la CE maintient à peu près les mêmes principes depuis vingt ans et ne semble pas disposée à en dévier dans un avenir

prévisible. En effet, elle continue à limiter la politique budgétaire au mécanisme de stabilisateur budgétaire automatique pour lisser les fluctuations économiques et à préconiser une discipline budgétaire rigoureuse pour lutter contre le chômage et la faible croissance. Or, les statistiques concernant les performances économiques de l'UE et leur comparaison avec celles d'ensembles économiques de même dimension montrent l'inefficacité et le coût social important de l'application de cette ligne économique. Pour les politiques structurelles, la CE fait également confiance à des mécanismes automatiques, comme ceux de la concurrence libre et non faussée, pour obtenir des résultats. Mais, une politique industrielle menée sur cette base n'est pas adaptée à un environnement international où ce type de concurrence est inexistant. Dans un tel monde, il est nécessaire de développer des stratégies, comme le font les principaux concurrents de l'Europe, notamment la Chine qui n'est plus une économie en développement et qui occupe une place grandissante dans le commerce international (voir l'article sur les relations commerciales entre l'UE et la Chine dans ce numéro). L'adoption de telles stratégies par l'Europe aurait probablement permis d'éviter le décrochage technologique dans un ensemble d'activités (voir l'article sur la politique industrielle de l'UE dans ce numéro). Le principe concurrentiel a également été appliqué à la nouvelle politique régionale avec des effets qui ne sont pas encore très visibles, mais qui suscitent quelques appréhensions (voir l'article sur les incertitudes de la politique régionale européenne dans ce numéro). De telles craintes peuvent aussi se manifester à l'occasion du renouvellement en 2020 de l'accord entre l'UE et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) à moins que l'UE consente à étendre les bases du nouvel accord au-delà des relations commerciales fondées sur le libre-échange (voir l'article sur la renégociation du partenariat avec les pays de l'ACP dans ce numéro). Enfin, la concurrence sur le marché européen des biens s'est traduite par une pression sur les coûts salariaux, ce qui a entraîné une concurrence entre les différents régimes sociaux des pays et une divergence croissante entre eux (voir l'article sur la convergence ou la divergence des politiques sociales dans ce numéro).

Du fait de l'hétérogénéité de l'UE, il est probable que certains pays se contenteraient, au moins temporairement, du scénario de la continuité, alors que d'autres seraient disposés à s'engager dans un processus de renforcement fédéral.

Dans ce cas, il est envisageable de retenir un troisième scénario proposé par la CE, celui d'une Europe à plusieurs vitesses. Dans ce scénario, il y aurait une cohabitation entre les pays désirant rester dans la continuité et ceux qui veulent aller plus loin dans certains domaines que les autres États ne considèrent pas comme prioritaires. Ces derniers peuvent même constituer un noyau dur ayant comme objectif une complète intégration économique et sociale européenne et peut-être, dans un avenir probablement très lointain, une intégration politique. Le développement d'une Europe à plusieurs vitesses qui existe déjà sous la forme d'une Union formée par des pays qui ont adopté l'euro et ceux qui ont conservé leur monnaie nationale peut se fonder sur la procédure de la coopération renforcée prévue par le Traité de Lisbonne. Cette formule peut permettre la construction progressive d'une Europe pleinement intégrée sur le plan économique, social et politique dans la mesure où, si elle se révèle efficace, elle peut inciter les États initialement exclus des ententes à y adhérer ultérieurement.