

ASPECTS ECONOMIQUES DE L'HARMONISATION EUROPÉENNE

BERNARD BELLOC

Professeur de science économique,

Président de l'Université des sciences sociales de Toulouse

Les fondateurs de la communauté économique européenne seraient très surpris par une opinion qui s'est développée depuis quelques années (depuis le traité de Maastricht en fait) et qui tend à accréditer l'idée que l'Europe se ferait contre les intérêts généraux des peuples et des citoyens et au contraire pour le plus grand profit d'entreprises capitalistes à la recherche de leur intérêt égoïste. En réalité c'est bien un souci de sécurité et de stabilité politique et en réaction aux décennies de déchirements entre grandes nations européennes qui a toujours guidé la construction de l'Europe. Dans cette perspective, c'est bien l'intérêt supérieur des peuples européens que sert le long, mais intense et parfois contraignant processus d'intégration qui se traduit actuellement par une intégration monétaire quasi totale et par une harmonisation des cadres juridiques, économiques et, on peut aussi l'espérer, sociaux dans lesquels les différents membres de l'Union sont appelés à conduire leurs propres politiques.

L'idée originelle était que la sécurité en Europe ne pourrait être jamais mieux assurée que par un développement économique harmonieux de l'ensemble des pays concernés. Ce développement serait d'autant plus profitable aux citoyens qu'il se fonderait sur une complémentarité et une solidarité des pays mettant en commun pour un même objectif les ressources humaines et économiques du vieux continent. C'est bien pour conjuguer les énergies des pays européens, les mettre au service des citoyens d'Europe et éviter qu'elles ne servent à s'entre déchirer que la construction européenne s'est développée. Oublier ce rappel trivial, c'est prendre le risque de commettre un contresens complet sur la justification et les conséquences économiques de l'harmonisation européenne. C'est donc sur une volonté politique qu'est fondée le développement de l'intégration économique européenne et non sur le laisser aller économique. Elle repose sur le pari que l'élévation du niveau de vie par une croissance solidaire et complémentaire des pays européens est la meilleure garantie de stabilité politique à long terme. Oublier l'objectif politique initial de la construction européenne c'est non seulement prendre le risque d'un affaiblissement économique, mais surtout prendre le risque d'une déstabilisation politique du vieux continent, car les nationalismes, toujours présents, ne tarderaient pas alors à produire leurs effets les plus négatifs. L'harmonisation européenne, notamment sous son aspect économique est donc avant tout un outil de l'intégration européenne pour un objectif de stabilité et non une fin en soi qui serait uniquement destinée

à faciliter l'activité des firmes et des entreprises. Historiquement il est vrai que l'intégration politique a pu précéder l'intégration économique, mais c'était toujours dans des conditions de domination politique d'un pays sur ses voisins. Depuis le milieu du 20^e siècle, il est clair qu'en Europe comme ailleurs, l'intégration économique, parce qu'elle est la plupart du temps facteur de développement, précède une intégration politique dont on peut espérer alors que mondialisation et libéralisme ne répondent a priori à aucun objectif politique débattu et partagé.

Sur le plan économique, c'est la nécessité de se doter de règles du jeu communes et de développer un marché intérieur actif qui imposent les politiques d'harmonisation économique. De même la nécessité d'opérer à l'intérieur de ce grand marché avec une monnaie commune impose une intégration monétaire qui passe bien entendu par des mesures d'harmonisation des politiques économiques et monétaires des Etats de l'Union. Toute politique d'harmonisation impose des contraintes puisque par définition elle impose des mesures qui n'auraient pas spontanément prises, mais qui permettent de bénéficier des avantages d'un développement économique complémentaire et sans aucun doute plus fort que celui qui aurait pris place en l'absence d'intégration.

Si l'on veut dresser un rapide tableau des principaux aspects économiques de l'harmonisation européenne, il faut sans doute rappeler rapidement ce qu'est en réalité l'harmonisation et écarter quelques malentendus sur ce qu'elle n'est sûrement pas, avant, dans un premier temps de notre exposé éclairer les principales contraintes que l'harmonisation impose, souvent considérées comme autant d'inconvénients, et, dans une seconde partie, d'indiquer les principaux avantages qui ont d'ores et déjà été obtenus par cette politique d'harmonisation, et aussi les bénéfices que l'on en peut encore espérer. Les questions soulevées mériteraient naturellement de plus longs développements, et ce ne sont que les principaux traits des aspects économiques de l'harmonisation que nous évoquerons ici.

Les mesures économiques d'harmonisation sont souvent présentées comme relevant de la volonté d'on ne sait quel groupe d'intérêt de libéraliser les économies, de les mettre en concurrence et de les intégrer encore plus au processus de mondialisation des échanges. Avoir ce point de vue conduit à un contresens complet sur la réalité économique des politiques d'harmonisation en Europe. En effet, l'organisation des échanges et du commerce au plan mondial est tout le contraire de la politique d'harmonisation européenne puisque l'objectif au plan mondial n'est pas de construire une entité cohérente sur le plan économique et politique, mais de donner des règles minimales pour encadrer l'économie mondiale, sans aucun objectif de régulation collective, sauf peut-être en ce qui concerne le FMI et l'OMC. Les cadres réglementaires induits par les politiques d'harmonisation en Europe sont au contraire le résultat d'une volonté politique de construire une économie commune aux différents pays membres de l'Union. La règle de l'unanimité, toujours en vigueur, et les procédures d'élaboration des normes juridiques montrent bien que la construction de ce cadre commun aux pays de l'Union est le fruit d'une volonté politique de construire un cadre économique commun et non la résultante du jeu de rapports de force économique, profitant aux plus influents des membres de

l'Union. L'objectif économique des politiques d'harmonisation européenne n'est pas d'introduire une libéralisation à outrance à l'intérieur de l'Union, mais de construire une économie commune capable de s'imposer au reste du monde dans des conditions bien plus favorables que ne le feraient les économies de chaque pays pris isolément. L'harmonisation économique en Europe a pour objectif la construction d'un espace économique et monétaire solidaire qui permet un développement plus puissant de l'économie européenne, et donc aussi de celle de chaque pays membre. En d'autres termes, si au plan mondial comme au plan européen les règles d'harmonisation ont pour objectif, implicite ou explicite, une meilleure intégration économique des différents pays, cette intégration se fait sur une base solidaire en Europe, ce qui naturellement n'est en général pas le cas en ce qui concerne l'intégration au plan mondial. D'ailleurs, on ne peut que constater une grande continuité entre les termes mêmes du traité de Rome¹ de 1957, l'Acte signé en 1986 et simultanément la longue marche vers l'intégration monétaire, de la crise du SMI à la fin des années 60 à la création du SME en 1979, et enfin à la mise en place de la monnaie unique qui sera en principe achevée en 2002.

LES CONTRAINTES

Les contraintes liées à l'harmonisation des cadres économiques en Europe sont presque toutes des contraintes macro-économiques, ou au moins sectorielles, et à ce titre elles sont politiquement plus difficiles à assumer par les différents gouvernements des pays de l'Union.

A un niveau sectoriel, nous trouvons tout d'abord un premier ensemble de contraintes qui en fait organisent la concurrence au sein des économies de l'Union européenne. Il s'agit d'abord du droit de la concurrence à travers un ensemble de règles d'harmonisation des conditions de la concurrence, y compris l'ensemble des normes édictées en ce qui concerne les produits mis en circulation sur le territoire de l'Union. Quels sont les objectifs de ces contraintes? Essentiellement permettre aux meilleures compétences de l'Union de s'exprimer et ainsi aux industries les plus performantes de chaque pays de faire bénéficier de leur compétitivité les autres membres de l'Union. Une certaine incompréhension se manifeste parfois en ce qui concerne l'objectif recherché à travers ces règles. Il ne s'agit pas de brider des activités nationales ou de les interdire au profit d'on ne sait quels intérêts et au détriment des zones les plus faibles de l'Union. Par exemple, si l'article 92 du Traité de Rome interdit de façon générale les aides à l'industrie car elles sont à juste titre considérées comme des facteurs blaisant la concurrence, le paragraphe 3 du même article précise immédiatement que ces aides sont autorisées dans les zones où la croissance est plus fragile. Ceci illustre parfaitement que les objectifs poursuivis sont

¹ Article 2 Traité de Rome: „La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et unique européenne.“

bien des objectifs de croissance et de développement solidaires et non d'écrasement des faibles par les forts par le jeu d'un marché livré à lui-même.

L'organisation de la concurrence se traduit également par la libéralisation et la déréglementation d'un certain nombre d'activités relevant du service public ou encore de ce que les économistes appellent des monopoles naturels, et donc traditionnellement soumises à un très fort contrôle des Etats. Ces contraintes d'harmonisation sont souvent parmi les plus mal comprises à la fois parce qu'elles remettent en cause des entreprises publiques et parce qu'elles semblent affaiblir le rôle régulateur des Etats dans un certain nombre d'activités jugées stratégiques pour le bien être des citoyens: télécommunications, production et distribution de l'électricité, activités postales, organisation des transports notamment. En réalité là aussi, lorsqu'on examine les choses de près, les contraintes de dérégulation qui traduisent ici les politiques d'harmonisation sont entièrement destinées à faire bénéficier les citoyens des bénéfices d'une concurrence maîtrisée, et ne relèvent pas d'une volonté d'ouvrir à des intérêts privés des secteurs jusqu'alors protégés. Sans aucune exception, toutes les directives européennes qui organisent la concurrence dans les secteurs relevant traditionnellement des services publics distinguent bien l'introduction de la concurrence de la privatisation des entreprises des secteurs concernés. Cette dernière est toujours laissée à la discrétion des Etats et n'est jamais imposée par les contraintes d'harmonisation. L'exemple du secteur ferroviaire est à cet égard très significatif, puisque les deux seuls principes posés par les directives européennes, notamment la directive 91/440 sont d'abord celui de la séparation des activités de gestion des réseaux ferroviaires de celles de l'utilisation du réseau, et ensuite celui de la mise en concurrence de plusieurs opérateurs sur le réseau, celui-ci pouvant rester équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit dans le segment monopolistique du secteur. Nulle part il n'est question d'entreprises publiques ou privées, ceci étant laissé à l'appréciation des Etats. Au demeurant, pour que les citoyens puissent bénéficier d'un accès garanti à ces activités, la notion de service universel a été introduite pour se substituer à celle, plus restrictive, de service public tout en laissant jouer un certain degré de concurrence entre les entreprises susceptibles de produire ce service universel. L'harmonisation européenne en ce qui concerne les règles de la concurrence conduisent néanmoins à une plus grande libéralisation des échanges qui, parce qu'elle augmente la flexibilité générale des économies peut générer des coûts d'ajustement sociaux excessifs ou en tout cas difficiles à surmonter si une politique redistributive forte n'est pas simultanément mise en place, solidarisant les bénéficiaires de cette plus grande flexibilité des perdants aux ajustements. Là encore, les règles européennes permettent en général de redistribuer des fonds compensatoires vers les régions européennes ou les catégories de population qui peuvent avoir à supporter des coûts d'ajustement excessifs.

A côté de l'homogénéisation des conditions de la concurrence à l'intérieur de l'Union, l'harmonisation se traduit par des contraintes strictement macro-économiques. Elles sont les plus spectaculaires et d'ailleurs les plus connues du public et visent à générer la stabilité économique et monétaire indispensable pour que l'élargissement de la concurrence puisse produire ses effets positifs. Ces contraintes sont

essentiellement induites par le processus d'intégration monétaire des pays de l'Union dont la mise sur pied de la monnaie unique est l'aboutissement. L'intégration monétaire des économies européennes est entièrement cohérent avec la création du marché unique. Elle a pour objectifs principaux de réduire les coûts liés à l'hétérogénéité monétaire dans les transactions entre les différents pays de l'Union et de permettre une lisibilité claire des prix sur l'ensemble du territoire européen, d'assurer un espace de stabilité monétaire et d'imposer une cohérence entre les politiques macro-économiques menées par les différents pays européens. Enfin, qu'une monnaie commune impose une cohérence entre les politiques macro-économiques est une évidence, puisque non seulement la maîtrise de l'instrument monétaire est placée à un niveau supranational, mais de plus cette intégration monétaire impose une convergence des politiques budgétaires. Cette dernière est d'ailleurs l'aspect le plus spectaculaire de la contrainte imposée par la monnaie unique avec la fameuse règle des 3% auxquels doivent se limiter les déficits budgétaires. Cette contrainte des 3% a souvent été perçue comme entièrement arbitraire, alors qu'elle est dictée par des considérations très simples de plafonnement et d'harmonisation de l'endettement public des différents Etats. En effet, dans une zone économique à monnaie commune, tous les pays sont solidaires de l'endettement des autres. Accroître son endettement de la part d'un pays dans une telle zone revient à transférer sur les autres au moins une partie du poids de cet endettement, ne serait ce que par le biais de l'affaiblissement de la monnaie commune qu'il implique. C'est tout simplement pour éviter que le passage à l'Euro ne se traduise par de tels transferts indus de charges que cette règle des 3% a été instaurée, car elle gèle ainsi le poids relatif de l'endettement des différents pays de l'Euroland. Alors que cette contrainte a très souvent été présentée comme une contrainte guidée par la volonté de brider la souveraineté des Etats en matière de politique budgétaire, son objectif essentiel était d'éviter que certains Etats profitent de la solidarité complète engendrée par la monnaie unique pour faire supporter par d'autres le poids de leur endettement. Il n'est naturellement pas besoin de revenir sur les conséquences de cette contrainte sur l'intégration monétaire européenne, conséquences qui ont été exposées à satiété et qui certes se sont traduites par des coûts sociaux importants à court terme, mais qui sont aussi la condition nécessaire pour que les pays de l'Union bénéficient entièrement de leur intégration économique. Paradoxalement le risque le plus important que fait peser cette contrainte est rarement évoqué, alors qu'il est une conséquence directe de la suppression de l'instrument de change comme variable d'ajustement pour les Etats. Si un tel ajustement n'est plus possible en régime de monnaie unique, alors les chocs et les déséquilibres exogènes auxquels peuvent être soumises les économies européennes ne peuvent plus être absorbés par des politiques de changes ou de taux d'intérêt appropriées, mais par la mobilité des facteurs de production, le travail notamment. On peut être sceptique quant à cette mobilité qui ne fait pas partie de la culture européenne continentale. La solidarité intra-européenne par le biais de mesures redistributives et la mise en place d'une politique budgétaire au niveau européen restent alors les seules alternatives pour faire face à des déséquilibres touchant les économies de l'Union. Des mesures redistri-

butives existent actuellement, mais ne relèvent pas véritablement d'une politique budgétaire européenne qui se substituerait aux politiques budgétaires nationales, au moins pour la partie conjoncturelle de ces politiques.

LES AVANTAGES

Les avantages des mesures d'harmonisation sont nombreux et réels, mais ils se situent tous à un niveau micro-économiques et de ce fait sont beaucoup moins perçus collectivement. Ce sont en effet des gains dont profitent essentiellement les entreprises et à travers elles leurs salariés, et aussi les simples citoyens. Ils peuvent être classés en deux grandes catégories: les avantages liés à l'intégration monétaire, et ceux qui viennent de l'organisation du marché unique.

Les avantages liés à l'intégration monétaire sont d'abord des avantages de stabilité des changes: la monnaie unique est formellement un système de changes fixes rendus en principe irréversibles par la disparition des monnaies nationales et l'instauration de l'Euro. Comme on l'a vu en 1997-98 avec la non propagation de la crise financière asiatique aux marchés des changes européens, la monnaie unique fait disparaître les crises de changes sur les marchés européens qui ont jalonné l'histoire monétaire des dernières décennies, évitant ainsi d'avoir recours à des manipulations de taux d'intérêt destinées autant à défendre les monnaies nationales européennes contre les fluctuations internationales que contre les fluctuations des monnaies européennes entre elles. La simple crédibilité de la mise en place de l'Euro a suffi à découpler l'ensemble des marchés des changes européens de la crise asiatique. Quelques années auparavant, une telle crise aurait déclenché des variations contradictoires entre monnaies européennes fortes et monnaies européennes faibles, obligeant les gouvernements à des manipulation de taux d'intérêt cassant net toute la reprise économique sur le vieux continent. Un autre bénéfice que tireront les citoyens de l'intégration monétaire réside dans la transparence qu'il y aura entre les prix: d'un Etat à l'autre, les écarts de prix pour un même produit apparaîtront clairement et tendront à se gommer sous l'effet de la concurrence. Ces écarts ne proviendront désormais jamais d'un biais de change, mais de conditions de compétitivité différentes. Enfin n'oublions pas que les coûts directs de la multiplicité actuelle des devises européennes sont estimés à près de 20 milliards d'Euros. La monnaie unique fera disparaître ces coûts de change et tous les agents économiques en profiteront. Un avantage de l'intégration monétaire européenne réside aussi dans la nécessaire coordination des politiques économiques nationales qu'elle implique. Il n'y a aucun paradoxe à affirmer cela, alors même que cette coordination est souvent présentée comme un inconvénient et que l'impossibilité de pratiquer des politiques de relance nationales dans un contexte d'intégration monétaire est souvent présentée comme une des causes importantes de la persistance du chômage. En réalité, comme le montrent toutes les études conjoncturelles, la non coordination des politiques conjoncturelles est à l'origine d'un véritable coût du à la non Europe, véritable facteur de persistance du sous-emploi. Par exemple, s'il n'y a pas eu de re-

prise forte en Europe après la récession de 1993, c'est notamment parce que confrontés à la nécessité de réduire simultanément le chômage et les déficits publics, les pays européens n'ont pu coordonner et donc maîtriser l'évolution de la masse monétaire. Cette coordination était la seule possibilité de faire coexister une expansion monétaire modérée et des taux d'intérêt bas, de façon à mettre en oeuvre les restrictions budgétaires après le redémarrage de la croissance et non simultanément. Cette absence de coordination a eu un effet dévastateur pour l'emploi. L'avènement de la monnaie unique rendra possible cette coordination et évitera la mise en oeuvre de politiques nationales non coordonnées dans le meilleur des cas, contradictoires parfois.

Conjuguée avec la stabilité monétaire induite par la monnaie unique, l'organisation du grand marché en Europe, avec la suppression des droits de douane, la mise en oeuvre de règles communes en ce qui concerne la concurrence permet aux entreprises européennes de profiter d'économies d'échelle par l'accroissement des débouchés que cela permet. Plus de 60% des exportations des pays de l'Union se font vers d'autres pays de l'Union. C'est l'illustration flagrante que la création du Grand Marché a bien permis le développement des échanges intracommunautaires, mettant à la disposition des consommateurs un plus nombre de produits dans les meilleures conditions de compétitivité. Un autre avantage que les consommateurs européens ont tiré de l'instauration du marché unique consiste dans l'élargissement des gammes de produits mis à leur disposition. Il ne faut en effet pas oublier que l'ouverture des frontières ne se traduit pas seulement par un développement quantitatif du volume des échanges, mais aussi par un développement en quelque sorte qualitatif de ceux-ci. L'automobile en est un très bon exemple. L'ouverture des différents marchés européens aux producteurs d'automobiles de l'Union leur a non seulement permis d'offrir des véhicules dans les meilleures conditions de prix, mais aussi d'élargir leur gamme. C'est aussi un des effets positifs des économies d'échelle induites par l'élargissement des marchés. Enfin les règles d'harmonisation, par la meilleure organisation de la concurrence qu'elles impliquent en Europe, permet aux firmes européennes d'être plus fortes et donc plus compétitives vers les marchés non européens. Ceci est vrai directement en termes d'exportations et aussi du point de vue des investissements directs que ces firmes peuvent faire à l'étranger. De tels investissements génèrent beaucoup plus d'emploi dans le pays d'où est originaire l'investisseur (3 à 5 fois que n'en générerait la production annuelle dans le pays d'origine).

Si les règles d'harmonisation de l'activité économique peuvent paraître parfois trop contraignantes, elles sont cependant la garantie de la construction d'une zone économique et monétaire stable, de nature à permettre aux entreprises de devenir plus compétitive pour le plus grand bénéfice des consommateurs européens, puisque ces entreprises produisent essentiellement à destination des pays d'Europe et aussi de leur salariés qui ne peuvent que bénéficier de leur développement. Ce développement économique n'est pas une fin en soi. Il est le moyen de rendre les citoyens européens solidaires à travers des intérêts économiques qu'ils ont en commun, et partant de consolider la construction politique de l'Europe.