

Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ?

MARIA JOÃO RODRIGUES

Juin 2012

- La crise systémique que traverse la zone euro aura des conséquences profondes pour l'avenir de l'Union économique et monétaire, la construction européenne et la place de l'Europe dans le monde.
- Tout comme les responsables politiques, les économistes et les politologues recherchent à tâtons une solution à la crise pour sortir la zone euro de cette zone de turbulences.
- En identifiant les principaux facteurs ayant un impact sur l'évolution future de l'Union monétaire, différents scénarios peuvent être identifiés pour décrire à quoi pourrait ressembler la zone euro en 2020.
- On peut imaginer quatre scénarios principaux :
 - (1) Les Etats membres continuent d'avancer à petits pas dans la gestion de la crise, ce qui pourrait conduire à l'éclatement de l'Union monétaire ;
 - (2) dans une autre variante, des reculs supplémentaires en matière d'intégration politique sont envisageables;
 - (3) Une combinaison particulière de facteurs pourrait conduire à une Europe à deux vitesses autour d'un noyau dur ;
 - (4) Dernière option: sous la pression de certains Etats membres, l'Union monétaire est complétée par une Union budgétaire et politique.

Sommaire

Préface	4
Introduction : Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ?	5
1. L'analyse de la zone euro sous forme de scénarios	5
2. Evaluer l'évolution de l'Union économique et monétaire	6
2.1 UEM : une construction inachevée.....	6
2.2 La difficile interaction entre politiques de croissance et de consolidation budgétaire.....	7
2.3 La crise financière exacerbe la crise de la zone euro.....	8
2.4 La crise de la zone euro en cinq actes.....	8
2.4.1 La crise grecque, le FESF et la réforme de la gouvernance économique.....	9
2.4.2 Effet domino, Mécanisme européen de stabilité et Pacte pour l'euro plus.....	9
2.4.3 Le piège austérité / croissance, la réforme du FESF et les nouvelles mesures de coordination budgétaire et économique.....	10
2.4.4 Le besoin d'une solution plus globale.....	10
2.4.5 Plus de dégradations importantes des notes, un nouveau traité intergouvernemental et un agenda pour la croissance.....	11
2.5 Un nouveau cadre, mais encore bien des difficultés.....	11
3. Identifier les facteurs essentiels déterminant l'avenir de l'UEM	14
4. Les directions dans lesquelles peuvent évoluer les facteurs déterminants retenus	14
5. Les principaux scénarios d'évolution de l'UEM	16
5.1 Issues à la crise et narrations de l'avenir.....	16
(a) Hiérarchie européenne et différenciation.....	16
(b) Fragmentation et désintégration de l'Europe.....	16
(c) Union budgétaire au sein d'un noyau européen.....	17
(d) Union budgétaire dans toute l'Union européenne.....	17
5.2 Les scénarios d'évolution de l'UEM.....	17
Scénario A.....	19
Scénario B.....	19
Scénario C.....	20
Scénario D.....	21
Epilogue	22

Préface

La crise de l'Union économique et monétaire (UEM) a rythmé et dicté l'agenda politique européen depuis déjà plus de deux ans. Au cours de cette période, peu de choses se sont améliorées, mais beaucoup se sont dégradées. Les problèmes de dette souveraine de la Grèce mis au jour en 2010 paraissent aujourd'hui comme un aspect presque anodin de cette crise qui s'est sans cesse étendue depuis. Cette détérioration est notamment due à une approche de la gestion de crise qui menace aujourd'hui l'existence même de l'Union monétaire. Economistes et politiques ont tenté d'explorer ce territoire inconnu dans différentes directions. Certains se sont accrochés aux convictions qui s'expriment dans le Traité de Maastricht, à l'origine de l'UEM, tandis que d'autres ont refusé de le prendre pour guide, à la lumière de ses résultats, et ont proposé des chemins alternatifs. Au final, toutefois, tous avancent à tâton et tentent de faire face à une crise titanesque dont ils commencent à peine à comprendre la portée.

Crises du refinancement, de la dette souveraine, des services bancaires et de la solvabilité, pratiquement indissociables les unes des autres, vont de paire avec :

- une perte de confiance des marchés dans la monnaie commune ;
- les difficultés sociales, comme l'explosion du chômage des jeunes dans certains pays, conséquence de la gestion de cette crise ;
- la légitimité démocratique douteuse de certains des nouveaux instruments et procédures mis en place pour gérer la crise ; la confiance brisée des peuples dans la capacité de l'UE et de ses institutions à résoudre les problèmes.

Dans cette situation, alors que l'avenir de la construction européenne dépend de l'issue de la crise et de la manière dont elle est gérée, il ne suffit plus de s'attarder sur les détails. Ce qu'il faut véritablement, c'est rassembler tous les éléments : renflouement des banques, mesures d'austérité, garanties des emprunts et bien d'autres aspects, pour obtenir une vue d'ensemble de la situation.

La forme que prendra demain l'UEM est plus incertaine aujourd'hui que jamais. Personne n'est en mesure de prédire le cours que suivra la crise ni la manière de la maîtriser. Ce que nous pouvons faire, toutefois, c'est examiner les scénarios d'évolution qui nous racontent les diverses directions que la crise pourrait prendre. C'est l'approche choisie par la Fondation Friedrich Ebert dans son projet "**UEM 2020 : Scénarios pour l'avenir de la zone euro**". La modélisation de différentes évolutions possibles permet d'appréhender différentes visions de l'avenir de l'UEM. L'objectif est de fournir à la gestion de crise des ressources stratégiques qui lui permettent de mieux gérer les événements inattendus et de ne pas perdre de vue le problème dans toute sa globalité.

La présente étude menée par le **Professeur Maria João Rodrigues** constitue le premier résultat d'un échange de vue paneuropéen intense sur les facteurs déterminants d'évolution, leurs variations possibles et les scénarios que la combinaison de ces facteurs permet d'envisager pour la forme future de la zone euro. Des représentants du monde universitaire, de la politique et de la société civile ont participé à une analyse des scénarios futurs présentés ici, au cours de discussions et d'un atelier organisé dans les bureaux bruxellois de la Fondation Friedrich Ebert. Les options ne manquent pas, entre poursuivre les efforts actuels pour se débattre avec la crise et compléter l'UEM actuelle par une Union budgétaire, ne serait-ce que dans le cadre d'un noyau de pays européens. Et pour être réaliste, on ne peut pas non plus exclure l'éclatement de l'Union monétaire.

Pendant l'année 2012, les scénarios présentés ici seront évalués et développés en permanence dans de nombreux ateliers et au cours de conférences organisés par la Fondation Friedrich Ebert dans toute l'Europe. Ces travaux enrichiront le débat sur les options politiques face à la crise, tant au plan national qu'à l'échelon européen. Espérons que cela contribuera à trouver des positions tranchées en faveur ou à l'encontre de chaque scénario, et à sensibiliser ainsi davantage les acteurs qui participent à la définition du cap futur de la zone euro et de la construction européenne.

Björn Hacker

Analyse politique internationale

Introduction 1 : Quels scénarios pour l'avenir de la zone euro ?

La zone euro traverse une crise systémique aux conséquences considérables pour l'avenir de l'Union économique et monétaire, pour la construction européenne, et pour la place de l'Europe dans le monde.

Le présent article a pour objectif d'esquisser les scénarios pour l'avenir de la zone euro, en tenant compte en particulier de l'impact de la crise actuelle sur l'évolution à plus long terme de l'Union économique et monétaire. L'horizon choisi pour cette étude est de moyen terme - 2020 - notamment par référence à la stratégie Europe 2020 pour la croissance et l'emploi et au prochain budget communautaire. L'année retenue suit également les deuxièmes élections européennes, celles de 2019, les prochaines se déroulant en 2014 ; Ces deux scrutins seront déterminants dans le choix de la direction donnée à l'Europe.

L'objectif premier de cette étude est de fournir un cadre plus clair pour organiser le débat sur les conséquences à plus long terme des divers choix politiques susceptibles d'être faits aujourd'hui en réponse à la crise de la zone euro. Ce cadre devra être élaboré par étapes, chaque étape étant ensuite soumise à l'évaluation d'experts et de décideurs politiques, dont les points de vue seront probablement différents.

Conformément aux méthodologies éprouvées en matière d'élaboration de scénarios, il convient de se pencher sur les questions suivantes :

- Quel cadre donner à une analyse des scénarios pour l'Union économique et monétaire ?
- Comment l'Union économique et monétaire a-t-elle évolué jusqu'à présent ?
- Quels sont les facteurs essentiels susceptibles de façonner l'évolution future de l'UEM ?
- Dans quels sens peuvent évoluer les facteurs essentiels retenus ?
- Quels sont les principaux scénarios possibles quant à l'évolution de l'UEM ?

1. L'analyse de la zone euro sous forme de scénarios

Notre analyse doit porter sur l'évolution de l'UEM, et sur ses implications pour les Etats membres, l'Union européenne, et la place de l'Europe dans le monde.

Notre étude couvrira la période avant, pendant et après la crise, avec une perspective à court terme, mais aussi à plus long terme, à l'horizon 2020.

L'analyse sera nécessairement multidimensionnelle et portera sur plusieurs niveaux, comme l'indique le tableau 1 :

- *multidimensionnelle*, parce que nous devons en particulier prendre en compte de multiples dimensions de l'évolution de l'UEM : dimensions monétaire, financière, répercussions sur les finances publiques, aspects économiques, sociaux et politiques ;
- *à plusieurs niveaux*, en particulier les échelons national, européen et international.

L'analyse ne se limitera pas seulement aux tendances mesurables - économiques et financières, par exemple - mais intégrera aussi les cadres institutionnels pertinents et les interactions politiques entre les principaux acteurs.

Puisque l'objet de l'analyse est particulièrement complexe, nous nous attacherons à une "simplification stratégique" (dont l'auteur assume l'entière responsabilité). Cela semble inévitable, puisque nous traitons d'une crise qui mobilise des milliers d'acteurs politiques essentiels et qui génère des dizaines de nouveaux instruments politiques, avec des répercussions dans un grand nombre d'autres domaines, qui seront analysés conformément à tout une gamme de théories explicatives.

1 . Les données statistiques servant de base à cette analyse ont été rassemblées par Anthony Ferreira. L'annexe statistique à cette publication est disponible à l'adresse suivante : <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=09193&ty=pdf>.

Cette complexité et cette simplification stratégique se reflètent au chapitre 2, un historique succinct mais intense de l'UEM. Nous pouvons donc commencer à compléter le tableau 1 selon notre propre sélection des principaux facteurs déterminants à prendre en compte dans l'élaboration des scénarios.

Tableau 1: Cadre retenu pour l'analyse des évolutions de l'UEM

Dimensions	monétaire	financière	finances publiques	économique	sociale	politique
Niveaux						
National						
Européen						
International						

2. Evaluer l'évolution de l'Union économique et monétaire

Il existe bien des manières différentes de conter l'histoire de l'Union économique et monétaire (UEM). Dans la présente étude, nous voulons mettre en lumière les questionnements permanents et les divergences de vues qui marquent cette histoire, dans l'identification des principaux problèmes et des solutions envisageables au cours de toutes les différentes phases de développement de l'UEM. Bien entendu, nous détaillerons davantage la phase la plus récente, la crise de la zone euro, que nous subdiviserons en plusieurs étapes, afin de faciliter l'identification des principaux facteurs susceptibles de déterminer l'avenir : tendances socio-économiques, développements institutionnels et principaux acteurs. **Ces facteurs déterminants et leurs interactions fourniront le cadre dans lequel nous pourrons élaborer des scénarios plus précis pour l'avenir.** Comme nous l'expliquions au chapitre 1, notre approche sera multidimensionnelle, en reliant les dimensions monétaire, financière, budgétaire, économique, sociale et politique, et elle se placera sur plusieurs niveaux, en analysant les influences mutuelles entre les échelons national et européen, mais aussi l'échelon international.

2.1 UEM : Une construction inachevée

La décision politique de création d'une monnaie unique pour l'Europe était le corollaire logique de la création du marché unique européen, mais aussi une solution aux tensions permanentes que rencontrait le système monétaire européen : La liberté de mouvement des capitaux n'était pas compatible avec l'autonomie des Etats en matière de taux de change, de politiques monétaire et budgétaire. L'adoption de la monnaie unique était également censée accroître l'autonomie stratégique de l'Europe par rapport au dollar américain à l'ère de la mondialisation croissante des marchés financiers. Ceci étant posé, la création d'une monnaie unique sur un continent aussi marqué par la diversité relevait d'une gageure : Un processus irréversible de convergence nominale vers des taux d'intérêt, une inflation, des déficits public plus faibles, impliquant la création d'une banque centrale européenne dotée de compétences exclusives en matière de politique monétaire et le renforcement de la coordination des politiques budgétaires nationales, tout en trouvant le bon équilibre entre le potentiel et les besoins de l'économie allemande et d'autres économies nationales situées à des stades différents de compétitivité et de développement social.

Certains analystes mirent en garde contre les risques d'institution d'une monnaie unique dans ce qui n'était probablement pas une zone monétaire optimale, mais d'autres considérèrent que ces risques pouvaient être surmontés si la convergence nominale s'accompagnait d'une action forte en faveur d'une convergence réelle, avec le soutien de politiques de cohésion régionale. En tout état de cause, selon certains, les déséquilibres des comptes n'auraient plus la même importance dans une situation nouvelle, au sein d'une zone monétaire commune, puisque les capitaux circuleraient à la recherche des meilleures opportunités de rendement, favorisant ainsi les régions en besoin de rattrapage.

Parallèlement, en pleine conception de l'UEM, un autre débat portait sur la place respective à donner aux aspects monétaires et économiques ; un débat remporté au final par les partisans d'une maîtrise de l'inflation et d'une discipline budgétaire stricte, reflets d'influences monétaristes. Ainsi donc, le volet monétaire fut défini de façon détaillée et prit une position dominante dans les statuts de la Banque Centrale Européenne, tandis que le volet économique fut confiné essentiellement à la coordination des politiques budgétaires en matière de discipline budgétaire, au détriment d'autres objectifs budgétaires tels que la croissance ou la justice. Cela apparaît clairement dans le Traité de Maastricht (1992) qui instaure l'UEM, définit les statuts de la BCE et introduit les grandes orientations des politiques économiques (GOPE). Il en va de même du Pacte de stabilité et de

croissance adopté en 1997 pour offrir au gouvernement allemand des garanties supplémentaires avant le lancement de l'euro. Le terme de "croissance", ajouté au dernier moment sous la pression du gouvernement socialiste alors nouvellement élu en France, ne donna guère lieu à plus de précisions dans le texte.

L'autre tentative significative de rééquilibrage de ce Pacte de stabilité et de croissance déséquilibré fut un nouveau Pacte pour l'emploi, par lequel tous les Etats membres s'engageaient à faire converger à la baisse leur taux de chômage en même temps que convergeaient à la baisse leurs déficits publics. Cette tentative, menée par le Premier ministre Jean-Claude Juncker pendant la présidence luxembourgeoise de 1997, échoua face au refus de l'Allemagne et de l'Espagne, et déboucha sur une approche moins directive : On demandait aux Etats membres une convergence sur les mêmes priorités politiques, sans objectif quantifié. C'est ce qui allait devenir les lignes directrices pour l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, inscrite par la suite dans le Traité d'Amsterdam.

Le résultat de ces débats, au final, ce fut une UEM dotée d'un volet monétaire fort, et d'un volet économique plus faible, négligeant le rôle des politiques économiques et des politiques pour l'emploi, et se concentrant principalement sur une discipline budgétaire qui n'était pas affinée et précise, mais plutôt rigide et faible.

2.2 La difficile interaction entre politiques de croissance et de consolidation budgétaire

Les Etats membres étaient encore en train de coordonner leurs politiques budgétaires en définissant des programmes nationaux de stabilité et de convergence lorsque fut produite une stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, appelée stratégie de Lisbonne. Son objectif était d'adapter l'Europe au nouveau contexte global, caractérisé par la concurrence mondiale, la révolution de l'information et le vieillissement de la population. A l'origine, cette stratégie comprenait quatre piliers : investir dans la connaissance, l'éducation, la recherche et l'innovation ; parachever le marché intérieur ; moderniser les systèmes de protection sociale ; et s'appuyer sur les politiques macroéconomiques pour encourager une croissance durable. Toutefois, ce dernier pilier, qui devait se fonder sur les grands orientations des politiques économiques, ne s'est jamais intégré dans la stratégie plus globale : on voulait protéger l'autonomie et, de fait, la prédominance des politiques budgétaires sur toutes les autres politiques économiques et sociales.

Cinq années de débats furent nécessaires, notamment entre l'Ecofin et les autres organes du Conseil, avant la décision finale du Conseil européen : On mit en place un nouveau langage destiné à accroître la cohérence entre les mesures de consolidation budgétaire et celles favorisant la croissance : On déclara qu'elles "se renforçaient mutuellement", et on parla beaucoup d'une réorientation des dépenses publiques au profit des objectifs de Lisbonne. Il y eut un débat approfondi sur la viabilité des finances publiques face au vieillissement démographique, et sur leur capacité à soutenir les investissements intelligents. Furent ainsi identifiées plusieurs réformes structurelles dans les domaines des retraites, de l'éducation et de l'emploi, pour assurer un financement durable des budgets publics.

Cette discussion prometteuse fut mise en sourdine face aux errements des politiques budgétaires pro-cycliques (accroissement des déficits en période de forte croissance), ce qui conduisit au célèbre conflit entre l'Allemagne, la France et la Commission Prodi, impliquant la Cour de Justice de l'Union européenne. Une révision du Pacte de stabilité et de croissance fut mise en chantier en 2005 sous la présidence du Luxembourg. Les débats aboutirent à cette révision du pacte, qui contient une longue liste de facteurs que la Commission européenne doit prendre en compte lorsqu'elle évalue les déficits publics excessifs. Le résultat, globalement positif par-delà plusieurs ambiguïtés contre-productives, fut de donner davantage de temps aux Etats membres pour réduire leurs déficits excessifs, s'ils se montraient capables de "réorienter les finances publiques vers les objectifs de Lisbonne".

Entretemps fut entrepris en 2005 l'examen à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, après la mise en lumière de difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre : les acteurs avaient du mal à "s'approprier" le processus, et manquaient de ressources financières et politiques. Ce bilan entraîna une réforme importante de la gouvernance : La stratégie allait se traduire en lignes directrices pour l'économie et pour l'emploi, et les Etats membres durent préparer des programmes nationaux de réforme en faveur de la croissance et de l'emploi, qui devaient s'intégrer aux programmes existants de stabilité et de convergence au service de la consolidation budgétaire.

Cette réforme de la gouvernance de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi devait ouvrir la voie à davantage de cohérence et de synchronisation entre les politiques budgétaires, économiques et sociales. En réalité, il s'agissait déjà d'un stade embryonnaire du "semestre européen". Néanmoins, cet examen à mi-parcours fit aussi prendre à la stratégie de Lisbonne un virage controversé : on affaiblissait ses piliers social et environnemental, et on négligeait le rôle des politiques macroéconomiques dans le soutien à la croissance durable et le besoin de davantage d'investissements au service d'une économie plus intelligente et plus écologique. La stratégie fut ainsi recentrée sur les réformes structurelles portant essentiellement sur la consolidation budgétaire et la compétitivité, mais oubliant par exemple ce qui se passait sur les marchés financiers.

2.3 La crise financière exacerbe la crise de la zone euro

L'Europe fut surprise par la crise financière de 2008. Dans un premier temps, on pensa que le continent résisterait mieux au choc grâce à ses bons fondamentaux : Finances publiques saines, équilibre des comptes courants, systèmes solides de protection sociale et systèmes financiers plus responsables. Mais l'ampleur du choc fut telle que bientôt, l'Europe dut admettre que des mesures exceptionnelles s'imposaient d'urgence pour éviter un effondrement général des mécanismes financiers et pour empêcher que la récession ne vire à la dépression, avec des conséquences sociales catastrophiques. C'est pourquoi l'UE se lança, avec les Etats-Unis et d'autres pays partenaires, dans une coordination internationale sans précédent pour sauver et réguler le système financier, notamment en consacrant d'énormes volumes d'aide à la relance de l'économie, afin de tenter de faire redémarrer la machine économique et sociale. Le G20 fut créé en novembre 2008, et adopta un agenda ambitieux en avril 2009 à Londres (sous la présidence du Premier ministre britannique Gordon Brown) et à Pittsburgh en septembre 2009 (sous l'égide du Président des Etats-Unis Barack Obama).

Parallèlement, l'UE mit sur pied son plan de relance économique à la fin de 2008, essentiellement en réunissant les divers programmes nationaux de relance. A ce moment-là se déroulait en Europe un vaste débat sur la nécessité de renforcer la coordination entre les plans nationaux, afin d'exploiter au mieux leurs retombées, mais aussi de créer de nouveaux instruments européens pour encourager les investissements partout en Europe, notamment dans l'économie verte et la re-qualification des travailleurs. Ainsi, la crise put se transformer en opportunité pour accélérer la transition vers un nouveau modèle de croissance : plus verte, plus intelligente, et plus inclusive. Il est utile de se souvenir qu'à ce moment-là, le successeur de la stratégie de Lisbonne - la stratégie Europe 2020 - était déjà en préparation, et allait déjà vers ce nouveau modèle de croissance.

Néanmoins, à quelques exceptions près, les contraintes politiques et financières empêchèrent d'avancer. La coordination européenne montra ses faiblesses, liées notamment aux difficultés de ratification et de mise en oeuvre du Traité de Lisbonne et aux incertitudes quant à l'issue des élections européennes. En outre, le sauvetage des banques en difficulté s'avéra beaucoup plus onéreux que prévu, et absorba une part importante des fonds des plans de sauvetage. Une des critiques souvent exprimées à l'époque soulignait le dilemme existant : La construction européenne devait répondre à la crise, sans quoi la crise financière minerait la construction européenne. Mais personne n'aurait pu imaginer à quelle point cette mise en garde était prémonitrice.

Lorsque l'Europe parvint à surmonter la récession, au cours de laquelle la croissance moyenne du PIB se situait à -4%, le taux de chômage moyen avait atteint la barre des 10% et le déficit public moyen se situait à 106,6% du PIB ; Cela signifie que la plupart des pays membres étaient sous le coup d'une procédure de la Commission européenne pour déficit excessif. A ce moment-là, l'accord implicite conclu en 2008 - ne pas s'attarder sur ce problème budgétaire - fut oublié, et de nouvelles inquiétudes pour les déficits publics et les dettes souveraines se firent jour à propos de la "stratégie de sortie". Mais comment les Etats membres pouvaient-ils réduire leurs aides budgétaires exceptionnelles sans saboter la reprise ? On ouvrit ainsi un nouveau débat : certains affirmaient qu'il fallait maintenir les efforts budgétaires pour les investissements-clés et la création d'emploi, tandis que d'autres expliquaient que de nombreux Etats membres ne pouvaient plus se permettre de tels efforts, et qu'il fallait aller vers nettement plus de rigueur.

Tel était l'état des discussions lorsque la Commission européenne proposa les premières réformes de la gouvernance économique européenne. Elles se concentraient sur de nouveaux mécanismes visant à assurer la discipline budgétaire, notamment en renforçant la cohérence entre les programmes nationaux de réformes, destinés à mettre en oeuvre la stratégie de croissance Europe 2020, et le Pacte de stabilité et de croissance avec ses programmes de stabilité et de convergence. Il fallait à nouveau tenter de limiter l'agenda en faveur de la croissance aux réformes structurelles, avec pour objectif la consolidation budgétaire. Cette préoccupation centrale trouva aussi son reflet dans l'analyse annuelle de la croissance proposée par la Commission européenne en 2010 pour lancer la stratégie Europe 2020. L'histoire, souvent, se répète : Elle prend des formes nouvelles, mais les forces en présence sont similaires.

2.4 La crise de la zone euro en cinq actes

Au départ, il semblait s'agir d'une crise de la dette souveraine dans un pays périphérique, la Grèce, mais c'est devenue une crise systémique de la zone euro, et pire encore, une crise de la construction européenne, qui exige une refonte complète de l'Union économique et monétaire. Il est important de comprendre les effets croisés des problèmes et des réponses apportées qui ont conduit l'Europe dans cette situation. Résumer une période aussi intense en quelques pages n'est pas simple, mais comprendre ces interactions est essentiel si l'on veut élaborer des scénarios précis.

2.4.1 La crise grecque, le FESF et la réforme de la gouvernance économique

Après la victoire des socialistes aux élections générales de 2009 en Grèce, le nouveau gouvernement, dirigé par Georges Papandréou, découvrit que le déficit public et la dette publique étaient bien plus élevés que prévus, ce qui faisait peser sur le pays des coûts de refinancement de la dette bien supérieurs. Une faillite de la Grèce aurait pu nuire gravement à plusieurs banques européennes, conduire l'économie grecque à la catastrophe, et déclencher un effet domino. Le chef du gouvernement grec appela à l'aide et rencontra l'appréhension de ses partenaires, dont les positions oscillaient entre promesses de solidarité et critiques sévères de "l'irresponsabilité" des Grecs. Le Conseil européen informel extraordinaire de février 2010, convoqué par le nouveau Président Herman Van Rompuy pour mener une réflexion sur le long terme, fut accaparé par un débat d'urgence sur les réponses à apporter au problème grec. La position finale du Conseil européen affirmait la nécessité de combiner la responsabilité nationale à la coordination et la solidarité européenne, mais restait floue quant aux solutions concrètes.

En réalité, les avis divergeaient profondément entre les Etats membres : Certains proposaient une solution s'appuyant essentiellement sur le FMI, tandis que d'autres plaidaient pour une réponse communautaire, et que d'autres encore préconisaient une solution ad hoc sur une base intergouvernementale, suffisamment stricte pour décourager toute répétition d'un tel événement et pour éviter tout aléa moral. Ainsi furent lancées les premières discussions sur un éventuel Fonds Monétaire Européen, même si l'on souligna également qu'un instrument communautaire adapté existait déjà, qui permettait d'accorder des prêts sous conditions et d'émettre des euro-obligations pour les financer, instrument qui était utilisé pour soutenir des Etats non membres de la zone euro. Il suffirait d'adapter le dispositif aux membres de la zone euro : il s'agissait du mécanisme européen de stabilité financière (MESF), géré par la Commission européenne et garanti sur le budget communautaire.

Au cours des quelques mois qui suivirent allaient s'enchaîner les mauvaises nouvelles, au fur et à mesure que l'on recherchait une nouvelle solution, alors que s'exprimaient des désaccords profonds sur la manière d'adapter l'instrument communautaire. Les principaux arguments concernaient les incompatibilités à la fois avec le Traité de Lisbonne et avec la Constitution allemande (la Loi fondamentale). Après l'approbation d'un prêt d'urgence lors du Conseil européen de mars 2010, on parvint lors du Conseil européen extraordinaire de mai à un accord définitif sur la création d'un instrument spécifique, qu'on appellerait le Fonds européen de stabilité financière (FESF), basé sur des garanties nationales et des décisions intergouvernementales, capable d'émettre des euro-obligations pour mobiliser des ressources afin de fournir des prêts à des conditions strictement encadrées et à un coût élevé. Il fut en outre décidé que les négociations sur ce nouvel instrument devaient dépendre de l'avancement en parallèle de négociations sur la gouvernance économique dont les travaux se poursuivaient au sein d'un groupe de travail présidé par Herman Van Rompuy, et qui traitait de la discipline budgétaire et des déséquilibres macroéconomiques. Ces trois questions constituèrent le coeur de la réforme de l'UEM, qui allait avoir de nombreuses ramifications dans un avenir proche : la solidarité dans la gestion de la dette fut entamée au profit de davantage de discipline budgétaire et de réformes destinées à accroître la compétitivité.

2.4.2 Effet domino, Mécanisme européen de stabilité et Pacte pour l'euro plus

A l'arrivée de l'été 2010, le problème grec semblait maîtrisé, même si les taux d'intérêts que subissait la Grèce restaient élevés, alimentés par la spéculation sur la dette souveraine grecque à travers les CDS (Credit Default Swaps) et les dégradations successives de la note de la Grèce par les principales agences de notation. Le refinancement de la dette grecque avait été partiellement retiré des marchés grâce à un prêt conditionné à des réformes sévères, pour réduire l'endettement du pays et soutenir les banques nationales et européennes détenant des obligations grecques. Mais bien des doutes subsistèrent quant à l'efficacité de cette solution, du point de vue de la Grèce (serait-il possible de réduire le poids de la dette sans croissance ?), des créanciers (récupèreraient-ils leurs fonds) et des garants (risquaient-ils de perdre leurs garanties et de devoir virer réellement des fonds à la Grèce ?).

Parallèlement, les négociations sur la gouvernance économique avançaient, et un nouvel ensemble de mesures législatives prenait forme, avec la participation du Conseil et du Parlement européens, pour renforcer la discipline budgétaire et mettre en place une nouvelle surveillance macro-économique. En outre, le FESF devait être transformé en un mécanisme permanent, qui s'appellerait le Mécanisme européen de stabilité (MES). Au cours d'un sommet bilatéral à Deauville entre Angela Merkel et Nicolas Sarkozy (ce genre de sommets étant devenus courants avant les sommets européens) un accord fut conclu sur le réglage fin du dispositif : les sanctions du Pacte de stabilité et de croissance révisé ne seraient que semi-automatiques (pour répondre aux attentes de la France), tandis que le nouveau MES devrait comprendre la possibilité d'une faillite (organisée) d'un Etat au sein de la zone euro (pour satisfaire l'Allemagne).

Cet accord conduisit à de nouvelles incertitudes sur les marchés financiers et renforça les doutes sur la solidité de la dette des Etats les plus vulnérables. Cela déclencha un effet domino, et on vit augmenter les taux auxquels empruntaient plusieurs autres pays. L'Irlande fut la première sous le feu des projecteurs, le pays souffrant d'un

profond déséquilibre de son système bancaire ; Elle fut suivie dans la tourmente par le Portugal, dont la croissance accusait une faiblesse chronique, puis par l'Espagne, durement touchée par l'éclatement de sa bulle immobilière, tandis que de nouveaux doutes apparaissaient sur la robustesse de la dette italienne. A Noël 2010, le débat tournait autour de la nécessité de renforcer le FESF pour pouvoir aussi protéger ces grandes économies.

Certains Etats membres déclarèrent ne pas pouvoir accroître leurs contributions au FESF, et proposèrent de plutôt accélérer la création du mécanisme permanent, le MES. Ils déclarèrent également qu'ils accepteraient implicitement que la BCE joue un rôle plus actif dans le rachat de dette souveraine des pays fragilisés, à condition que les pays membres de la zone euro s'engagent sur un nouveau pacte. Ce pacte appelé "Pacte de l'euro plus" fut signé en mars 2011 par tous les Etats membres concernés et par plusieurs autres désireux de rejoindre la zone euro. Il comprenait de nouveaux engagements à la discipline budgétaire, à des réformes en faveur de la compétitivité, à la responsabilité nationale en matière de restructuration des banques, et de premières mesures de convergence fiscale. Le Conseil européen de printemps, au mois de mars 2011, fut le point culminant de ce tournant de l'Europe vers une approche axée uniquement sur la rigueur ; Elle combinait le Pacte de l'euro plus à la Stratégie européenne 2020 concentrée sur les réformes nécessaires pour accélérer la consolidation budgétaire. Les désaccords au sommet du G20 à Toronto furent flagrants, l'Europe prenant ses distances par rapport à ces partenaires internationaux sur l'équilibre à mettre en place entre consolidation budgétaire, d'une part, et croissance, investissement et création d'emplois, de l'autre.

2.4.3 Le piège austérité / croissance, la réforme du FESF et les nouvelles mesures de coordination budgétaire et économique

La consolidation budgétaire sans politique de relance de la croissance réduisit la part du PIB dans le ratio dette/PIB, rendant impossible toute réduction du poids de la dette. En outre, le service de la dette fut alourdi par le coût croissant des emprunts et les dégradations successives des notes des pays, en dépit de leurs efforts de réforme. Ce type de "piège grec" menaçait également d'autres pays membres, malgré plusieurs annonces de réformes et de réduction des dépenses.

Le problème fut clairement reconnu par le Conseil européen de juillet 2011 ; On multiplia les déclarations en faveur d'un soutien à la croissance dans les économies vulnérables, et le FESF fut assoupli, avec un abaissement des taux d'intérêt et de la maturité des prêts, et des interventions sur les marchés secondaires et le système bancaire. Malgré cette avancée, la pression commença de monter pour l'Italie et l'Espagne, et la seule réponse disponible consista à solliciter le soutien de la BCE, le FESF n'ayant pas l'ampleur requise pour soutenir de grandes économies, tandis que l'idée vers une mutualisation partielle de la dette fut rejetée par l'Allemagne et d'autres pays. Pour eux, toute nouvelle avancée sur le FESF / le MES devait aussi dépendre de l'accord final au Conseil et au Parlement européens sur ce qu'on appelait le "six pack", c'est à dire au fond une nouvelle législation alliant un Pacte de stabilité et de croissance révisé et une nouvelle surveillance macroéconomique.

Cet accord final intervint en septembre, avec l'adoption de règles plus strictes sur la discipline budgétaire et de sanctions plus dures, mais avec aussi une approche plus équilibrée et symétrique de la surveillance macroéconomique. En outre, le Parlement européen se déclara favorable à ce que la Commission européenne formule des propositions sur les euro-obligations.

2.4.4 Le besoin d'une solution plus globale

Malgré la mise au point de cette boîte à outils diversifiée, la pression s'accrut sur la dette souveraine d'un nombre croissant de pays membres. Même le triple A de la France perdit son caractère sacré, en particulier après la dégradation de la dette des Etats-Unis intervenue au cours de l'été. De plus en plus de voix s'élevèrent pour demander une solution globale à la crise de la zone euro, dont il fut admis qu'elle était systémique. Une telle solution devait comprendre la discipline budgétaire, la coordination économique, et un gouvernement de la zone euro. La perspective d'une mise en œuvre de la solidarité européenne face à la dette se fit plus menaçante. Les indicateurs économiques, qui laissaient présager une dégradation de la situation économique, y-compris en Allemagne, firent encore monter la pression en faveur de cette solution plus audacieuse.

Les grandes lignes de cette solution plus globale furent tracées lors des sommets d'octobre 2011, qui conçurent un gouvernement informel de la zone euro et définirent un mandat portant sur un ensemble de modifications limitées des traités européens. On considéra que l'accord final sur le "six pack" ne suffisait plus en matière de discipline budgétaire, et qu'il fallait donc mettre en place de nouveaux mécanismes qui seraient inclus dans les traités, en particulier une "règle d'or" alignée sur celle existant en Allemagne, et qui limite le déficit structurel à 0,5% du PIB. En outre, les sanctions devaient devenir plus automatiques et faire intervenir la Cour européenne de justice. Deux éléments aident à comprendre cette nouvelle tactique : D'abord, il était apparu que l'accord conclu à Deauville était une erreur qu'il fallait corriger : les sanctions de la discipline budgétaire devaient devenir plus automatiques et le MES devait se montrer plus prudent sur la question d'un défaut souverain ; Ensuite, la pression demeura forte sur le FESF / MES, dont le volume d'intervention fut jugé insuffisant pour faire face aux difficultés de grands pays, et il y eut également un débat intense sur la manière de donner à ces instruments un

effet de levier, tandis que se firent de plus en plus pressants les appels à la création des euro-obligations ou à des interventions de la BCE en dernier ressort.

Une fois de plus, la résistance de l'Allemagne limita cet effet de levier à un nouveau mécanisme d'assurance basé sur les ressources du FESF, conçu pour accompagner un instrument spécial géré par le FMI et destiné à attirer les investissements des principaux partenaires internationaux de l'Europe. Cet appel au soutien international lancé par les dirigeants européens au sommet du G20 à Cannes reçut un refus poli, même si la Chine entretint la perspective d'une participation, au moins dans une certaine mesure, au renflouement du système, si l'Europe lui accordait en échange le statut d'économie de marché. En tout état de cause, à ce moment-là, la crise de la zone euro et l'inaptitude de l'Europe à la surmonter étaient véritablement devenues un problème mondial, nuisant de ce fait au statut international du continent.

2.4.5 Plus de dégradations importantes des notes, un nouveau traité intergouvernemental et un agenda pour la croissance

Au cours du Conseil européen de décembre, organisé pour discuter des modifications apportées au Traité de Lisbonne, la Commission européenne prit l'initiative de proposer deux règlements renforçant la discipline budgétaire et un livre vert explorant diverses possibilités de présenter les euro-obligations comme des "obligations de stabilité". On put ainsi clairement identifier un élément central des concessions sur lesquelles il allait falloir négocier. Le rapport sur les euro-obligations fut accueilli fraîchement par l'Allemagne et d'autres délégations, tandis que l'amendement du traité semblait se recentrer sur d'autres points de divergences : Les modifications du traité devaient-elles se confiner à la discipline budgétaire, ou devaient-elles aussi aborder la coordination et la convergence économique, ainsi que la gouvernance de la zone euro ? Et qui devait être impliqué ? Tous les Etats membres de l'UE, seuls les pays membres de la zone euro, ou fallait-il également inclure ceux qui désiraient le rejoindre ? Cette dernière question se retrouva au cœur des débats pendant et après le Conseil européen de 2011, lorsque le Premier ministre britannique David Cameron exigea des conditions tellement inacceptables pour la modification des traités européens qu'on fut contraint de passer à un traité intergouvernemental. Mais derrière les grands titres retenus par les médias, les négociations se poursuivirent pendant les fêtes de fin d'année, et permirent de déboucher sur un accord définitif lors du sommet de janvier 2012. Le titre du nouveau document évolua, passant de "Pacte budgétaire européen" à "Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance". Son principal objet était d'engager 25 Etats membres à une nouvelle règle d'or en matière de discipline fiscale, inspirée des dispositions du droit allemand sur l'équilibre des budgets.

Dans l'intervalle, l'économie européenne était confrontée à une nouvelle récession, et on en vint généralement à admettre qu'il fallait se doter d'un agenda en faveur de la croissance. Néanmoins, des divergences subsistèrent quant aux priorités : Fallait-il se concentrer sur le parachèvement du marché unique et accélérer les réformes structurelles, ou bien fallait-il élaborer de nouveaux instruments pour favoriser les investissements ?

2.5 Un nouveau cadre, mais encore bien des difficultés

En conclusion, durant cette période d'intense créativité politique, on développa un nouveau cadre pour répondre aux problèmes essentiels de l'UEM, que l'on peut synthétiser de la manière suivante :

1. *Discipline budgétaire* (avec une nouvelle législation, le Pacte pour l'euro plus et le nouveau traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) :

- Un engagement à présenter des budgets équilibrés ;
- Un nouvel accent mis sur la dette publique, et pas seulement sur les déficits ;
- Des sanctions plus automatiques et plus dures ;
- Un suivi plus précis des Etats membres ayant besoin d'une assistance financière ;
- Les Etats membres prirent de nombreux nouveaux engagements à entreprendre des réformes structurelles et à réduire leurs dépenses.

2. *Stabilité financière* :

- De nouvelles réglementations applicables aux systèmes financiers concernant les montants de capital requis, les hedge funds et les fonds en action, certains produits dérivés et les bonus ;
- De nouvelles instances européennes de supervision et des tests de solidité réguliers des banques ;
- Des instruments pour répondre à la crise de la dette souveraine (FESF et MES) ;
- De nouveaux rôles confiés à la BCE.

3. Croissance (Stratégie Europe 2020) :

- Un engagement stratégique à long terme pour une croissance plus intelligente, plus verte et plus inclusive ;
- Des initiatives phares européennes ;
- Des programmes nationaux de réforme ;
- Une analyse annuelle de la croissance et des recommandations aux Etats membres.

4. Déséquilibres macroéconomiques (avec une nouvelle législation) :

- Un nouveau processus de surveillance macroéconomique permettant de suivre les principaux problèmes posés par les déséquilibres économiques et sociaux externes et internes, avec une approche plus symétrique.

5. Gouvernance (avec une législation et un nouveau traité) :

- Réorganisation du cycle annuel de préparation des budgets nationaux et des programmes de réformes nationales avec une coordination ex-ante de la Commission, c'est à dire plus de souveraineté partagée (semestre européen) ;
- Des sommets réguliers de la zone euro avec un Président permanent et des équipes de direction, incluant le Président de la Commission européenne et le Président de l'Eurogroupe ; Une approche inclusive à l'égard des Etats membres désirant rejoindre la zone euro ;
- L'implication des parlements nationaux et du Parlement européen dans les discussions sur les questions concernant la zone euro ;
- Une coordination plus systématique de l'UE avec ses partenaires internationaux (FMI et G20) .

Le premier volet, qui porte sur la discipline budgétaire, était particulièrement élaboré, ce qui reflétait l'équilibre des forces en présence au moment de la définition des divers problèmes de l'UEM et des solutions prioritaires. Pour certains, le problème central était le manque de discipline budgétaire et la résistance aux réformes essentielles ; Pour d'autres, le principale difficulté résidait dans le manque de mesures en faveur de la croissance, de l'investissement et de la création d'emplois, et, plus récemment, la pression spéculative exercée sur le service de la dette souveraine. En outre, pour beaucoup, les problèmes avaient été amplifiés par les défauts de régulation du système financier, alors que d'autres insistaient pour dire que le problème latent des déséquilibres macroéconomiques était à l'origine de la plupart des autres difficultés. Finalement, la plupart des Européens s'accordent sur un point : la gouvernance de la zone euro n'est pas à la hauteur de ce qu'exige la situation, mais il subsiste toute une gamme de choix possibles quant à conformité à la méthode communautaire ou au degré de transfert de la souveraineté nationale vers l'échelon européen.

Malgré ces évolutions politiques importantes, la crise de la zone euro se poursuit. Parmi les problèmes, on peut nommer :

- des niveaux de dette insoutenables dans certains pays ;
- les écarts de taux auxquels les divers pays empruntent ;
- les divergences dans les courbes de croissance des divers pays, dont plusieurs sont négatives ;
- une tendance générale à la récession et à l'augmentation du chômage ;
- des effets de contagion croissants pour l'économie mondiale : la crise de la zone euro est devenue un problème mondial ;
- l'opposition politique à davantage de solidarité européenne dans certains pays membres ;
- l'opposition politique à davantage de réformes structurelles, fiscales, et de baisse des dépenses dans d'autres pays membres ;
- le sentiment largement répandu d'une perte de contrôle démocratique sur les conditions de vie en général. L'Europe est désormais ressentie comme ayant un impact fort sur la vie des gens, tout en échappant à tout pouvoir démocratique à l'échelon national.

En réalité, ces problèmes sont désormais tellement ancrés et centraux dans de nombreux pays membres que la sortie de crise sera déterminante non seulement pour l'avenir de l'UEM, mais aussi pour celui de la construction européenne et pour la place de l'Europe dans le monde.

Tableau 2 : Facteurs principaux et essentiels qui déterminent l'avenir de l'UEM

Dimensions	monétaire	financière	finances publiques	économique	sociale	politique
Niveaux						
National	Taux d'intérêt Taux d'inflation BANQUES CENTRALES NATIONALES	Fourmiture de crédit Prêts interbancaires BANQUES NATIONALES BANQUES NATIONALES DE DEVELOPPEMENT AUTRES OPERATEURS FINANCIERS FONDS EN ACTION, HEDGE FONDS <u>Décrochage de grandes banques</u>	Déficit public / PIB Dette publique / PIB Investissement public Dépenses sociales Spread des dettes publiques LOI DE FINANCE NATIONALE PROGRAMMES DE STABILITE ET DE CONVERGENCE <u>Défaut ou sortie d'un Etats membre de la zone euro</u>	Taux de croissance Taux d'emploi Coûts unitaires du travail Evolution des taux d'investissement de la spécialisation productive Taux d'exportation/ d'importation / PIB Parts de marché Comptes courants PROGRAMMES NATIONAUX DE REFORME	Taux de chômage Taux de pauvreté Niveau d'éducation Niveau des retraites Niveau des salaires STRUCTURE DE LA PROTECTION SOCIALE NEGOCIATIONS COLLECTIVES	SOUVERAINETE BUDGETAIRE NATIONALE <u>Gouvernements, Parlements</u>
Européen	Taux d'intérêt Taux d'inflation Taux de change BCE	Indicateurs boursiers Prêts interbancaires BEI Réglementations des marchés financiers ORGANES EUROPEENS DE SUPERVISION FINANCIERE FESF / MES	Limite du déficit public Limite de la dette publique Objectifs à moyen-terme Exceptions à envisager PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE Procédures de vote Procédures de contrôle BUDGET COMMUNAUTAIRE Dépenses prioritaires Ressources propres	Taux de croissance Taux d'emploi Economie sobre en carbone Investissement en R&D Taux d'exportation / d'importation Parts de marché Comptes courants SURVEILLANCE MACROECONOMIQUE STRATEGIE EUROPE 2020 PLAN EUROPEEN DE SOUTIEN A L'INVESTISSEMENT	Taux de chômage Taux de pauvreté Niveau d'éducation LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI	COORDINATION BUDGETAIRE EUROPEENNE COORDINATION FISCALE EUROPEENNE AUTORITE FISCALE EUROPEENNE COORDINATION EUROPEENNE DES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES <u>Conseil européen, Conseil, Commission européenne, Parlement européen</u> <u>Elections européennes</u>
International	Taux d'intérêt Taux d'inflation Taux de change FMI G20	Bourse Indicateurs REGLEMENTATIONS DES MARCHES FINANCIERS <u>Agences de notation</u> TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIERES FMI G20 Flux de capitaux d'investissement Nouvelles bulles spéculatives	FMI G20	Taux de croissance Comptes courants OMC G20	BIT G20	FMI G20

3. Identifier les facteurs essentiels déterminant l'avenir de l'UEM

Cette analyse rétrospective de l'évolution de l'UEM va nous aider à identifier les facteurs susceptibles de déterminer son évolution future. Ils comprennent les tendances économiques et sociales essentielles, les évolutions des institutions et des politiques, ainsi que l'interaction entre les principaux acteurs qui ne sont pas motivés seulement par leur pouvoir relatif, mais aussi par leurs différentes perceptions des causes de cette crise et des solutions à apporter. Il n'est donc pas simple d'identifier les principaux facteurs déterminants, et nous présentons ici (au tableau 2) une première esquisse qu'il conviendra de réviser au fil du temps. Ces principaux facteurs déterminants sont de trois natures différentes :

(i) les principales tendances économiques et sociales (en minuscules dans le tableau) ;

(ii) les principaux développements des institutions et des politiques (en majuscules) ;

(iii) les principaux acteurs politiques (soulignés).

(Les facteurs essentiels sont en caractères gras.)

4. Les directions dans lesquelles peuvent évoluer les facteurs déterminants retenus

Si l'on considère que ce sont là les facteurs déterminants essentiels pour l'évolution future de l'UEM, il nous faut examiner leurs évolutions possibles.

- **Les coûts d'emprunt de la dette publique dans la zone euro** : Ils peuvent diverger, s'accroître, connaître une divergence entre un groupe "noyau" et les autres Etats membres, ou converger à la baisse. Certains écarts seraient acceptables, mais les divergences cumulées des coûts d'emprunt, des taux d'investissement et de croissance et des taux de chômage pourraient conduire à une implosion de la zone euro.
- **Les objectifs à moyen-terme pour les déficits des comptes publics et la dette** : Divergence ; Convergence à l'intérieur de certaines limites ; Défaut de plusieurs Etats membres ; ou Convergence à la baisse. Tous les Etats membres devraient réduire le poids de leur dette, en particulier ceux qui payent les taux les plus élevés. Mais sans croissance, cet objectif sera très difficile à atteindre.
- **Les taux de croissance** : Divergence ; Diminution ; Divergence entre un groupe noyau et le reste de la zone ; Ou convergence à la hausse.
- **Les comptes courants** : Augmentation des excédents et des déficits ; diminution des excédents et des déficits ; Ou diminution des excédents et augmentation des déficits ou vice versa. Les Etats membres accusant des déficits externes devraient les réduire en renforçant leur compétitivité, et les Etats membres en excédent externe peuvent relancer la demande intérieure.
- **Les taux de chômage** : Divergence ; Hausse ou baisse. Cela dépendra en particulier des taux de croissance, mais aussi des tendances démographiques, et notamment des flux migratoires.
- **Les agences de notation** : Notations divergentes ; Dégradation de la note de tous les Etats membres ; Divergence entre un groupe noyau et le reste de la zone ; Ou convergence des notes à la hausse. Si la plupart des Etats membres voient leur note dégradée, la crédibilité de l'euro en pâtira. Le risque de dégradation de la note est devenu un élément de pression constante sur des gouvernements démocratiquement élus. Une agence européenne de notation pourrait apporter davantage d'équilibre et de pluralisme dans les notations des finances publiques et de la viabilité de la dette.
- **Le FESF / MES** : Maintenir le déséquilibre entre consolidation budgétaire et croissance ; Rester faible et voir sa note dégradée ; Stigmatiser davantage les pays recevant une assistance ; Emettre des obligations à plus grande échelle et gérer la dette. Jusqu'ici, l'assistance fournie aux Etats membres par le FESF / MES se concentre sur la consolidation budgétaire, sans beaucoup se préoccuper de la croissance, imposant ainsi aux pays concernés la mise en place de politiques d'austérité, et contribuant

ainsi à les faire sombrer davantage dans la récession. En outre, les ressources de ces instruments restent limitées, et ils ne sont pas équipés pour faire face aux besoins de grands pays ou pour traiter directement avec les banques.

- **La BCE** : Sous pression ; Maintient son soutien limité ; Atteint les limites de sa capacité d'intervention ; Réduit son soutien ; Ou en revient à un rôle traditionnel mais plus équilibré. L'intervention de la BCE a été importante, et a joué un rôle décisif pour contrer le resserrement du crédit et prévenir un effondrement du système bancaire. Mais cela a inéluctablement des limites.
- **Le FMI et le G20** : Les partenaires au sein du G20 apportent un soutien sous réserve de conditions strictes ; Ne peuvent pas apporter davantage de soutien ; Les partenaires au sein du G20 se penchent sur les différences internes à l'UE ; Ou bien la position de l'UE se renforce au sein du G20. L'UE a demandé à ses partenaires du G20 de fournir un soutien supplémentaire aux opérations de sauvetage. Mais les pays du G20 sont réticents à répondre à cette demande, sauf si l'UE fait des concessions importantes.
- **Le plan européen en faveur de l'investissement** : Est-il réduit aux fonds structurels, oui ou non ? C'est une des pierres angulaires de la convalescence de l'euro qui a été ignorée jusqu'ici. Mais la victoire de François Hollande à l'élection présidentielle en France va peut-être ouvrir de nouvelles perspectives.
- **La surveillance macroéconomique** : Elle perd en pertinence ; Elle est bloquée par les divergences internes ; Elle accentue la pression sur les pays en déficit ; Ou bien elle devient un instrument central et plus symétrique. Ce nouveau processus de surveillance devrait se concentrer non seulement sur les Etats membres accusant des déficits extérieurs, mais aussi sur les Etats membres en excédent. Certains Etats membres s'opposent toutefois à une telle approche symétrique. Elle pourrait servir à améliorer la coordination macroéconomique de la zone euro dans son ensemble.
- **La souveraineté budgétaire nationale** : Transfert uniquement pour les pays les plus fragiles ; Refus de tout transfert ; Union budgétaire ; Union budgétaire entre un petit groupe de pays ; Ou union budgétaire à l'échelle de l'UE. Une union budgétaire impliquerait certains transferts de souveraineté en matière budgétaire vers l'échelon européen. Un tel transfert peut être plus ou moins démocratique, et concerner plus ou moins de pays.
- **L'autorité budgétaire européenne** : Plus forte à l'égard des pays les plus faibles ; Faible ; Forte et démocratique. Voir commentaires ci-dessus.
- **Le pouvoir législatif et la légitimité démocratique** : Faibles dans certains Etats membres et forts dans d'autres ; Faibles ou plus forts à l'échelon européen. Voir commentaires ci-dessus.
- **Les négociations collectives** : Ne peuvent pas éviter le dumping social pratiqué par certains Etats membres ; Ne peuvent pas éviter une détérioration générale de la situation sociale ; Retranchement d'un petit groupe opposé au dumping social ; Ou convergence à la hausse des normes sociales. S'il n'y a pas de convergence des normes sociales, le risque de dumping social existe toujours.
- **La situation politique en Allemagne** : Pas d'alternance ; Changement de majorité.
- **Elections présidentielle et législatives en France** : Pas d'alternance ; Changement de majorité.
- **Election présidentielle aux Etats-Unis** : Pas d'alternance ; Changement de majorité.
- **Elections européennes** : Pas d'alternance ; Changement de majorité.
- **Défaut ou sortie de l'euro de certains Etats membres** : Oui et contagion ; Non ; Menace permanente ; Pas de risque de défaut ; Ou de sortie.
- **Défaut de grandes banques** : Certaines ; Non, mais haircuts sévères ; Peut arriver en dehors d'un noyau de pays membres ; Pas de risque.

5. Les principaux scénarios d'évolution de l'UEM

5.1 Issues à la crise et narrations de l'avenir

Comme point de départ pour l'élaboration des scénarios, nous utilisons ces facteurs déterminants essentiels pour créer des séquences possibles ou des narrations du futur. Nous avons élaboré quatre récits contrastés, ouvrant la voie à quatre scénarios très divergents.

(a) Scénario du "tâtonnement" : Hiérarchie européenne et différenciation

(b) Scénario de l'éclatement : la fragmentation et la désintégration de l'Europe

(c) Scénario de l'Europe du noyau : l'Union budgétaire d'un petit groupe de pays

(d) Scénario du parachèvement : l'Union budgétaire dans toute l'Union européenne

(a) Hiérarchie européenne et différenciation

Le changement politique en France n'est pas suffisamment fort. Il n'y a pas non plus de changement politique important lors des élections générales en Allemagne ou lors des élections européennes. La gestion européenne de la crise de la zone euro ne change pas.

Aucune grande banque ne fait défaut, mais on procède à des remises de dette importantes. Aucun Etat ne fait défaut ni ne quitte la zone euro, mais le risque perdure, et les coûts d'emprunts continuent de diverger au sein de la zone. Il sera dès lors plus difficile de se conformer à bon nombre d'objectifs à moyen terme pour la discipline budgétaire, qui va également diverger. Les agences de notations vont dégrader la note d'autres Etats membres. Le FESF / MES apporte son soutien, mais sans équilibres dans les conditions qu'il demande, et la BCE, sous pression, maintient un soutien limité. Les partenaires de l'Europe au G20 finissent par décider d'apporter un soutien limité assorti de conditions rigoureuses. Le plan européen de soutien à l'investissement est réduit aux fonds structurels. Les taux de croissance et de chômage sont également divergents entre les pays. Les déficits extérieurs de certains Etats membres augmentent, tandis que les excédents d'autres pays augmentent également, et la surveillance macroéconomique exerce toute sa pression sur les pays en déficit. Les négociations collectives ne permettent pas d'éviter le dumping social de la part des pays les plus faibles.

L'autorité budgétaire européenne devient plus forte pour ces pays, et la légitimité démocratique est affaiblie et demeure faible à l'échelon européen. Les mouvements populistes et anti-européens de droite et de gauche se développent dans toute l'Europe.

(b) Fragmentation et désintégration de l'Europe

Il n'y a pas de changement politique en France ou en Allemagne, ou lors des élections européennes. La gestion européenne de la crise de la zone euro est entravée par les divergences croissantes.

Un pays membre fait défaut et quitte la zone euro, et certaines grandes banques sont également défaillantes, ce qui déclenche des effets de contagion difficile à maîtriser. Le coût des emprunts dans la zone euro augmente de manière générale et plusieurs Etats membres ne parviennent pas à respecter leurs objectifs de consolidation budgétaire à moyen terme. Les agences de notation dégradent tous les Etats membres, le FESF / MES reste faible et voit aussi sa note dégradée, la BCE atteint ses limites en matière d'intervention et le G20 ne peut pas fournir davantage de soutien financier.

Il n'existe pas de plan européen pour soutenir l'investissement, les taux de croissance diminuent d'une façon générale dans une spirale descendante qui entraîne tous les Etats membres. Les excédents et les déficits externes diminuent et les taux de chômage augmentent. Les négociations collectives ne peuvent pas empêcher une détérioration générale des normes sociales.

Il existe une réelle résistance au transfert de compétences budgétaires nationales vers l'échelon européen, l'autorité budgétaire européenne reste faible et le pouvoir législatif est affaibli, en particulier à l'échelon européen. Les mouvements populistes et anti-européens de droite et de gauche prennent de l'ampleur partout en Europe, et les partis pro-européens perdent les élections dans plusieurs Etats membres, et sont remplacés par des anti-européens. L'Union européenne marche vers sa désintégration.

(c) Union budgétaire au sein d'un noyau européen

Les élections françaises, allemandes ou européennes n'amènent pas d'alternance politique. Aucun pays ne fait défaut ni ne quitte la zone euro, mais le risque demeure, et des faillites de grandes banques sont possibles.

Un petit groupe de pays membres décide de mettre en place une Union budgétaire. Les coûts d'emprunt divergent entre les Etats membres à l'intérieur et à l'extérieur de ce petit groupe, et les objectifs à moyen terme de consolidation budgétaires convergent à la baisse. Les notes des dettes souveraines divergent entre les Etats membres à l'intérieur et à l'extérieur de ce petit groupe. Le FESF / MES stigmatise davantage les pays membres qui reçoivent une assistance, la BCE réduit son soutien et les partenaires internationaux de l'Europe au G20 se penchent sur les différences internes au sein de l'UE.

Le plan européen de soutien aux investissements est réduit aux fonds structurels. Les taux de croissance et de chômage divergent entre les Etats membres à l'intérieur et à l'extérieur du groupe noyau. Les excédents et les déficits externes augmentent. La surveillance macroéconomique est reléguée au second plan. Les négociations collectives au sein du petit groupe organisent un retranchement contre le dumping social des autres pays membres.

L'autorité budgétaire européenne reste forte à l'égard des Etats membres les plus faibles. Le pouvoir législatif et la légitimité démocratique sont plus forts au sein du petit groupe de pays membres et plus faibles dans les autres pays membres. Les mouvements populistes et anti-européens de droite et de gauche prennent de l'ampleur partout en Europe. On institutionnalise une Europe à deux vitesses.

(d) L'Union budgétaire dans toute l'Union européenne

Les élections en France et en Allemagne font basculer les majorités, et entraînent dans leur sillage une alternance politique lors des élections européennes.

L'UEM est complétée par le développement d'une Union budgétaire et politique. Le FESF / MES ouvre la voie à l'émission d'euro-obligations à plus grande échelle et à une gestion partiellement commune de la dette. Les coûts d'emprunts convergent à la baisse dans la zone euro. Le risque de défaut ou d'abandon de l'euro par un pays n'existe pas, pas plus que le risque de défaillance d'une grande banque. Les notes des dettes souveraines convergent à la baisse, la BCE revient à un rôle plus traditionnel, mais plus équilibré, et l'UE voit sa position renforcée au sein du G20. Les objectifs de consolidation budgétaire à moyen terme convergent à la baisse.

Il existe un plan européen de soutien à l'investissement. Les taux de croissance convergent à la hausse, et les taux de chômage diminuent. La surveillance macroéconomique devient un instrument central et plus équilibré. Les excédents et les déficits externes diminuent. Les négociations collectives favorisent la convergence à la hausse des normes sociales.

L'autorité budgétaire européenne est plus forte et plus démocratique. Les citoyens européens sont de plus en plus nombreux à soutenir la construction européenne.

5.2 Les scénarios d'évolution de l'UEM

Dans ce dernier chapitre, à partir de ces récits - quatre seulement parmi les nombres narrations alternatives possibles - nous élaborons des scénarios plus centrés sur les transformations structurelles de l'Union économique et monétaire et de la construction européenne. Les scénarios vont à présent être élaborés pour présenter les configurations possibles de l'Union économique et monétaire et de la construction européenne à l'horizon 2020, à partir des divers choix de politiques susceptibles d'être faits en réponse aux principales difficultés rencontrées. Ces problèmes cruciaux sont présentés au tableau 3.

Tableau 3 :

Domaines décrits dans chaque scénario	Problèmes centraux de l'UEM
Stabilité financière	Pénurie de crédit Prêts interbancaires Forte divergence des coûts d'emprunt pour l'émission de dette publique Risque de défaut souverain
Discipline budgétaire	Dette publique élevée Déficits publics élevés Peu de marge budgétaire pour l'investissement public et privé Divergences fiscales Divergences sur les cotisations et les prestations sociales
Croissance	Récession Croissance faible Chômage Inégalités sociales Transition lente vers la croissance verte Transition lente vers la croissance intelligente
Déséquilibres macroéconomiques	Divergences en augmentation sur les taux de croissance, de chômage, d'investissement Forts déficits des comptes courants et de l'endettement externe
Gouvernance	Efficacité Légitimité

Scénario A

Le scénario du tâtonnement : Hiérarchie et différenciation en Europe

L'Union économique et monétaire reste incomplète, incapable d'assurer la croissance et l'emploi, et encore moins d'assurer une transition vers un nouveau modèle de croissance plus verte, plus intelligente et plus inclusive.

L'accès aux ressources financières reste instable. La réglementation du système financier, nécessaire pour réduire la volatilité et les pressions abusives, n'est pas achevée. Par exemple, les agences de notations restent libres d'intervenir dans l'arène politique. Les organes européens de surveillance du système financier restent faibles, et il existe plusieurs goulets d'étranglement dans les prêts interbancaires à travers les pays membres. Ces prêts sont entravés par les hésitations de la BCE, qui ne fournit des liquidités qu'en dernier ressort. Le résultat, c'est une pénurie chronique du crédit.

En ce qui concerne l'émission de dette publique, les écarts de coûts des emprunts restent trop élevés entre les Etats membres. Les ressources du Mécanisme européen de stabilité sont toujours inadaptées et le risque d'un défaut souverain persiste. En outre, l'UE accroît sa dépendance à l'égard du soutien financier de ses partenaires extérieurs.

Le Pacte de stabilité et de croissance révisé pousse à une réduction régulière de la dette publique et du déficit structurel des comptes publics, et ménage peu d'espace pour le soutien aux investissements publics et privés. La consolidation budgétaire reste difficile dans de nombreux pays membres, à cause de la faiblesse de la croissance. La viabilité à long terme de la protection sociale est érodée. Parallèlement, le Pacte pour l'euro plus, par lequel les Etats membres s'engagent à renforcer leur convergence sur la fiscalité des entreprises et les cotisations et prestations sociales, est difficile à mettre en œuvre pour les mêmes raisons.

Il n'y a ni évolution significative des instruments européens de soutien aux investissements, ni coordination macroéconomique en faveur de la croissance. Il n'existe pas non plus de politique industrielle européenne pour compléter la politique commerciale de l'Europe. La stratégie européenne pour la croissance reste limitée à l'achèvement du marché unique et aux réformes structurelles. Dans ce contexte, les opportunités offertes par le marché unique européen et les marchés extérieurs profitent particulièrement aux pays ayant des ressources publiques et privées à investir. Par conséquent, la transition vers une économie plus verte et plus intelligente se fait de manière très inégale selon les pays membres. Avec ces contraintes pesant sur la demande européenne agrégée, le taux de chômage moyen reste élevé, et frappe particulièrement les jeunes dans de nombreux pays membres : Les tensions sociales vont fortement augmenter dans certaines régions d'Europe.

La nouvelle surveillance macroéconomique met l'accent sur les Etats membres dont la compétitivité est faible et dont les déficits externes et le taux de chômage sont forts. Elle leur fait des recommandations individualisées sur la manière de réduire leurs difficultés. Néanmoins, dans le contexte décrit ci-dessus, il est difficile de réduire les divergences entre les pays membres en matière de croissance, d'investissements et de taux de chômage, malgré les efforts déployés pour optimiser l'emploi des fonds structurels. Certaines régions sont prises au piège de la récession / stagnation, ce qui entraîne des flux d'émigration, y-compris une "fuite des cerveaux", qui aggravent encore la situation.

Il n'y a pas de changement fondamental du processus budgétaire. Le budget communautaire conserve le même volume, et dispose de peu de ressources propres. Les tentations protectionnistes génèrent des résistances nationales à tout renforcement de la coordination des budgets nationaux et des programmes à l'échelon européen. Le nouveau Président de la Commission européenne pourra bien être élu par le Parlement européen, mais il restera entravé par la faiblesse des instruments financiers et politiques à sa disposition pour tenter de prévenir ou de résoudre les problèmes. En ajoutant à cela le manque d'implication des Etats membres et des citoyens dans les prises de décision, on constatera un recul du soutien populaire à la construction européenne et un renforcement des partis anti-européens et des partis populistes.

Scénario B

Scénario de l'éclatement : Fragmentation et désintégration de l'Europe

L'Union économique et monétaire reste incomplète, incapable d'assurer la croissance et secouée par des cas de défaut souverain et de sortie de l'euro, avec des effets de contagion incontrôlés.

L'accès aux ressources financières reste soumis aux incertitudes constantes. La régulation du système financier

qui permettrait d'en réduire la volatilité et les pressions abusives est confrontée à des résistances et des désaccords importants. Par exemple, les agences de notation continuent de prendre une part active dans le jeu politique. Les organes européens de supervision financière sont faibles et il existe un certain nombre de goulets d'étranglement dans le système des prêts interbancaires à travers les Etats membres, que la fourniture de liquidités en dernier ressort par la BCE ne parvient pas à résorber. Cette situation résulte dans un resserrement chronique du crédit, ce qui aggrave la récession dans plusieurs pays membres.

En ce qui concerne l'émission de dette publique, les différences de coûts d'emprunt entre les pays membres sont trop élevées, et puisque les ressources du Mécanisme européen de stabilité sont trop faibles, le risque de défaut souverain ou de restructuration radicale et désordonnée de la dette devient une réalité dans certains pays, avec des effets de contagion sur la dette souveraine et les banques.

Un Pacte de stabilité et de croissance révisé fait pression sur les Etats membres pour qu'ils réduisent systématiquement leur dette publique et leurs déficits structurels, ce qui laisse peu d'espace pour encourager les investissements publics et privés. La consolidation budgétaire devient impossible dans plusieurs Etats membres, parce qu'ils restent empêtrés dans une longue période de récession. Les systèmes de protection sociale se détériorent et sont partiellement démantelés dans certains Etats membres, ce qui entraîne une forte augmentation de la pauvreté. Parallèlement, il devient impossible d'appliquer le pacte euro plus, par lequel les Etats membres s'engagent à renforcer leur convergence sur la fiscalité des entreprises et les cotisations et prestations sociales.

Il n'y a ni changement significatif dans les instruments européens de soutien aux investissements ni coordination macroéconomique des mesures en faveur de la croissance, ni non plus de politique industrielle européenne en rapport avec la politique commerciale européenne. La stratégie européenne pour la croissance reste concentrée sur l'achèvement du marché unique et les réformes structurelles, des priorités qui rencontrent des difficultés particulières dans les pays frappés par la récession. Dans ce contexte, les opportunités qu'offrent le marché unique européen et les marchés extérieurs profitent particulièrement aux pays disposant de ressources financières publiques et privées à investir. Par conséquent, la transition vers une économie plus verte et plus intelligente est bloquée, et fait même machine arrière dans plusieurs pays membres. Avec de telles contraintes pesant sur la demande agrégée européenne, le taux moyen de chômage et les inégalités sociales atteignent des niveaux sans précédent. Pendant ce temps, dans les économies affaiblies, de nombreux actifs stratégiques sont rachetés par des pays non-européens, ce qui réduit la maîtrise de l'Europe sur ses propres chaînes de production.

La nouvelle surveillance macroéconomique se concentre sur les Etats membres ayant une faible compétitivité et des déficits extérieurs et des taux de chômage élevés, en leur faisant des recommandations individualisées pour les aider à résoudre leurs problèmes. Néanmoins, dans de telles circonstances, les divergences entre les Etats membres en matière de croissance, d'investissements et de taux de chômage augmentent, malgré le recours aux fonds structurels. Certaines régions sont dévastées par une profonde récession, les taux de chômage élevés déclenchant des flux d'émigration importants, et notamment une fuite des cerveaux, qui ne fait qu'aggraver la situation. L'hostilité se développe entre des régions d'Europe, alimentée par les clichés et stéréotypes nationaux, et conduit à une fragmentation de l'identité européenne.

Il n'y a pas de changement fondamental au processus budgétaire. Le budget communautaire conserve le même volume, et ne dispose pas de ressources propres suffisantes. Par réaction protectionniste, certains pays refusent toute coordination plus étroite des budgets nationaux et des programmes à l'échelon européen. Le nouveau Président de la Commission européenne pourra bien être élu par le Parlement européen, mais il restera entravé par la faiblesse des instruments financiers et politiques à sa disposition pour tenter de prévenir ou de résoudre les problèmes. En ajoutant à cela l'opacité de la centralisation et le manque d'implication des Etats membres et des citoyens dans les prises de décision, on constate un renforcement de l'hostilité des peuples à l'égard de l'Europe et un renforcement des partis anti-européens et populistes. Des réactions protectionnistes apparaissent partout et poussent à un retour aux frontières et aux monnaies nationales, ouvrant la voie à l'effondrement et la fragmentation de la zone euro. La désintégration de l'Union européenne va devenir inéluctable. Il s'ensuit un énorme choc à l'échelle de la planète, qui conduit à une récession mondiale.

Scénario C

Scénario du noyau européen : Une Union budgétaire au sein d'un petit groupe de pays

L'Union économique et monétaire est parachevée par un petit noyau de pays membres, qui adopte un traité entièrement nouveau en dehors des traités européens et exclut les pays non-membres de la zone euro, et même certains pays membres (une "Europe à deux vitesses").

La régulation du système financier est développée, fournit davantage de stabilité financière et se concentre sur les besoins de l'économie réelle. Des organes européens de supervision plus forts veillent à un fonctionnement

bancaire plus sain, avec une gestion plus responsable des prêts et des emprunts, mais les prêts interbancaires entre les pays à l'intérieur et ceux à l'extérieur du noyau restent difficiles. Il faut encore des actions non traditionnelles de la BCE pour fournir un meilleur accès au crédit.

Une agence européenne de la dette limitée au petit groupe de pays assure l'émission conjointe d'obligations publiques en dernier ressort, lorsque les émissions deviennent trop difficiles au niveau national, et le coût des emprunts devient plus raisonnable au sein du groupe. Pour les pays en difficulté extérieurs au groupe du noyau, le Mécanisme de stabilité européen est doté des moyens pour fournir une assistance financière, soumise toutefois à des conditions strictes.

Un Pacte de stabilité et de croissance révisé s'efforce de réduire régulièrement la dette et les déficits structurels publics. La consolidation budgétaire reste délicate entre les Etats membres extérieurs au noyau, parce que leur croissance est trop faible. La viabilité à long terme des systèmes de protection sociale est renforcée au sein du groupe noyau, et affaiblie à l'extérieur du groupe. Parallèlement, le Pacte pour l'euro plus, par lequel les Etats membres s'engagent à renforcer leur convergence sur la fiscalité des entreprises et les cotisations et prestations sociales, est mis en oeuvre, mais uniquement au sein du groupe noyau. celui-ci doit se protéger du dumping fiscal et social croissant exercé par les pays extérieurs au groupe.

De nouvelles ressources financières pour l'investissement, combinées à une politique industrielle européenne, au marché unique et à des réformes structurelles adaptées, favorisent la transition vers une économie plus verte, plus intelligente et plus inclusive au sein du groupe noyau. Les chaînes de productions européennes plus organisées et plus compétitives mises en place sous la direction du groupe noyau permettent de mieux exploiter les potentiels du marché unique européen et des marchés mondiaux.

La nouvelle surveillance macroéconomique met l'accent sur les Etats membres ayant une faible compétitivité et des déficits extérieurs et des taux de chômage élevés, en leur faisant des recommandations individualisées pour leur permettre de résoudre leurs problèmes. Néanmoins, dans de telles circonstances, les divergences entre les Etats membres en matière de croissance, d'investissements et de taux de chômage augmentent, malgré l'emploi des fonds structurels. Certaines régions sont prises au piège d'une récession / stagnation, avec des taux de chômage élevés qui déclenchent des flux d'émigration importants (y-compris une fuite des cerveaux) qui ne font qu'aggraver la situation. L'hostilité se développe entre les régions d'Europe, à partir de clichés et stéréotypes nationaux, et conduit à une fragmentation de l'identité européenne.

Au sein du groupe noyau, le processus budgétaire est mis au point de façon à bénéficier d'une meilleure coordination des budgets nationaux et d'une meilleure interface avec le budget communautaire. A l'extérieur de ce groupe d'Etats, il n'y a aucun changement fondamental du processus budgétaire. Le budget communautaire conserve le même volume, et ne dispose pas de ressources propres suffisantes. Par réaction protectionniste, on observe une résistance nationale au renforcement de la coordination des budgets et des programmes nationaux à l'échelon européen. La Commission européenne reste limitée par la faiblesse de ses instruments financiers et politiques dans ces efforts de prévention et de résolution des problèmes. En ajoutant à cela le manque d'implication des Etats membres et des citoyens européens dans les prises de décision, on constatera un recul du soutien populaire à la construction européenne et un renforcement des partis anti-européens et des partis populistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe noyau.

Scénario D

Scénario du parachèvement : l'Union budgétaire dans toute l'Union européenne

L'Union économique et monétaire est parachevée au sein de l'UE, l'accès restant ouvert à tous les Etats membres désireux de la rejoindre. On évite une Europe à deux étages, mais une Europe à deux vitesses peut être nécessaire, autour d'un nouveau traité pour tous les Etats membres qui souhaitent s'y joindre.

La régulation du système financier est développée, fournit davantage de stabilité financière et se concentre sur les besoins de l'économie réelle. Des organes européens de supervision plus forts veillent à un fonctionnement bancaire plus sain, avec une gestion plus responsable des prêts et des emprunts et un fonctionnement normal des prêts interbancaires à travers l'UE. De ce fait, la BCE a moins besoin de recourir à des mesures non conventionnelles pour fournir un accès normal au crédit.

Une Agence européenne de la dette assure l'émission conjointe d'obligations publiques en dernier ressort, lorsque l'émission de titres à l'échelon national atteint des niveaux déraisonnables. Cela favorise d'une manière générale des coûts d'emprunt plus faibles et plus raisonnables. Si certains pays rencontrent des difficultés inhabituelles, le Mécanisme de stabilité européen est équipé pour fournir une assistance financière à des conditions claires mais équilibrées, et avec le déploiement de programmes de convalescence plus efficaces et

plus rapides.

Un Pacte de stabilité et de croissance révisé fait pression sur les Etats membres pour qu'ils réduisent constamment leur dette publique et leurs déficits structurels, mais en ménageant de la place pour encourager les investissements publics et privés intelligents. Cette culture intelligente des budgets équilibrés ouvre la voie à une consolidation budgétaire plus crédible. La viabilité à long terme des systèmes de protection sociale est également renforcée. Parallèlement, le Pacte pour l'euro plus, par lequel les Etats membres s'engagent à renforcer leur convergence sur la fiscalité des entreprises et les cotisations et prestations sociales, devient plus facile à mettre en œuvre.

Les investissements, la croissance et la création d'emplois sont soutenus par des instruments européens plus solides, notamment des programmes communautaires, qui mobilisent les ressources du budget communautaire, les prêts, garanties et obligations de la BEI, les obligations de projet privées ainsi que d'autres sources de financement disponibles, telles que les fonds de pension et les recettes fiscales. Ces nouvelles ressources pour l'investissement, combinées à une politique industrielle européenne, au marché unique et à des réformes structurelles appropriées, favorisent la transition vers une économie plus durable, plus intelligente et plus inclusive. Des chaînes de production européennes plus organisées et plus compétitives permettent de mieux exploiter les potentiels du marché unique européen et des marchés mondiaux. La surveillance macroéconomique est aussi utilisée pour améliorer la coordination macroéconomique de l'économie européenne, en profitant des effets de contagion positive.

La surveillance macroéconomique est couplée à des ressources plus importantes pour permettre un rattrapage, non seulement avec la mise en œuvre plus rapide des fonds structurels, mais aussi d'un fonds européen de stabilisation économique chargé de gérer les chocs asymétriques. Le dialogue social et la négociation collective sont également encouragés aux échelons national et européen, pour aboutir à un meilleur alignement des salaires et de la productivité. Dans ce cadre général, les différences en matière d'investissements, de croissance et de taux de chômage diminuent, et les régions à la traîne peuvent opérer un rattrapage dans des conditions plus réalistes sur la compétitivité, les normes sociales et environnementales, ainsi que la réduction de leurs déficits économiques et financiers extérieurs.

Le processus budgétaire évolue vers une meilleure coordination des budgets nationaux et une meilleure interface avec le budget communautaire, qui peut aussi compter sur de nouvelles ressources propres, notamment basées sur la TVA et la taxe sur les transactions financières. Avec ces nouveaux moyens financiers et politiques, la Commission européenne, dont le Président est élu par le Parlement européen, peut mieux dynamiser les institutions européennes pour prévenir et résoudre les difficultés. Une plus forte implication des Etats membres et des citoyens européens dans les prises de décision renforcent également le soutien des peuples à la construction européenne, et fait reculer l'influence des partis anti-européens et populistes.

La zone euro, s'appuyant sur une Union économique et monétaire plus cohérente, coordonne sa position extérieure, et on en vient à une représentation unique de la zone euro aux institutions de Bretton Woods. L'euro devient une monnaie de réserve de référence et attire des ressources financières du monde entier.

Epilogue

Personne ne peut prédire l'avenir, et il est donc pratiquement impossible de dire lequel de ces scénarios adviendra. Des scénarios différents demandent des stratégies politiques différentes pour la gestion de la crise actuelle. La plupart des facteurs déterminants que nous avons identifiés peuvent être influencés par des décisions politiques, pour évoluer dans une direction ou dans une autre. C'est donc essentiellement aux acteurs politiques de décider lequel des chemins esquissés ci-dessus ils veulent emprunter. Il ne saurait y avoir une conclusion objective et scientifique indiquant le meilleur scénario ou celui qu'il faut éviter. Mais les acteurs politiques doivent avoir conscience des conséquences des décisions qu'ils prennent aujourd'hui. A la lumière des quatre scénarios esquissés ici, et qui dessinent les évolutions futures de l'Union économique et monétaire, les acteurs politiques doivent dire clairement où va leur préférence, et conduire leur politique en fonction de ces choix.

L'auteur

Maria João Rodrigues est conseillère politique auprès des institutions européennes et professeur en politiques économiques européennes à l'Université Libre de Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes