

MA CHRONIQUE DES CINQ DERNIERES ANNEES

PAR

HERMAN VAN ROMPUY

Ancien président du Conseil européen

Pendant la majeure partie de mon mandat, l'UE a lutté pour sa survie. L'effondrement de la zone euro aurait même pu compromettre l'avenir de l'Union, tout en entraînant une dépression économique dans la plupart des pays et en creusant encore les inégalités entre les Etats membres.

En tout état de cause, l'objectif ultime de la politique est non pas la stabilité, mais bien l'emploi et la prospérité. L'objectif ultime est toujours social.

1. L'ORIGINE DE LA PLUPART DES PROBLEMES

La plupart des problèmes que nous avons connus trouvent leur origine dans les années précédentes. Les faibles taux d'intérêt ont entraîné un endettement excessif dans les secteurs privé et public. Quand la crise bancaire a éclaté, tous les problèmes sous-jacents des pays de la zone euro sont remontés à la surface. Des bulles ont éclaté, l'absence de compétitivité a été révélée, il s'est avéré que certaines finances publiques n'étaient pas tenables. Un manque de contrôle budgétaire, macroéconomique et bancaire, une absence d'instruments adéquats à cette fin, ont permis aux problèmes d'avant 2007 de se perpétuer. Curieusement, les marchés financiers n'ont pas noté de différences entre les pays, de sorte que les spreads sont restés minimes. Ce qui s'est ensuite passé au niveau budgétaire a souvent équivalu à une correction, un ajustement destiné à corriger les erreurs du passé. La divergence en matière de croissance économique et d'emploi entre les membres de la zone euro après 2007 était déjà présente, mais elle était dissimulée par l'endettement. Dans divers pays, la croissance était artificielle. Avant 2007, il y avait convergence au niveau de la croissance et divergence au niveau de la compétitivité et du compte courant sur la balance des paiements. C'est ensuite l'inverse qui s'est produit.

Pour évaluer les années post-2007, il faut considérer l'ensemble de la période depuis le lancement de l'euro ou l'adhésion à celui-ci.

Il faut aussi se rappeler que nombre de problèmes structurels existaient déjà avant 2007. Ainsi, le taux de chômage structurel dans la zone euro s'établissait déjà à 8,8 % fin 2007 (11 % en 2014) et le nombre de personnes précarisées à 16,6 % (comme en 2013).

Par ailleurs, un problème plus général se posait. La croissance économique structurelle, le potentiel économique étaient trop faibles depuis des années, y compris dans les économies les plus fortes, a fortiori pour que nos modèles sociaux restent financiables et pour jouer un rôle dans le monde. Cette situation découlait notamment d'une démographie faible, d'une absence d'innovation et d'investissements dans les entreprises. Le marché 'uni' était aussi trop 'fragmenté' dans le domaine de l'énergie, des TIC et de la recherche et développement. C'est pourquoi mon premier Conseil européen de février 2010 a été consacré à cette problématique. Mais la première crise grecque a compromis l'ordre du jour prévu. Néanmoins, au cours des années qui ont suivi, et en pleine crise, l'Union a continué à travailler à sa vision à long terme.

L'UE doit aussi rester un continent ouvert. C'est pourquoi nous avons conclu des accords de libre-échange avec de nombreux pays (Corée, Canada, Singapour, Pérou, Colombie et nombre de pays africains) et négocié avec les USA et le Japon. Ces décisions ont également été prises en période de crise, où la tendance au repli sur soi est toujours vive.

Cette croissance doit aussi être écoresponsable. Mon dernier Conseil européen, voici un an, a été consacré aux nouveaux et ambitieux objectifs pour 2030 (-40 % par rapport à 1990). L'accord à 28 sur ce point était d'autant plus crédible que les objectifs pour 2020 en matière de gaz à effet de serre seront atteints. L'UE est à présent leader mondial de la transition vers une croissance économique pauvre en carbone.

Il faut conjurer le spectre d'une 'stagnation séculaire'. Un excédent d'économies dans une population vieillissante et hésitante, couplé à un manque d'investissements découlant d'une absence d'innovation, à la frilosité face au risque et à un endettement trop élevé.

Les années 2010-2013 ont non seulement été des années de gestion de crise, mais aussi de renforcement de la gouvernance économique de la zone euro pour éviter que les problèmes de jadis ne se reproduisent. Ici encore, l'on a œuvré en vue du long terme. Ce travail a culminé dans le plan pour l'union bancaire, l'union économique et l'union budgétaire, après que d'autres réformes de grande ampleur ont déjà été menées à bien. Ce travail n'est pas terminé. L'esquisse a été créée dès juin 2012 dans le rapport des 4 présidents qui a donné lieu à l'actuel 'rapport des 5 présidents'. La zone euro a été renforcée dans le courant des années 2010-2012, comme en témoigne sa stabilité face à la récente crise grecque. Il s'est agi d'un problème grec, mais non plus d'un problème existentiel pour la zone euro.

Trois valeurs ont présidé à la stratégie : responsabilité, solidarité et souveraineté partagée. Chaque pays doit mettre de l'ordre dans son propre budget et sa propre économie. Afin de franchir cette période difficile pour certains pays, en vue de les sauver

de la faillite, les autres ont dû leur venir en aide en leur accordant des prêts. Une véritable UME a également rendu indispensable le transfert de souveraineté, sachant que l'abandon des monnaies individuelles a marqué le début d'autres transferts d'autonomie. Il a fallu longtemps pour que les dirigeants appréhendent le caractère systémique de la crise et que l'on voie que la zone euro était non pas la somme de 19 problèmes nationaux, mais qu'il existait une dimension européenne spécifique. Cette dernière n'a été abordée qu'avec la décision relative à l'Union bancaire en juin 2012. Avec l'action de la BCE, elle a constitué le tournant de la crise.

L'Union avait peu d'expérience de la solidarité explicite. Les transferts dans le cadre des fonds structurels étaient considérables pour les pays concernés, mais modestes en part relative du PIB européen (0,4 %). Les prêts dans le cadre du SME étaient visibles et devaient être décidés au cas par cas, ce qui augmente le niveau de difficulté politique. En règle générale tout ce qui a trait à la mutualisation est difficile dans l'Union. C'était, et cela reste, un véritable problème pour l'avenir du renforcement de l'UME. La problématique de la solidarité est aussi difficile dans la question des réfugiés, par exemple pour leur relocalisation. Le transfert de souveraineté est difficile également, par exemple dans l'organisation d'une éventuelle garde côtière européenne.

Soit dit en passant, la zone euro et celle de Schengen souffrent du même défaut. Dans les deux cas, il s'agit de projets politiques insuffisamment étayés. Le renforcement, pensait-on, aurait lieu plus tard. C'est une erreur manifeste, qui n'altère en rien le projet initial.

2. UNE POLITIQUE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI

Après le retour de la stabilité, la zone euro a rapidement adopté une politique de croissance et d'emploi. Ce choix n'en était pas un, car les marchés financiers contraignaient tout le monde à la discipline budgétaire. Les politiques monétaire et budgétaire étaient tirées à hue et à dia. En 2015, la BCE a lancé l'assouplissement quantitatif, avec des conséquences sur la liquidité des banques et par conséquent sur leur capacité d'emprunt, sur le taux d'intérêt et sur le taux de change de l'euro (important pour la compétitivité). Au nom de la lutte contre la déflation, on applique aussi de facto une politique expansive. La politique budgétaire est passée de l'austérité à un état neutre mettant l'accent sur les soldes structurels, et dans lequel la Commission interprète le Pacte de stabilité de manière flexible. Le programme d'investissement européen de 2 % du PIB européen complète le tableau, notamment pour contribuer à remédier au manque structurel d'investissements des entreprises. Un programme d'emploi visant spécifiquement les jeunes de régions qui connaissent un taux de chômage élevé, financé grâce au budget européen, doit compléter le tout.

Bien entendu, le centre de gravité budgétaire et législatif continue à se situer au niveau des Etats. Le budget UE équivaut à 1 % du PIB, tandis que la moyenne des dépenses publiques dans chaque Etat est de 50 %. Les réformes nationales font la différence, comme l'attestent les différences croissantes entre l'Allemagne et la France. En quelques années, la différence du taux de chômage est passée du simple au double.

Ces réformes doivent aussi porter sur des investissements dans la connaissance via l'enseignement et la recherche. Cela exige des choix en période d'économies. Dans le budget européen 2014-2020, tout ce qui est lié à la compétitivité progressera de 39 %. Le grand handicap des économies européennes est l'absence de productivité, et ces investissements peuvent précisément contribuer à y remédier. C'est également dans la ligne de la stratégie UE 2020 et des recommandations annuelles de la Commission. Cette stratégie reflète d'ailleurs bien le modèle européen d'économie écosociale de marché.'

3. UNE POLITIQUE STRICTE ?

La politique menée a souvent été considérée comme trop stricte, avec tout d'abord la pression externe des marchés financiers qui avaient perdu toute foi dans l'avenir de la zone euro après que la survenue de crise grecque, puis l'inévitable ajustement après l'endettement excessif pré-2007. Une réduction du déficit plus lente dans les pays 'sous programme' aurait entraîné une multiplication des prêts, que les pays créditeurs n'étaient plus guère disposés à accorder. On confond souvent politique conjoncturelle et politique structurelle. Plusieurs économies devaient être réformées en profondeur, avec un prix à court terme impossible à éviter. En définitive, après quelques années, cette approche s'est révélée positive dans les pays débiteurs en termes de croissance et d'emplois. Même la Grèce avait, début 2015, des perspectives de croissance du PNB de 3 % que l'incertitude ultérieure a réduites à néant.

La politique d'adaptation et de réforme, ainsi que la durée de la crise, ont certainement nui à l'image de l'Union européenne, d'autant que 'Bruxelles' était vue comme la source de la politique imposée, notamment de par la communication au sein des Etats membres, alors que toutes les discussions majeures sont prises à l'unanimité. De plus, cette politique aurait dû être menée et appliquée même sans eurodiscipline.

Il ne faut pas sous-estimer la divergence et l'inégalité croissantes au sein de l'Union, mais comme on l'a dit, elles étaient déjà potentiellement présentes avant 2007. Dans les pays, la répartition des revenus est une tâche des autorités politiques nationales, y compris dans les pays qui ne doivent pas faire appel aux prêts du SME. Le coefficient Gini n'a pratiquement pas changé dans l'Union entre 2008 et 2013.

L'ampleur des réformes a entraîné une évolution du fonctionnement des organes de concertation classiques. Il n'en allait pas autrement dans la difficile période des années 1980 et 1990. Faute de consensus social, c'est à la politique qu'il revient de décider. Les dirigeants politiques prennent le risque vis-à-vis de l'électeur. C'est un risque réel, comme le prouve le fait qu'en cinq ans, j'ai vu peu de dirigeants de la zone euro réélus.

Cette année, la politique suivie se traduira par une croissance économique de 1,5 %, et peut-être 2 % dans les années qui suivent. Cette croissance n'est plus artificielle. Les USA font mieux parce qu'ils ont été plus rapides à recapitaliser les banques, à appliquer une politique monétaire expansive et à bénéficier de la révolution du gaz de schiste. Mais les fruits de la croissance sont répartis très inégalement. Les BRICS doivent se réorienter, au niveau non seulement de leur politique économique mais aussi de leur modèle économique. Au Japon, le changement de politique n'est pas un franc succès.

4. DEPENSES POUR LES ANNEES A VENIR

Les dépenses des prochaines années portent sur la suite du développement de l'U-ME, l'élargissement du marché unique à la politique industrielle, le renforcement de la politique de réformes nationales en vue de privilégier l'emploi et la compétitivité, et le fait de garantir une base durable pour le régime des pensions. Dans ce cadre, de nombreuses décisions seront impopulaires. En toile de fond, la problématique des réfugiés met les gouvernements sous pression et les rend impopulaires. La migration en général est inévitable, compte tenu de la diminution de la population active et de la baisse de la démographie en général. Sur la base de la tendance des dernières années, la Commission estime qu'il faut s'attendre dans tous les cas de figure à une migration cumulée nette équivalant à 10 % de la population en 2060.

Le processus décisionnel européen à l'unanimité des 28 Etats membres risque bien entendu d'être « trop peu, trop tard ». Mais il fonctionne mieux sous la pression d'une crise que ce que l'on affirme souvent. Quoi qu'il en soit, l'architecture institutionnelle de l'Union et de la zone euro ne changera pas dans les prochaines années.

Le grand défi consiste à travailler à 'plus d'Europe', surtout au sein de la zone euro dans un climat de croissance économique et de crises extra-économiques qui sont susceptibles de modifier l'agenda politique.

(Traduction)

TABLE DES MATIERES

MA CHRONIQUE DES CINQ DERNIERES ANNEES

| | | |
|-----------|--|------------|
| 1. | L'ORIGINE DE LA PLUPART DES PROBLEMES | 653 |
| 2. | UNE POLITIQUE DE CROISSANCE ET D'EMPLOI | 655 |
| 3. | UNE POLITIQUE STRICTE ? | 656 |
| 4. | DEPENSES POUR LES ANNEES A VENIR | 657 |