

Herman Van Rompuy

L'Europe dans la tempête

Leçons et défis

Racine

Traduit de l'anglais par Cécile Lavis
Mise en pages : MC Compo

Toutes reproductions ou adaptations d'un extrait quelconque
de ce livre, par quelque procédé que ce soit, réservées pour tous pays.

© Éditions Racine, 2014
Tour & Taxis, Entrepôt royal
86C, avenue du Port, BP 104A • B-1000 Bruxelles
www.racine.be

D. 2014, 6852. 11
Dépôt légal : avril 2014
ISBN 978-2-87386-888-8

Imprimé aux Pays-Bas

AVANT-PROPOS

Je n'ai jamais été tenté par l'idée d'écrire des « Mémoires ». Je ne prends guère de notes et n'ai gardé que quelques papiers, ce qui rendrait l'exercice quelque peu difficile. J'ai le plus profond respect pour mes prédécesseurs au poste de Premier ministre de la Belgique qui ont documenté leurs aventures nationales et européennes, mais je ne suivrai pas leurs traces sur ce terrain.

Ce livre n'est donc pas le récit chronologique de ce qui s'est passé au cours de mes cinq ans de mandat à la tête du Conseil européen. Il s'agit plutôt d'une « somme d'expériences », de ce qui subsiste une fois le bon grain séparé de l'ivraie. Bien sûr cela reste subjectif, parce que le livre traite d'événements et de sujets tels que je les ai vécus moi, et non pas quelqu'un d'autre. J'ai fait de mon mieux pour éviter d'être partisan ; toutefois, cela reste un récit personnel.

Je le publie aujourd'hui, alors que je suis encore en poste, afin de pouvoir répondre de mes actes. Publier ce livre après avoir quitté la présidence du Conseil européen pourrait donner une impression d'« *apologia pro vita mea* », une sorte d'autojustification après les faits. Dans la perspective des élections européennes, et même au-delà, ce livre pourra peut-être – je l'espère pour ma part – contribuer au débat sur le rôle et les actions de l'Union européenne dans les années à venir.

Le livre a pour titre *L'Europe dans la tempête*, et non pas *après* la tempête : le travail qui nous attend encore est considérable. Il revient néanmoins sur le passé récent, sur ces jours éprouvants de crise financière qui secouèrent notre Union comme jamais auparavant. Aujourd'hui, les eaux de la zone euro sont plus tranquilles ;

ce n'est peut-être que le calme avant un jour une autre tempête : en politique, nous ne sommes jamais complètement maîtres de notre destin.

Je tiens à remercier avant tout Luuk van Middelaar, qui m'a apporté une aide cruciale à la rédaction de ce livre. Grâce à sa plume et à ses conseils, il est devenu un véritable compagnon de route. Je profite également de l'occasion pour remercier tous mes collaborateurs passés et présents, dans toutes les fonctions possibles, qui ont fait de mon mandat ce qu'il est devenu. C'est à eux tous aussi que je dédie le prix Charlemagne 2014.

Rhode-Saint-Genèse, le 27 mars 2014

PROLOGUE

Le choc

Heureusement il neigeait ce matin-là. Les vols de certains participants avaient été retardés. La presse fut informée que la réunion du Conseil européen commencerait plus tard en raison des conditions météorologiques. Cela me convenait : j'avais vraiment besoin de plus de temps pour résoudre une question brûlante avant d'ouvrir la réunion. Mais l'excuse de la neige ne tiendrait pas bien longtemps. Nous n'avions en effet toujours pas de solution, alors que chacun des Premiers ministres étaient déjà arrivés. Leurs conseillers diplomatiques se rendraient vite compte que tous étaient là ; la presse commencerait à poser des questions. Il me fallait maintenant choisir entre deux rôles. En tant qu'hôte, il était terriblement impoli de faire attendre plus d'une vingtaine de convives de cette importance, d'autant plus qu'il s'agissait du premier sommet dans mes nouvelles fonctions. Mais en tant que président, il aurait été irresponsable de mettre fin prématurément aux discussions préparatoires et de risquer l'échec en séance plénière, ce qui ne manquerait pas d'envoyer au monde un message inquiétant. Je fis le choix de la responsabilité avant la courtoisie.

Nous étions le jeudi 11 février 2010. C'était mon premier sommet en tant que président du Conseil européen. Je l'avais planifié des semaines à l'avance, afin de permettre aux vingt-sept présidents et Premiers ministres de débattre de la manière d'améliorer les perspectives de croissance économique en Europe, essentiel pour maintenir à long terme nos modèles européens de protection sociale. Dépassant alors à peine un pour cent en moyenne dans nos pays, la croissance structurelle était un sujet qui méritait

bien une réflexion collective. Mais le débat prévu fut bousculé par les événements. Nous faisons face à l'émergence d'une véritable crise. Un pays européen, la Grèce, risquait la faillite. Après de stupéfiantes révélations de fraude statistique passée et avec un déficit public atteignant officiellement près de quinze pour cent, les marchés étaient en train de perdre confiance en la capacité du gouvernement grec à honorer sa dette. Athènes courait le risque d'être coupée des marchés. Il s'agissait d'un moment dramatique pour la Grèce et ses citoyens, une situation inattendue aux conséquences imprévisibles. Mais la Grèce n'était pas la seule concernée. Au cours de ce sommet, les vingt-six autres dirigeants réalisèrent soudain que la crise financière de la Grèce pouvait devenir la crise financière de la zone euro et de toute l'Union européenne. Cette découverte d'être tous à bord de la même barque façonne depuis lors la politique européenne. L'euro a lié les économies de nos pays plus profondément que quiconque aurait pu l'anticiper. En temps utile, c'était à repenser fondamentalement ce que signifie le fait de partager une monnaie commune que nous serions amenés.

Mais le défi immédiat de ce jeudi matin enneigé était d'une tout autre nature. Nous devons contenir la crise; un défaut financier de la Grèce aurait des répercussions dans l'Europe entière. Il fallait d'abord mettre des mots sur cette réalité, des mots acceptables pour tous, afin de décrire une révélation douloureuse pour la plupart. Ce matin-là, nous ne pouvions pas nous tourner vers les procédures habituelles pour formuler des réponses; il fallut inventer de nouvelles règles. Dans les faits, les traités européens interdisent explicitement aux États membres d'assumer les engagements financiers les uns des autres. Cette fameuse « clause de non-renflouement » est l'un des principes fondateurs de l'Union économique et monétaire. Pour certains, l'obstacle juridique coïncidait avec un manque de volonté politique de venir à la rescousse d'un pays ayant brisé toutes les règles établies. D'autre part, certains dirigeants percevaient comme une humiliation pour l'Europe le fait que la Grèce, un État membre, soit obligée de chercher de l'aide auprès du Fonds monétaire international à Washington. Cette double impasse ne laissait pas beaucoup de marge de manœuvre, mais le nouveau Premier ministre Georges

Papandreou – qui n’était pas responsable de la débâcle – avait été très clair avec moi la veille au téléphone : il avait besoin d’un signal de confiance pour calmer les marchés financiers.

Avec ma nouvelle équipe, j’avais soigneusement préparé un projet de déclaration qui devait être approuvé par tous les dirigeants. Puisque cette déclaration allait placer l’Union européenne en terrain inconnu, il était indispensable de commencer par trouver un accord entre les principaux acteurs. Je savais, grâce à ma longue expérience au gouvernement belge, que les réunions de crise requièrent une petite équipe de quelques membres capables de prendre des décisions. Je reçus ce matin-là dans mon bureau, dans diverses constellations, le Premier ministre grec, le président français, la chancelière allemande et les présidents de la Commission, de la Banque centrale et de l’eurogroupe.

La réunion avec les trois premiers fut la plus importante ; soudain, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel entraient dans mon tout nouveau bureau, non pas pour traiter d’affaires courantes, mais pour une réunion de crise. La plupart des gens deviennent nerveux dans ce genre de situation ; pour ma part, j’en tire toujours énergie et concentration. « *Ich hasse verlieren* » (je déteste perdre), dit un jour la chancelière. Mais il n’y a pas d’obstacle insurmontable.

J’avais besoin de l’accord de la chancelière Merkel sur le principe d’une « responsabilité partagée pour la stabilité économique et financière dans la zone euro ». C’était la phrase clé de la déclaration, avec son corollaire : « Les États membres de la zone prendront des mesures déterminées et coordonnées, si nécessaire, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ». Sans préciser explicitement que les autres pays de l’Union prêteraient de l’argent à la Grèce, nous frôlions les limites de la clause de non-renflouement en déclarant que si une faillite de la Grèce menaçait la stabilité financière de l’ensemble de la zone euro, les États membres devraient prendre des mesures.

Le choix des mots de l’ensemble de la déclaration est resté très prudent, faisant un large usage du mode conditionnel. Nous parlions de principes : la « responsabilité » pour la Grèce, qui devait mettre de l’ordre dans sa fiscalité intérieure, et la « solidarité » pour les autres. En résumé : une « responsabilité partagée ». Il ne

s'agissait pas de déboursier de l'argent dès le lendemain. Pour des raisons de sémantique grecque, le terme « *if necessary* » dans mon projet initial dut être remplacé par « *if needed* » (lorsque cela ne fut pas dûment adapté dans la version suivante, il s'ensuivit une minicrise parmi les conseillers ; la situation était plutôt tendue). Lors de la réunion, j'entendis Georges Papandreou déclarer à plusieurs reprises qu'il ne demandait pas d'argent. Tandis que les autres ne semblaient pas prendre très au sérieux cette affirmation, je proposai d'ajouter une phrase pour la préciser. Cette phrase supplémentaire, la dernière du texte (« Le gouvernement grec n'a demandé aucun soutien financier »), fut l'argument décisif. Pour le Premier ministre grec et la chancelière allemande ainsi que pour le président français, il devint alors plus facile de s'entendre. Même en réunion de crise, il est important d'écouter ce que les gens disent...

Lorsque nous avons finalement rejoint nos collègues et que j'ai pu ouvrir la réunion du Conseil européen, nous avions plus de deux heures de retard. Seules quelques modifications mineures furent apportées au texte lors de la réunion plénière. La plupart de nos collègues étaient soulagés de voir que nous proposions une solution qui respecte les sensibilités de chacun. Pour moi, le terme crucial dans notre texte était cette « responsabilité partagée » pour la stabilité financière, qui mettait en évidence l'interdépendance profonde en œuvre au sein de la zone euro. Cette responsabilité allait devenir le principe fondateur de l'action politique dans les mois et les années à venir : un petit rocher de sécurité politique dans la tempête qui était sur le point de se déchaîner.

Quatre ans plus tard, l'Europe a changé. Les dirigeants ont fait l'expérience très concrète de ce que signifie partager une monnaie, partager un marché. J'avais le sentiment qu'il était de mon devoir de s'assurer qu'ensemble nous en tirions les conséquences. Presque tout le travail collectif effectué depuis 2010 a consisté à tirer les leçons de cette interdépendance ainsi que des erreurs et des négligences du passé ; à trouver les façons et les moyens de gérer cette interdépendance, politiquement et dans la pratique ; à construire une nouvelle compréhension de ce que l'appartenance à une zone monétaire implique réellement.

Nous étions sur le point de devoir affronter une tempête. « Attachez vos ceintures » était la devise – sauf qu’aucune ceinture de sécurité n’avait été prévue par nos prédécesseurs. Nous allions devoir construire un canot de sauvetage au milieu de la tourmente. Nous étions dans le même bateau, en plein cœur de la même tempête. Pour les dirigeants européens et leurs pays, ce fut le début d’une expérience difficile : « nager ou couler » !

Chapitre I

LE TOURNANT

Pendant deux ans, nous avons travaillé dur. Des efforts considérables furent réalisés par un certain nombre de pays, principalement ceux coupés des marchés qui, « sous programme », bénéficiaient d'une aide des autres gouvernements de l'Union européenne. En tant qu'Union et pour la zone euro, nous avons travaillé à renforcer notre gouvernance commune des politiques budgétaires et économiques. Et pourtant, vingt-quatre mois après ce premier sommet fatidique de février 2010, nous n'avions toujours pas de réelle emprise sur la crise. La confiance des marchés avait disparu au galop, mais – contrairement à ce que dit le proverbe néerlandais – elle n'était pas en train de revenir, même au pas !

Mais je propose d'avancer dans le temps et de nous intéresser aux événements du printemps 2012. À ce moment-là, et malgré tous les efforts fournis, le risque d'un éclatement de la zone euro était toujours réel et celui de voir la récession se transformer en dépression ne pouvait être exclu. La chute du gouvernement grec en février de cette même année avait déclenché une nouvelle chaîne d'événements saisissants. De plus, à cette époque, les inquiétudes concernant le secteur bancaire espagnol commençaient petit à petit à se répandre.

Au cours de cette période, je pouvais sentir dans mes contacts avec les dirigeants qu'ils prenaient peu à peu conscience que nous n'étions pas seulement confrontés à des difficultés concernant des pays individuels, mais que nous devions également aborder notre problème collectif de façon plus fondamentale. Il ne pouvait plus y avoir de doute quant à la nature systémique de

la crise. En effet, la zone euro n'est pas que la somme de ses parties (les pays) : elle est aussi un corps collectif, qui a sa vie propre. Mettre en place un mécanisme de soutien financier et renforcer la discipline budgétaire et économique n'était pas suffisant. En réalité, la conception même de la zone euro devait être corrigée. Bien qu'appelée « Union économique et monétaire », elle était plus monétaire qu'économique. Ce handicap venait d'être testé au-delà de ses limites.

Depuis le début de la crise au début du printemps 2010, nous avons avancé étape par étape. Par temps de brouillard, c'est un comportement qu'il est prudent d'adopter (même si nous fûmes, bien sûr, critiqués pour avoir fait « trop peu, trop tard »). Mais justement parce que deux ans plus tard nous étions toujours cernés par le brouillard, certaines questions fondamentales étaient devenues inévitables. Nous devions savoir exactement où nous allions, nous avons besoin d'une boussole commune.

Encore une fois, l'enjeu réel était la confiance. En nous engageant à assurer la stabilité financière, nous demandions à nos électeurs, et au reste du monde, de nous faire confiance. Pour cela, ils avaient besoin d'une meilleure idée de nos plans à long terme. Ceci, bien sûr, s'appliquait également aux marchés : les gouvernements de la zone euro voulaient que les investisseurs achètent leurs bons du Trésor à dix ans ; il n'était donc pas déraisonnable de leur part de demander à quoi la zone euro ressemblerait dans dix ans. La zone euro s'orientait-elle vers une véritable Union économique et monétaire ou – pour dire les choses (trop) crûment – s'agissait-il tout simplement d'une sorte d'arrangement de taux de change fixe ? Dans l'incertitude du moment, il était difficile pour les dirigeants européens de donner une réponse ferme.

Pour provoquer une percée, je décidai de les réunir pour une discussion ouverte. D'après moi, il nous fallait vraiment examiner chaque option, aussi controversée soit-elle. Certaines des idées qui circulaient dans les groupes de réflexion et les milieux universitaires, comme les « euro-obligations », un nouveau contrôle bancaire ou des réformes économiques contraignantes, n'avaient pas encore atteint la table des dirigeants. Lors d'une réunion informelle du Conseil européen à la fin du mois de mai 2012, je fis

en sorte que mes collègues puissent librement soulever toutes les questions. J'avais préparé des conclusions en ma qualité de président plutôt qu'un texte devant être formellement approuvé par les vingt-sept dirigeants. Le texte proposait de me donner, ainsi qu'à mes trois collègues de la Commission, de la Banque centrale européenne et de l'eurogroupe, un mandat pour rédiger un premier rapport sur ce qu'il faudrait faire pour corriger l'architecture de la zone euro. Tous marquèrent leur accord, même si je soupçonne qu'ils n'étaient pas tous pleinement conscients de l'impact de cette décision. Cela me donna l'ouverture politique dont j'avais besoin.

Le sommet européen suivant, qui se tint les 28 et 29 juin 2012, fut le moment de vérité. Les dirigeants arrivaient à Bruxelles avec des priorités différentes. Ainsi, l'objectif principal du nouveau président français, François Hollande, était de décrocher une annonce sur la croissance et l'emploi, promesse phare faite aux Français qui l'avaient élu six semaines auparavant. Les Premiers ministres espagnol et italien, Mariano Rajoy et Mario Monti, cherchaient à soulager le système bancaire et avaient clairement coordonné leurs positions. Quant à la chancelière allemande, Angela Merkel, et bien d'autres, leur principale préoccupation était d'éviter tout aléa moral qu'un soutien financier supplémentaire pourrait entraîner. La solidarité devait aller de pair avec la responsabilité. Pour le plus grand plaisir des milliers de journalistes de la salle de presse située en bas, notre dîner du jeudi soir coïncidait avec le match de demi-finale du championnat d'Europe de football opposant l'Allemagne à l'Italie. En tant que supporter d'Anderlecht et de l'équipe nationale belge des Diables Rouges, j'apprécie un bon match, mais ce soir-là, mes pensées étaient ailleurs.

J'avais utilisé les cinq semaines précédant le sommet pour rédiger avec mes collaborateurs le rapport demandé, avec la participation active de José Manuel Barroso, de Mario Draghi et de Jean-Claude Juncker. Nous l'avions intitulé *Vers une véritable Union économique et monétaire*. L'idée principale du rapport était simple : on ne peut envisager que les décisions de politiques économiques nationales soient prises isolément lorsque leurs effets peuvent se propager rapidement à la zone euro dans son

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Prologue: Le choc	7
DOMPTER LA TEMPÊTE	13
<i>Le récit de la crise de la dette</i>	13
I Le tournant	15
II Au chevet de l'euro	23
Un projet politique	23
Sans outils	24
Une course contre la montre	28
Sur la scène mondiale	33
III Une zone euro plus forte	35
Contenir les déficits	36
Austérité ou croissance	38
Encourager les réformes	40
Rétablir le crédit	41
Le courage politique	42
L'INNOCENCE PERDUE	45
<i>Comment les Européens vivent l'Europe et ce qu'ils attendent de l'Union</i>	45
I Désenchantement	47
Le changement et la peur	50
II Chez soi en Europe	53
Résultats et conviction	54
Un sentiment d'appartenance	55
Libre circulation	57

CAP SUR L'EMPLOI	61
<i>Préserver l'État-providence en Europe</i>	61
I Combattre le chômage	63
Le défi	64
Travailler sur l'emploi	68
Une division du travail	70
II Favoriser la croissance	73
Marchés, capitaux et personnes	73
Le pouvoir des idées	76
Le continent de la qualité	79
LE MONDE QUI NOUS ENTOURE	81
<i>Puissance et impuissance au xx^e siècle</i>	81
I L'Europe dans un monde en transition	83
De nouveaux défis	84
Puissance et impuissance	88
Encore un aimant	90
II En convoi	93
Travailler en tant qu'Union	94
Renforcer la confiance	97
Un convoi	99
LA CULTURE DU COMPROMIS	101
<i>Expériences bruxelloises et d'ailleurs</i>	101
I Autour de la table	103
Une institution pas comme les autres	104
Relier les capitales	105
Un moteur franco-allemand ?	107
II Démocratie et interdépendance	111
La montée de la méthode intergouvernementale ?	111
Parlements	112
Une double légitimité	114
Dans l'eurozone, et hors de l'eurozone	117
La question britannique	118
Épilogue : Tendre vers l'Europe	121
Des défis communs	122
Ce qui nous unit	125