

Collection

Working paper

Les réponses européennes face à la
crise économique et financière de
2007 à 2012 : Quelles conséquences
et quelle efficacité ?

Laura Leprêtre

Avril 2012

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.be

www.pouglasolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Les emplois verts, nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe, Cahier n°28, mai 2012

L'intégration des Primo-arrivants en Wallonie et à Bruxelles, Cahier n° 29, Juin 2011

Vieillessement actif et solidarité intergénérationnelle : constats, enjeux et perspectives, Cahier hors - série, Mars 2011

Services sociaux d'intérêt général : entre finalité sociale et libre-concurrence, Cahier n° 27, Mars 2011

Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives, Cahier n° 26, Mars 2011

Agir pour une santé durable - Priorités et perspectives en Europe, Cahier n° 25, Janvier 2011

La lutte contre la pauvreté en Europe et en France, Cahier n° 24, Novembre 2010

Inclusion sociale active en Belgique, Cahier hors-série, Novembre 2010

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Cahier n° 23, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Cahier n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, Cahier n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, **Alimentation : circuits courts, circuits de proximité**, Cahier n° 20, 2009

Charlotte Creiser, **L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique**, Cahier n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, Cahier n° 18, 2009

Thomas Bouvier, **Construire des villes européennes durables**, tomes I et II, Cahiers n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Cahier n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Cahier n° 14, 2007

Séverine Karko, **Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives**, Cahier n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, **Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres**, Cahier n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Cahier n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, **Libéralisation des services et du secteur associatif**, Cahier n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, **Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques**, Cahier n° 8, 2006

Éric Vidot, **La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?** Cahier n° 7, 2006

Introduction

Depuis plus de quatre ans, l'Union européenne fait face à une crise économique et budgétaire sans précédent, elle vit un moment critique de son histoire. Cette crise s'inscrit dans un cadre international très large et a des répercussions sur tous les continents. Nous avons choisi, dans le cadre de cette étude, de traiter cette crise de manière délimitée à l'Union européenne afin de répondre à plusieurs interrogations :

Quelles sont les mesures prises au niveau de l'Union européenne pour faire face à ces crises ? Quelles en ont été les conséquences ? Et surtout ont-elles été efficaces ?

L'émergence d'une économie financière internationale libéralisée et totalement déréglementée a provoqué un accroissement incontrôlé de l'endettement public et privé. Le gonflement des dettes résulte du manque d'encadrement des pratiques financières. En effet, les institutions financières ont profité du manque de contrôle de ce secteur pour créer plus de richesse par rapport à leurs capitaux. Ainsi, en quelques années, les échanges financiers devinrent cinquante fois plus importants que ceux des marchandises.

C'est cette déréglementation excessive du secteur financier qui provoquera l'explosion de la bulle immobilière aux Etats-Unis en 2007 avec la crise des *subprimes*. Les *subprimes*, sont le point de départ de la plus grave crise économique depuis 1929-1930. Pour se débarrasser de ces subprimes, jugés toxiques, les opérateurs financiers ont eu recours à la titrisation, disséminant les risques dans l'ensemble du marché financier. Avec la titrisation, les prêteurs n'assument plus le risque d'une défaillance, ils cèdent les crédits à des banques d'affaires. Celles-ci agrègent des milliers de crédits immobiliers, automobiles, étudiants ou de dettes de cartes de crédit, pour créer des dérivés complexes : les obligations adossées à ces actifs. Ensuite, les banques revendent ces obligations à des investisseurs. Par conséquent, l'emprunteur ne rembourse plus son crédit immobilier à une banque mais à des investisseurs du monde entier. Mais le recours à cette titrisation a provoqué de l'incertitude sur les marchés financiers. Cette méfiance gela le marché interbancaire, poussant les banques à vendre massivement des actifs sûrs pour se financer, ce qui entraîna une chute des prix de ces derniers. Très vite, les organismes bancaires se sont retrouvés au bord de la faillite, à court de liquidité et face à la dépréciation de leurs fonds propres. En 2008, la faillite de Lehman Brothers déstabilisa le marché financier mondial.

La crise financière se transforma en crise économique mondiale sous l'effet de la contraction de l'offre de crédit, de la baisse de la demande et enfin de la contraction du commerce international. Les banques, étant en grand manque de liquidité, baissent leur offre de crédit ce qui met particulièrement en difficulté les ménages et les petites et moyennes entreprises qui dépendent plus du financement par crédit que les grandes entreprises. Cela a entraîné une chute de la demande.

La réaction des pays avancés ne se fait pas attendre. Les gouvernements décident de soutenir leurs institutions financières en difficulté. Toutefois au lieu de placer l'ensemble du système financier sous contrôle public, les gouvernements sont intervenus en injectant massivement du capital pour soutenir les banques, en rachetant les actifs jugés toxiques et

en offrant des garanties pour faciliter l'accès des banques au financement¹. En agissant ainsi, les Etats ont fait grimper leur déficit budgétaire.

Les Etats européens ont été donc contraints d'injecter des sommes colossales dans le circuit économique afin de sauver le système financier. La particularité de l'impact de la crise sur l'Union européenne est le fait qu'elle perdure et qu'elle fragilise de façon grave, condamnant la zone euro.

Alors que les économies du reste du monde commencent à se redresser, l'Union européenne reste à la traîne et une nouvelle crise apparaît, la crise des dettes souveraines. Des dettes publiques étaient déjà très élevées dans certains pays européens et le sauvetage des banques a profondément alourdi les dettes des Etats. De plus la Grèce avait dissimulé, avec l'aide de Goldman Sachs, l'état catastrophique de ses finances publiques afin de pouvoir rentrer dans la zone euro. Goldman Sachs avait proposé des produits financiers douteux au gouvernement grec afin de fausser ses comptes. C'est avec l'arrivée de G.Papandréou au pouvoir en 2009 et la révélation de la fragilité de l'économie grecque que la crise des Etats débute. Ceci a provoqué un choc sur les marchés et a mis la zone euro en plus grande vulnérabilité.

Depuis les mesures se sont succédées pour tenter de parvenir au sauvetage de la zone euro. Cependant, ces décisions ne semblent être ni adéquates pour sortir l'Union européenne de la crise de la dette, ni suffisantes pour faire face aux épreuves qui s'annoncent. Les solutions envisagées jusqu'à présent sont celles d'une Europe intergouvernementale. Ces choix politiques sont souvent synonymes d'affrontement des intérêts nationaux et de la résurgence des rapports de force entre les Etats.

¹ Fondation Robert Schuman, la crise expliquée en 10 fiches :
<http://www.isabelledurant.be/index.php/2012/03/10/peut-on-critiquer-l-europe/>

I) Les premières mesures d'urgence et leurs conséquences

a. Le sauvetage des banques européennes et la faillite des Etats

Suite à la crise des *subprimes*, en août 2007 la Banque Centrale Européenne a injecté un montant historique de 94,08 milliards d'euros dans le circuit monétaire de la zone euro. Cette mesure a été prise pour accroître les liquidités qui manquaient au marché, conséquence de la crise du crédit à risque. Il s'agit de la plus grande mise à disposition de fonds par la BCE. Cette mesure, considérée comme une mesure d'urgence afin d'éviter la faillite du système financier européen, n'a pas suffi à résoudre la crise du secteur bancaire. En 2008, face à l'aggravation et à l'ampleur de la crise financière, le Conseil européen des 15 et le 16 octobre 2008 adopte unanimement un plan de sauvetage du système bancaire européen qui comprend sept points principaux :

- Garantie des prêts interbancaires ;
- Aides directes pour la recapitalisation des banques ;
- Nationalisation partielle ou totale des banques ;
- Injections de liquidités ;
- Rachats de créances par l'Etat ;
- Garantie des dépôts ;
- Normes comptables.

Ces mesures de sauvetage du système bancaire dépassent un montant de 1.500 milliards d'euros. A titre d'exemple, l'Allemagne injecte 480 milliards, les Pays-Bas 200 milliards, la France 360 milliards et l'Espagne 100 milliards d'euros. Ces plans de sauvetage de la finance a fait exploser les dettes publiques en Europe. Le déficit public moyen annuel de la zone euro n'était que de 0.6% du PIB en 2007, mais la crise l'a fait passer à 7% en 2010.²

Suite à ce plan, la Commission européenne présente en novembre 2008 un plan économique pour sortir les 27 pays de la crise : un plan de relance pour la croissance et l'emploi.

b. Un plan de relance pour la croissance et l'emploi inefficace

Ce plan s'articule à la fois autour de mesures à court terme (stimulation de la demande, la préservation de l'emploi et le rétablissement de la confiance) et de mesures à plus long terme (réalisation d'«investissements intelligents», notamment en matière de recherche et l'innovation). Il s'agit par là de favoriser la croissance et d'assurer une prospérité durable. La Commission propose un ensemble de mesures s'élevant à 200 milliards d'euros pour soutenir le pouvoir d'achat et pour créer de la croissance et de l'emploi. L'essentiel de ces fonds proviendra des budgets nationaux (environ 1,5% de leur produit intérieur brut (PIB)).

² <http://atterres.org/page/manifeste-d%C3%A9conomistes-atterr%C3%A9s>, le manifeste des économistes atterrés, **Crise et dettes en Europe : 10 fausses évidences, 22 mesures en débat pour sortir de l'impasse**

Le but de ce plan de relance était de protéger les travailleurs, les ménages et les entrepreneurs qui risquaient d'être frappés par la crise financière et dont les effets commençaient à se faire sentir sur l'ensemble de l'économie. Parallèlement, plusieurs Etats membres de l'Union européenne annonçaient la mise en place de leur propre plan de relance (c'est le cas de l'Allemagne, de la France, et du Royaume-Uni). La Commission européenne sera chargée de la surveillance de ces initiatives nationales. Ce plan de relance n'est qu'une addition des plans de relance nationaux avec un label européen, n'aura pas d'effet positif suffisant sur l'économie européenne et alourdira d'autant les dettes souveraines.

c. Les conséquences des mesures d'urgence

Les plans de relance nationaux et la recapitalisation des banques ont fortement fragilisé les finances publiques de la zone euro. La récession de 2009 a réduit les recettes publiques et a pesé très lourd sur l'Etat providence. En 2010, aucun pays appartenant à la zone euro n'a pu respecter le pacte de stabilité et de croissance et la dette publique dans la zone euro est passée de 64% à 85% du PIB entre 2007 et 2010³.

Parallèlement à la détérioration des finances publiques, les marchés ont progressivement douté de la solvabilité de certains pays de la zone euro. En particulier, le Portugal, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Ces pays subissent des taux d'intérêts bien supérieurs aux autres Etats européens dès lors qu'ils doivent se refinancer sur les marchés. Ces taux sont le résultat de plusieurs facteurs : le rôle des agences de notation dans l'évaluation des capacités de ces pays qui déclassent la note de ces derniers, faisant ainsi grimper les taux d'intérêts, la spéculation pariant sur la défaillance souveraine des Etats et la méfiance des investisseurs à long terme sur la viabilité de ces Etats. Le 11 avril 2010, l'Eurogroup décide d'accorder une aide de 110 milliard d'euros à la Grèce. Une partie de l'aide est fournie par le FMI. Pourtant, cette aide ne suffit pas et fin avril 2010, les agences de notations déclassent encore une fois la note de la Grèce, celle du Portugal et celle de l'Espagne.

D'autres causes expliquent les difficultés du redressement de l'Union Européenne et notamment de la zone euro. La Banque Centrale Européenne (BCE) a été créée en 1998 sur un territoire européen en pleine croissance économique et en pleine extension territoriale. Elle voit son indépendance garantie par les traités européens. L'article 205 du Traité de Maastricht consacre l'objectif principal du système européen de Banque centrale. C'est la seule institution habilitée à gérer l'euro et à contrôler l'émission de la monnaie. Elle repose sur une conception de la monnaie appelée le monétarisme. Ce courant de pensée économique, incarné notamment par Milton Friedman, considère que toute intervention de l'Etat en matière monétaire est nuisible. Avec cette conception, la stabilité financière serait assurée par le maintien permanent d'un taux d'inflation faible. C'est pourquoi la BCE a comme principal mandat le maintien de la stabilité des prix et ne peut pas jouer le rôle de prêteur auprès des Etats membres. Enfin, l'article 104 du Traité de Maastricht (article 123 du Traité de Lisbonne), oblige les Etats membres à emprunter non plus à leur banque nationale mais aux banques privées, ce qui a fortement alourdi les dettes souveraines et continue encore de fragiliser les Etats.

³ <http://www.robert-schuman.eu/tout-comprendre-sur-la-crise-financiere.php>

Avec l'effet de contagion de la crise grecque et la menace qui planait sur l'euro, les premières priorités de l'Union européenne étaient de rassurer les marchés. Ces mesures à court-terme se concentrent principalement autour de fonds d'aide pour enrayer la crise.

II) Les réformes destinées à rassurer les marchés financiers

a. Des fonds d'aide pour enrayer la crise

Le Fonds Européen de Stabilité Financière⁴ a été mis en place le 9 mai 2010 dans le cadre du Conseil Ecofin (Conseil des ministres des finances de la zone euro) pour venir en aide aux pays de la zone euro en difficulté et qui en font la demande. Le mandat de ce FESF est de sauvegarder la stabilité financière en Europe. Il a une capacité de prêt de 440 milliards d'euros et de 750 milliards d'euros avec les aides de la Commission et du FMI.

Il faut bien noter que le montant total de 750 milliards d'euros n'est en réalité qu'une garantie donnée par les Etats membres, en autres l'Allemagne et la France. Grâce à cette garantie, le FESF emprunte sur les marchés à un coût très bas, pour pouvoir prêter aux Etats en difficulté.

Cependant le FESF ne peut intervenir qu'après avoir été ratifié par 90% des Etats garants. Les premières obligations ont été émises début 2011 en faveur de l'Irlande. D'autres emprunts ont été émis depuis juin 2011 en faveur du Portugal. Ces emprunts varient de 2,2 à 3,7 milliards d'euros.

Les critiques que l'on peut adresser à ces mécanismes ne manquent pas. Dans un premier temps, incapables de se financer seul, ces fonds ne représentent qu'une solution d'urgence et temporaire. Ce sont des outils mis en place en catastrophe pour éviter la faillite de certains Etats de la zone euro. Mais cela n'a pas permis de rassurer les marchés financiers, ils sont restés méfiants et les taux d'intérêt n'ont cessé de grimper. De plus, les aides n'ont été accordés aux Etats en difficultés qu'en échange de mesures drastiques d'austérité.

La dissolution du FESF est prévue pour juin 2013, mais elle ne sera effective que lorsque tous les prêts seront totalement remboursés. Le FESF et le MESF seront alors remplacés par **le Mécanisme Européen de Stabilisation (MES)**. Ce mécanisme acté par le Conseil en octobre 2010, est un mécanisme permanent de gestion des crises. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a été amendé en conséquence pour donner la possibilité aux Etats membres de la zone euro de créer un mécanisme de stabilité sur le long terme. Ce mécanisme disposera d'une capacité de prêt de 500 milliards d'euros pour des prêts de court ou long terme. Mais toute aide sera conditionnée à l'obligation de l'Etat bénéficiaire d'ajuster ses programmes économiques et fiscaux.⁵ Il s'agit véritablement d'une mise sous tutelle financière, voire politique des Etats ayant sollicité de l'aide. De plus ce mécanisme ne prévoit pas de mesures de relance, faille que Guy Verhofstadt, chef du parti libéral européen, ne manque pas de souligner. Il estime que ce nouveau traité ne permettra pas de résoudre la crise car aucune mesure de relance n'est prévue, *"Ce traité ne résoudra pas la crise. Il ne*

⁴ <http://www.boursofinance.fr/fonctionnement-fesf.php>

⁵ Décision du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'UE en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro, Journal officiel de l'UE, L91/1,6.4.2011

*porte que sur le renforcement de la discipline budgétaire", assène-t-il. "C'est nécessaire mais pas suffisant. (...) Tout ce qui concerne la solidarité et la croissance est mis de côté"*⁶

b. Les mesures d'austérité, le remède est-il pire que le mal ?

Comme nous l'avons vu précédemment, les aides aux Etats en difficulté ne sont octroyées qu'en échange de mesures d'austérité très rudes. Ainsi, pour prendre l'exemple de la Grèce, l'aide de 171 milliards d'euros accordée à la Grèce au mois d'octobre 2012 n'a pu être acceptée qu'après l'adoption par le gouvernement grec d'une série de mesures visant à réduire son déficit public et sa dette souveraine en février 2012⁷. Il s'agit notamment de coupes budgétaires dans les politiques sociales. C'est ainsi que les travailleurs grecs voient le salaire minimum baisser de 22%, une coupe drastique dans les retraites et la suppression de 15 000 emplois publics. L'économie de la Grèce s'en trouve étouffée car les mesures d'austérité compliquent les investissements et facilitent les licenciements pour les entreprises. Avec ce mécanisme, aucune perspective de croissance ne peut se profiler. Or sans croissance, l'Etat ne touche pas de revenus supplémentaires et le financement de sa dette devient de plus en plus insoutenable. Pour Paul Krugman, Prix Nobel d'économie, la politique d'austérité empire la situation économique de l'Union européenne, *"La politique d'austérité fait pression sur l'économie, en supprimant tous les avantages fiscaux, les revenus se retrouvant en chute libre, tout comme le PIB, de sorte que le rapport entre dette et PIB se détériore encore davantage* ». Paul Krugman ne ménage pas ses critiques envers la rigueur imposée à Athènes, pour lui, *« plan de relance eut été plus profitable à l'économie grecque qu'une austérité plongeant les Grecs dans la pauvreté »*⁸.

III) Quelles mesures pour une Union européenne plus solide ?

a. Des mesures pour empêcher une nouvelle faillite du système

Pour éviter de nouvelles dérives des acteurs financiers, l'Union européenne va également réformer son système de surveillance financière.

L'ancien système se composait de trois comités qui n'avaient qu'un rôle consultatif et qui se sont montrés incapables de surmonter les divergences nationales :

- ⇒ Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB)
- ⇒ Comité européen des assurances et des pensions professionnelles (CEAPP)
- ⇒ Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs immobilières (CERVM)

⁶http://www.rtf.be/info/monde/detail_g-verhofstadt-le-futur-traite-sur-la-stabilite-ne-resoudra-pas-la-crise?id=7447413

⁷http://www.rtf.be/info/dossier/la-grece-en-pleine-tempete-financiere/detail_le-gouvernement-grec-approuve-a-l-unanimite-le-plan-d-austerite?id=7553533

⁸http://www.nytimes.com/2012/01/30/opinion/krugman-the-austerity-debacle.html?_r=1&partner=rssnyt&emc=rss

Le Conseil ECOFIN du 17 novembre 2010 a approuvé un système européen de surveillance financière (SESF). Ce système a pour but de restaurer la confiance des européens dans le système financier et prévenir les risques de déstabilisation du système financier global.

En janvier 2011 les trois anciens comités ont été remplacés par trois **Autorités de Surveillance Européenne** (ASE) chargées de surveiller la partie micro-prudentielle de l'économie (ce qui consiste à superviser les institutions financières sur une base individuelle), et un Comité Européen du Risque Systémique (CRES), chargé d'en surveiller la partie macro-prudentielle qui se concentre sur la stabilité du système financier dans son ensemble.

Concernant les ASE, elles se composent de trois autorités, Autorité bancaire européenne (ABE), Autorité des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des valeurs mobilières (AEVM). Le rôle de ces trois autorités est de chapeauter les autorités financières nationales et assurer une application cohérente des règles dans l'Union européenne. La nouveauté est qu'elles peuvent rendre des décisions contraignantes d'urgence (en interdisant certains produits par exemple). Cependant il n'y a pas de définition claire de ce qu'est une situation d'urgence, celle-ci revient au Conseil européen, qui réunit les Etats membres et qui s'appuiera sur les recommandations du nouveau comité européen du risque systémique⁹.

Le comité européen du risque systémique a été créé pour surveiller le système financier dans son ensemble et identifier les dangers. Il peut envoyer une alerte et des recommandations à l'ensemble de l'Union européenne ou aux Etats membres. Néanmoins, il faut noter que les recommandations de ce comité ne sont pas contraignantes.

b. Des mesures pour une gouvernance économique européenne plus solide

De nombreuses mesures à moyen et long terme ont été prises ces quatre dernières années par l'Union européenne pour relancer la machine économique européenne et élaborer une gouvernance économique européenne plus solide.

Une nouvelle initiative a vu le jour en janvier 2011, il s'agit des **Semestres européens**. Son objectif est de coordonner le contenu des programmes de stabilité et de convergence liés aux projets macro-économiques et budgétaires avec les programmes nationaux de réforme définissant les détails des modalités de réalisation des objectifs fixés par la stratégie Europe 2020. Il se déroulera chaque année pendant six mois après la publication de l'examen annuel de la croissance (EAC) par la Commission européenne. A la fin du processus de ce semestre européen, lors du Conseil européen de printemps, les Etats membres devront définir les orientations stratégiques sur les politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires. Sur cette base, ils présenteront leur stratégie nationale à la Commission européenne. Suite à l'évaluation de cette dernière, le Conseil pourra formuler des orientations spécifiques pour chaque Etat membre.

Cependant ce Semestre européen s'appuie sur des mesures d'austérité. L'examen annuel de croissance 2012 de la Commission européenne insiste sur la nécessité de réduire le déficit

⁹ http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/09/07/les-nouvelles-mesures-de-supervision-financiere-de-l-union-europeenne_1407170_3234.html

budgétaire, augmenter l'âge légal de la pension ou encore de diminuer l'empreinte budgétaire des soins de santé.

En mars 2011, 23 pays de l'Union européenne approuvent le **Pacte pour l'euro plus** (la Hongrie, la République Tchèque, le Royaume-Uni et la Suède n'en font pas partie). Ce pacte vise à instaurer une coordination des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence axée sur quatre priorités : la compétitivité, l'emploi, la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. Ce pacte prévoit que les chefs d'Etat et de gouvernement présenteront chaque année des engagements pour répondre aux quatre priorités énoncées au dessus.

Ce pacte est purement intergouvernemental et ne semble être qu'un instrument de communication pour les électeurs allemands, utilisé par Angela Merkel après son acceptation d'une nouvelle aide de l'Allemagne pour le sauvetage de la Grèce.¹⁰ Enfin ce pacte rajoute une couche supplémentaire au mille-feuille complexe des réponses européennes apportées par la crise.

Le 16 novembre 2011 est adopté le **Six-pack**¹¹ entré en vigueur le 13 décembre 2011. Ce paquet législatif est composé de cinq règlements et d'une directive proposée par la Commission européenne, approuvés par les 27 Etats membres et le Parlement européen en octobre 2011. Ce Six-pack réforme le **Pacte de Stabilité et de Croissance** (PSC), qui coordonne depuis 1997 les politiques budgétaires des Etats membres de la zone euro pour une meilleure gouvernance économique. Face à la crise économique persistante, il est vite devenu évident que le PSC n'était pas assez contraignant pour assurer une bonne gouvernance économique de la zone euro et de l'Union européenne dans son ensemble. Selon la Commission européenne, ce **six-pack** constitue un pas concret pour la garantie de la discipline budgétaire, la favorisation de la stabilité économique de l'Union européenne et la prévention d'une nouvelle crise dans l'Union. Il reprend les critères du **PSC** à savoir, le déficit budgétaire d'une Etat membre ne peut excéder les 3%, et leur dette publique ne peut dépasser 60% de leur PIB. Néanmoins, ce paquet sur la gouvernance modifie les procédures prévues pour faire respecter ces deux limites. Dans un premier temps, le volet préventif à été renforcé. Ce volet prévoit des limites à la croissance annuelle des dépenses publiques et des sanctions en cas de déviation trop forte dans leur exécution budgétaire. Si un Etat membre ne suit pas les objectifs budgétaires à moyen terme fixés et qu'une déviation majeure apparait dans son exécution budgétaire, une amende de 0.2% de son PIB pourra lui être imposée par le Conseil. Dans la procédure de **déficit successif**, un Etat membre dépassant les 3% ou dont la dette dépasse les 60% du PIB, pourra faire l'objet de recommandations contraignantes de la part du Conseil et une amende de 0.2% de son PIB pourra là aussi être imposée. Dans la nouvelle procédure de **déséquilibre excessif**, la Commission européenne contrôlera les indicateurs économiques par pays et pour l'ensemble de l'UE ou de la zone euro, afin d'y détecter d'éventuelles menaces sur le plan financier ou économique. Les pays qui font face à un déséquilibre dans leur balance commerciale pouvant nuire à l'équilibre économique de l'UE, pourront être placés sous la procédure de

¹⁰ RTBF.be « Europe : le « Pacte pour l'euro plus », nouvelle politique de compétitivité aux contours flous », 25 mars 2011 http://www.rtb.be/info/monde/detail_europe-le-pacte-pour-l-euro-plus-nouvelle-politique-de-competitivite-aux-contours-flous?id=5838293

¹¹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/647>

déséquilibre excessif et devront suivre les recommandations de la Commission et du Conseil, au risque de se voir infliger une amende de 0.1% de leur PIB.

Il est clair que ce six-pack encourage les mesures d'austérité et utilise la méthode de punition pour mettre en rang les « mauvais élèves » de la zone euro. Il ne s'agit exclusivement que de mesures de contrôle et nous sommes très loin d'une réelle gouvernance économique européenne capable de protéger ses Etats membres d'une nouvelle crise mondiale.

Enfin le **Pacte budgétaire européen** signé le 2 mars 2012 par 25 des 27 Etats membres (Exception du Royaume-Uni et de la République Tchèque) a pour objet de réformer le six-pack en rendant automatiques les sanctions prévues dans la procédure de déficit excessif. De plus, à la demande de l'Allemagne, une règle d'or de retour à l'équilibre budgétaire sera inscrite dans la constitution des Etats signataires.

Ce pacte est l'exemple le plus frappant de l'influence néfaste des intérêts nationaux dans la négociation des solutions. Ce texte a avant tout une portée politique. Il sert à faire accepter à Angela Merkel, prise en tenaille sur la scène nationale allemande, un an avant les élections, de soutenir d'avantage les mécanismes d'aide pour la zone euro. Ce texte est marqué par la rigueur budgétaire plus encore que le six-pack. On peut aisément parler d'institutionnalisation de l'austérité. Or cette austérité budgétaire est un obstacle à une relance économique stable et durable. Pour Paul Magnette, Ministre du Gouvernement fédéral Belge, si au niveau européen on insiste sur *“une discipline budgétaire monomaniaque sans en même temps développer des plans de relance, on va dans le mur”*.¹²

L'influence des Etats membres et de la méthode intergouvernementale, a été déterminante pour trouver des solutions de sortie de crise. Les longues négociations politiques accompagnant ces mesures ont été une entrave à leur efficacité. En conséquence, les solutions sont souvent arrivées trop tard. De plus, elles ont eu un impact assez faible pour stopper l'effet de contagion et pour rassurer les marchés, du fait de longues négociations pour arriver un consensus entre positions divergentes. En conclusion, les solutions apportées ont souvent un impact trop faible, ou sont envisagées dans un avenir trop lointain.

IV) L'annulation partielle de la dette grecque, dernière chance pour la zone euro?

Le jeudi 8 mars 2012, les banques et fonds privés détenant les obligations souveraines de droit grec ont consenti à l'effacement de 107 milliards d'euros de dette sur les 350 milliards de la dette grecque, conformément au plan de sauvetage établi au 27 février 2012.

Cette opération, qui a permis d'éviter à la Grèce un défaut de paiement et a soulagé l'Union européenne, est une des plus importantes de l'histoire : 85% des créanciers privés de la Grèce ont accepté cette restructuration.

Cette restructuration a permis d'ouvrir la voie au déblocage de l'aide financière internationale de 130 milliards d'euro. Une somme qui est censée couvrir les besoins

¹² <http://www.isabelledurant.be/index.php/2012/03/10/peut-on-critiquer-l-europe/>

d'emprunt de la Grèce sur toute la période 2012–2014¹³. Le FESF, jusqu'ici chargé de prêter à l'Irlande et au Portugal, va désormais être le principal véhicule de financement européen pour le plan grec.

Cette restructuration ne s'est pas faite sans ravir les dirigeants européens et les chefs des Etats membres. Nicolas Sarkozy a qualifié « *de problème réglé* » la crise de la dette grecque.¹⁴ La directrice générale du Fonds Monétaire International, Christine Lagarde, a quant à elle estimé que « *le risque d'une grave crise de l'Europe était pour l'instant écarté* »¹⁵.

En Allemagne, les dirigeants ne partagent pas la même euphorie. Ils se félicitent qu'« *un pas vers la stabilisation de la zone euro ait été franchi* », tout en soulignant que « *la crise grecque est loin d'être réglée* »¹⁶ ainsi, Angela Merkel appelle ses collègues européens à ne pas se relâcher. En effet, la pression se fait encore plus forte pour qu'Athènes renforce les mesures d'austérité. Cette phrase de l'économiste en chef de Commerzbank Jörg Krämer est révélatrice : « *Non, la crise n'est pas finie. La communauté des Etats a acheté du temps pour la Grèce. Mais si ce pays continue d'agir comme il le fait – promettre des réformes et ne pas les appliquer, garder un déficit budgétaire élevé, les nerfs vont lâcher à l'UE. Et le financement sera coupé* ». ¹⁷

Pourtant les mesures d'austérité ne résolvent pas le problème des emprunts contractés par les ménages et les entreprises. La baisse des revenus des fonctionnaires (25% à 40%) et celle des pensions, la montée du chômage (21% de la population active) rendent de plus en plus difficile pour les ménages grecs le remboursement de leurs emprunts.¹⁸

De plus, cette restructuration de la dette va alléger les besoins de financement de la Grèce à moyen terme, jusqu'en 2014. Mais la situation reste problématique à plus long terme. La dette grecque s'élèvera, dans le meilleur des cas, à 120% de la richesse nationale en 2020. La récession qui frappe le pays s'est fortement aggravée fin 2011. Le produit intérieur brut a ainsi plongé de 7,5% au quatrième trimestre.¹⁹

Jean Claude Juncker, dans un entretien au journal Kathimérini dimanche 18 mars 2012 reconnaît l'insuffisance des mesures de relance pour la Grèce : "*Je crois qu'on n'a pas*

¹³ <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/finance-marches/actu/0201941298204-grece-six-questions-sur-un-effacement-de-dette-historique-300614.php>

¹⁴ <http://www.franceinfo.fr/economie/reactions-mitigees-apres-l-effacement-de-la-dette-grecque-551493-2012-03-09>

¹⁵ <http://www.rfi.fr/europe/20120309-effacement-dette-repit-court-terme-grece-venizelos-papademos>

¹⁶ *ibid*

¹⁷ <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/finance-marches/actu/0201941298204-grece-six-questions-sur-un-effacement-de-dette-historique-300614.php>

¹⁸ <http://www.lalsace.fr/actualite/2012/03/20/grece-apres-l-effacement-de-la-dette-publique-les-menages-attendent-leur-tour-htzd>

¹⁹ <http://www.rfi.fr/europe/20120309-effacement-dette-repit-court-terme-grece-venizelos-papademos>

suffisamment mis l'accent sur la dimension de la croissance au problème général grec. Nous avons surtout insisté sur l'assainissement des finances publiques sans donner de solution alternative ou laisser le choix à la Grèce (...)", a dit M. Juncker au quotidien grec.

Les coupes trop importantes dans les salaires et les retraites ainsi que la hausse des taxes imposées à la Grèce par la zone euro et le FMI ont entériné la récession. La solution proposée par l'Union européenne est l'accélération de la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion européenne pour la période 2007–2013 afin que toutes les ressources de cette politique soient totalement mobilisées pour soutenir les efforts de relance. La Grèce peut prétendre à 20.4 milliards d'euros et n'en a perçu jusqu'à ce jour que 35%. Mais on peut mettre en doute la suffisance de cette aide par rapport à la grave récession que le pays est en train de traverser.

Malgré l'inefficacité des mesures d'austérité, celles-ci restent le mot d'ordre de l'Union européenne. L'Espagne, qui voit sa dette publique bondir et qui devrait atteindre 79.8% du PIB fin 2012 est contrainte par l'Union européenne à un effort de rigueur sans précédent²⁰. La Belgique a elle aussi décidé au 11 mars 2012, de nouvelles mesures d'austérité de 1.82 milliards d'euro s'ajoutant à un plan de rigueur de mesures rudes pris quelques semaines plus tôt.

V) Des mesures pour relancer l'économie européenne : la stratégie 2020 comme moteur de relance économique

Outre les mesures destinées à alléger les dettes souveraines et à enrayer la crise, en mars 2010, la Commission européenne a présenté un nouveau cadre visant à promouvoir la croissance européenne et la création d'emploi. Cette nouvelle stratégie nommée « Europe 2020 »²¹ développe cinq objectifs définis et chiffrés pour promouvoir une croissance dite inclusive, durable et intelligente venant remplacer la « stratégie de Lisbonne ».

Les objectifs de cette stratégie sont les suivantes :

- Un emploi pour 75% de la population âgée entre 20 et 64 ans
- Un investissement de 3% du PIB de l'Union européenne dans la recherche et l'innovation par le biais d'un partenariat public/privé ;
- Une lutte contre les changements climatiques par une réduction des gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique et une utilisation des sources renouvelables à hauteur de 20%
- L'éducation : un abaissement du taux de décrochage en dessous de 10% et un diplôme de l'enseignement supérieur pour 40% de la population entre 30 et 34 ans
- Une réduction d'au moins 20 millions du nombre de personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion totale.

²⁰ http://www.lexpress.fr/actualites/1/economie/espagne-la-dette-publique-va-bondir-a-79-8-du-pib-en-2012_1100755.html

²¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

Mais ces objectifs sont trop faibles et trop éloignés. La coordination des politiques d'investissement n'est que peu envisagée, ce qui fragilise les perspectives de croissance à long terme. En effet, la stratégie insiste surtout sur le domaine recherche et innovation, mais l'objectif d'y investir 3% du PIB est bien trop faible.

De plus la dimension environnementale n'est pas assez mise en avant, tout comme la dimension sociale. Cette dernière se concentre surtout sur le taux d'emploi, ce qui ne garantit pas à lui seul la cohésion sociale, en laissant de côté des éléments essentiels comme la protection sociale, indispensable pour maintenir le niveau de vie des personnes écartées du marché de l'emploi.

Enfin la stratégie 2020 n'amène aucun élément de rupture par rapport à un système économique qui a montré ses limites.

Conclusion

Bien que l'activité législative européenne se soit accrue durant la crise, cette dernière a surtout mis en évidence une fragmentation du rôle des différentes institutions.

Dans un premier temps, notons l'omniprésence du Conseil européen, et dans une moindre mesure le Conseil ECOFIN. Face à une crise bouleversant l'agenda européen, Herman van Rompuy a organisé plusieurs sessions extraordinaires. C'est avant tout lors de ces réunions que les décisions pour enrayer la crise ont été prises. Ceci montre bien, que se sont les Etats membres qui restent souverains concernant les mesures prises et que la méthode intergouvernementale a été prédominante. Ainsi, les mesures prises ont avant tout été le fruit de longues négociations politiques.

La conséquence de cette prédominance de l'intergouvernementalité fut le retrait de la méthode communautaire. Le 17 octobre 2011, Michel Dévoluy, professeur d'économie à l'université de Strasbourg, considérait que depuis le début de la crise économique, la **Commission européenne** était restée systématiquement en retrait. Or, selon l'article 17 du Traité de Lisbonne, la Commission promeut et protège l'intérêt général de l'UE et doit prendre les initiatives nécessaires à cette fin.²² Cette crise économique qui a touché la zone euro et l'ensemble de l'UE concerne avant tout l'intérêt général, surtout lorsqu'on se retrouve devant le risque de la disparition de la monnaie unique. Nous pouvons donc souligner ce paradoxe dans lequel les Etats puissants ont essayé à tout prix de sauver leurs intérêts plutôt que de penser à une solution plus fédératrice (euro bonds par exemple) pour sortir l'Union d'une crise sans précédent.

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:fr:HTML>