



## Crise de la dette publique

Henriette Heimbach, Institut Franco-Allemand (Mars 2012)



### 1/ Qui est concerné par le problème ? Quelles sont les informations fondamentales ?

Depuis plus de deux ans, la crise de la dette publique préoccupe quotidiennement l'opinion publique et les responsables politiques de l'Union européenne (UE). On jongle avec des termes tels que FESF ou MES et les plans de sauvetage se succèdent à un tel rythme que les citoyens et les représentants politiques locaux eux-mêmes ont bien du mal à suivre. Quelle est l'origine de la crise ? Dans quelle mesure la politique de la crise est-elle démocratique ?

La crise de la dette de la zone euro est due au fait que certains pays se sont si fortement endettés qu'ils ne peuvent plus honorer leurs obligations. Trois pays de cette zone sont particulièrement touchés : la *Grèce*, *l'Irlande* et le *Portugal*. Dans une moindre mesure, *l'Italie* et *l'Espagne* ont également des difficultés à financer leurs dettes publiques. On considère que la crise a commencé au tournant de l'année 2009/2010, lorsque le gouvernement récemment élu en Grèce a, pour la première fois, divulgué le montant réel de la dette. Néanmoins, les autres États de *l'Union européenne* (UE) sont également concernés, car ils se portent garants ou ont mis des crédits à disposition des pays endettés avec des fonds issus de l'impôt. Il y a dépendance mutuelle, puisque les autres pays de l'UE maintiennent les dettes des pays en crise. En cas de décote de la dette, voire même de faillite de l'État, l'argent ainsi mis à disposition serait perdu. Un effondrement de l'économie dans les pays endettés aurait également des répercussions négatives sur les autres économies nationales de l'UE. Une crise de l'euro ne serait pas à exclure.

Concernant les causes du niveau des dettes publiques dans les pays en crise, on distingue une dimension nationale et une dimension européenne. Au niveau national, les administrations et les responsables politiques des pays en crise ont ignoré *l'augmentation de la dette publique* et n'ont pas procédé à des investissements durables. Par ailleurs, la zone euro a été créée sans prendre en compte les *déséquilibres économiques* existants au sein de l'UE. La consolidation politique prévue n'a pas eu lieu, si bien que la mise en œuvre de la zone euro est restée bloquée à mi-chemin, ce qui a accéléré la crise.



### 2/ Qui doit trouver une solution ? Qui doit être impliqué dans ces décisions ?

Plusieurs acteurs, qui dépendent les uns des autres, sont impliqués dans la crise et tentent de la surmonter. Les négociations ont lieu à tous les niveaux, que ce soit au niveau européen, au niveau national ou entre les différents états. Sous la pression des marchés, les gouvernements se sont concertés seuls et ont mis en œuvre des décisions politico-économiques en un temps record. Les parlements nationaux n'ont pu que les « légitimer après-coup », sans parfois disposer de toutes les informations nécessaires. Les étapes essentielles en démocratie, qui consistent à s'informer, se faire une opinion et voter, ont ainsi été contournées. Le problème est que, plus que jamais, il est important d'agir vite. Le processus démocratique nécessite beaucoup de temps, car les décisions politiques doivent être acceptées et approuvées par l'ensemble des acteurs, et en particulier par les citoyens de l'UE.

Dans le cas concret de cette crise, les pays endettés, par exemple la Grèce, ont appelé l'UE et le *Fond monétaire international* (FMI) à la rescousse. C'est ainsi qu'a été créé un comité tripartite, la « troïka » composée de la Commission européenne (représentée par le commissaire Olli Rehn), de la *Banque centrale européenne* (BCE) et du FMI, qui décide des aides financières et des plans d'austérité. L'UE intervient avec le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme

européen de stabilité (MES) dont la mission est de proposer des garanties et crédits afin de prévenir la faillite des pays concernés. Pour recevoir l'argent frais et ainsi disposer à nouveau de liquidités, les pays endettés doivent remplir les conditions fixées par la troïka et les États européens. La BCE est également un acteur important, puisqu'elle a massivement acheté des emprunts d'État des pays endettés afin de leur venir en aide. Elle a en outre considérablement abaissé les taux directeurs pour relancer la conjoncture en Europe.<sup>1</sup> Les gouvernements ont récemment conclu un pacte budgétaire européen entre tous les pays de l'UE, à l'exception de la Grande-Bretagne et de la République tchèque, (décembre 2011 et janvier 2012). Ce pacte entend favoriser le respect de la discipline budgétaire introduisant des plafonds plus stricts pour les dettes publiques et des sanctions automatiques. Les négociations sur les solutions à apporter à la crise ont lieu ainsi presque exclusivement entre les *gouvernements européens* de la zone euro.

Lors du renforcement du plan de sauvetage, beaucoup de gouvernements européens ont dû consulter les *parlements nationaux*, car l'adoption du budget d'un pays relève de la souveraineté du parlement national. Les *citoyens* ont une influence sur des décisions concernant la crise de la dette dans la mesure où ils peuvent voter contre leur gouvernement et/ou désigner un parti proposant un programme différent. C'est le cas isolé de l'Espagne (en novembre 2011). Le peuple est également parfois invité à s'exprimer sur le pacte budgétaire via un référendum, comme en Irlande. Les institutions communes de l'UE, comme le *Parlement européen* et la *Commission européenne* ont peu de possibilités d'influence dans ce genre de processus, alors que le Parlement de l'UE bénéficierait d'une légitimité démocratique suffisante, puisque les citoyens l'élisent directement. Mais le traité de Lisbonne (2009) a renforcé les pouvoirs de codécision du Parlement européen. Il a ainsi adopté une série de mesures pour répondre à la crise en collaboration avec le Conseil de l'Union européenne (en septembre 2011) et connue sous le nom de « six-pack ». Avec le pacte budgétaire, la Commission européenne acquiert un pouvoir de surveillance accru.



### 3/ Comment résoudre ce problème de façon durable ?

La crise de la dette a révélé la dépendance mutuelle des États de l'Union européenne. Cela signifie que seules des solutions communes pour tous les pays d'Europe seront efficaces et durables. De nombreuses idées sont mises en avant pour résoudre concrètement la crise, du départ des pays endettés de la zone euro à la création d'un gouvernement économique commun, en passant par la nomination d'un commissaire à la reconstruction. La qualité démocratique de ces approches est très inégale.

Le danger est que les gouvernements privilégient les solutions rapides au détriment des procédures démocratiques habituelles via les parlements nationaux. Un gouvernement économique européen par exemple, nommé par les chefs de gouvernement, pourrait manquer de légitimité démocratique. Il est toutefois plutôt probable qu'on parvienne à la légitimité démocratique via l'implication accrue des parlements nationaux. Reste à savoir à quel rythme la prise de décision doit s'effectuer à l'échelle européenne.<sup>2</sup> Un modèle démocratique dans lequel les différents niveaux de décision en Europe seraient impliqués, qui fixerait des règles claires concernant les compétences et bénéficierait d'une légitimité démocratique suffisante à tous les niveaux serait concevable.

*Risques de division de l'UE* : un autre risque de la crise de la dette serait une possible division de l'UE entre pays membres et non membres de la zone euro. Ceci renforcerait encore le phénomène de « l'Europe à plusieurs vitesses ». Mais l'adoption du pacte budgétaire a permis dans un premier temps d'éviter ceci, notamment via l'implication et l'accord de presque tous les

<sup>1</sup>Elle risque ainsi de faillir à sa principale mission, qui consiste à contrôler l'inflation dans la zone euro.

<sup>2</sup>En Allemagne, la proposition consistant à mettre en place un comité de neuf membres du Bundestag permettant de prendre des décisions efficaces, a été déclarée illégal par le tribunal constitutionnel fédéral (février 2012).

États-membres de l'Union européenne, à l'exception de la Grande-Bretagne et de la République tchèque.<sup>3</sup>

*Une politique d'intégration accélérée ?* Fondamentalement, on peut dire que la crise de la dette conduit à une coopération renforcée au sein de l'Union européenne. Ces actions concertées "forcées" des pays de la zone euro débouchent concrètement sur des conventions, des traités, des comités etc. qui peuvent déployer pleinement leurs effets. Reste à savoir si ce renforcement de la coopération se limitera aux gouvernements, ou si les institutions européennes comme le Parlement européen seront plus impliquées à l'avenir. Ceci permettrait également de faire avancer l'intégration politique. Outre une meilleure coordination de la politique économique, les étapes suivantes pourraient conduire à l'adoption d'une politique sociale et fiscale commune à l'échelle européenne. Des initiatives citoyennes comme la EuroTaxe<sup>4</sup> devraient être prises en compte lors des décisions.

*Règles contraignantes :* pour remédier durablement au problème de la dette, il convient également d'établir des règles communes et de mieux coordonner les politiques économiques nationales. Un plan européen commun d'austérité et de croissance tel que le plan Marshall serait envisageable. La crise de la dette a également montré que les déclarations d'intention des gouvernements, qui promettent de coopérer plus étroitement selon des lignes directrices et recommandations non obligatoires, ne suffisent plus. Les règles doivent au contraire être contraignantes et pouvoir être accompagnées de mécanismes de sanctions. En outre, ces règles doivent bénéficier d'une légitimation démocratique suffisante, idéalement par une instance européenne comme le Parlement européen. Celui-ci est élu directement par les citoyens de l'UE et représente les intérêts de tous les Européens.

## Bibliographie

### En ligne

**Euractiv**, The EU's economic governance: Rewriting the rulebook, 2011. En ligne: <http://www.euractiv.com/euro-finance/eus-economic-governance-rewriting-rulebook-linksdossier-496816>, consulté le 01.03.12.

**ZEIT ONLINE** 2011: Krisensprech für Dummies. En ligne: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-07/Glossar-Euro-Krise#EZB>; consulté le 01.03.12.

### Bibliothèque du dfi

**Kauffmann, Pascal et H. Uterwedde**, La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro. A la recherche de la convergence perdue (Visions franco-allemandes, Nr. 17, Juli 2010), Paris: Ifri 2010.

**Uterwedde, Henrik**, Welche Vision(en) für die europäische Wirtschaft? Französische und deutsche Ansätze. In: Albertin, Lothar (Ed.): Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union. Partner auf dem Prüfstand, Tübingen: narr Verlag, 2010, 133-147.

<sup>3</sup>La Grande-Bretagne et la République tchèque se retrouvent de plus en plus dans le rôle d'observateurs. En raison de l'interdépendance croissante, ils sont affectés tant par les développements positifs que négatifs de la zone euro, mais ne peuvent plus participer aux décisions.

<sup>4</sup>Voir <http://www.quivapayer.eu/page/la-demarche>.