

Doc. 12571

11 avril 2011

Le surendettement des Etats: un danger pour la démocratie et les droits de l'homme

Avis¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteur: M. Andrej HUNKO, Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

A. Conclusions de la commission

La commission des questions sociales, de la santé et de la famille aurait apprécié d'avoir plus de temps pour préparer son avis. Elle estime qu'il convient de préparer pour l'Assemblée parlementaire un nouveau rapport sur le thème des «Mesures d'austérité – Un danger pour la démocratie et les droits sociaux», et aimerait être saisie sur ce thème.

La commission propose aussi un certain nombre d'amendements destinés à renforcer le projet de recommandation (qui concernent notamment la protection des droits sociaux).

B. Amendements proposés au projet de recommandation

Amendement A (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 1, remplacer la troisième phrase par la phrase suivante:

«Néanmoins, la récente décennie, en particulier ces dernières années, a révélé une inquiétante incapacité de nombreux gouvernements européens à appliquer des politiques réglementaires prudentes et des politiques de gestion de la dette publique appropriées.»

Amendement B (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, paragraphe 2, après les mots «certes, une», ajouter le mot «trop».

Amendement C (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, dans la deuxième phrase du paragraphe 4, remplacer le mot «salue» par les mots «prend note de».

Amendement D (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 5, ajouter le nouveau paragraphe suivant:

«L'Assemblée, rappelant sa [Résolution 1673 \(2009\)](#) sur les institutions économiques mondiales face aux défis de la crise financière, souligne la nécessité de continuer à améliorer les mécanismes de régulation à tous les niveaux (national, européen et international), afin d'éviter d'autres crises

1. 2011 - Deuxième partie de session



financières et économiques qui pourraient conduire à une aggravation de la dette publique. Ces mécanismes de régulation devraient comprendre la supervision des systèmes de notation, des banques et des autres institutions financières.»

Amendement E (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 5, insérer le paragraphe suivant:

«La crise a, en partie, été provoquée par une déréglementation financière combinée à des garanties d'Etat au secteur financier. Cette association amène maintenant à nationaliser les dettes privées: les pouvoirs publics payent les frais à la place des actionnaires et des détenteurs d'obligations des établissements financiers. A l'avenir, il convient que les garanties soient toujours assorties d'une réglementation stricte permettant de gérer les risques qu'elles engendrent pour les pouvoirs publics. S'ils actionnent ces garanties, les dirigeants des établissements financiers devraient en payer le prix, accepter une baisse de leur salaire et ne pas toucher de primes. En effet, sans intervention du secteur public, leurs établissements auraient pu faire faillite. Ces mesures devraient rester en vigueur tant que les établissements bénéficient du soutien des pouvoirs publics.»

Amendement F (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 10, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée regrette que les Etats ont, dans les faits, nationalisé de la dette privée. L'article 1 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme n'interdit explicitement que l'expropriation de la propriété privée. Il devrait également interdire l'expropriation de la dette privée, afin que les contribuables ne soient pas contraints de payer le prix des échecs des établissements du secteur privé.»

C. Exposé des motifs, par M. Hunko, rapporteur pour avis

1. Introduction

1. La crise économique, pas plus que le haut niveau d'endettement des Etats, n'est un phénomène nouveau. L'Italie et la Belgique, par exemple, ont toutes deux connu un niveau de dette de l'Etat dépassant de 125 % le PIB dans les années 1990² (avant l'introduction de la monnaie unique européenne mais déjà dans le cadre de l'Union monétaire européenne) sans qu'on ait parlé de crise à ce sujet. De même, les Etats-Unis d'Amérique et le Japon ont connu un déficit pendant des décennies – les Etats-Unis ont un double déficit, en termes de budget et d'échanges commerciaux – sans que cela, jusque récemment, n'ait perturbé les marchés. (La question reste donc celle-ci: pourquoi le surendettement est-il un problème et qu'entendons-nous par surendettement?) Nous devons donc nous interroger sur ce qui rend la situation actuelle différente des difficultés passées et sur son impact (potentiel) sur la démocratie et les droits humains, y compris les droits sociaux.

2. Si nous cherchons à comprendre et à résoudre la crise économique et financière actuelle – qui n'est pas à l'origine une crise de surendettement des Etats –, nous devons reconnaître qu'il n'existe pas de réponse simple ou de voie royale pour en sortir. L'augmentation des dettes souveraines a des causes très diverses selon les Etats et les solutions le sont tout autant. Pour dire les choses simplement, l'Irlande a sauvé ses banques en émettant des obligations d'Etat; l'Islande a essayé d'en faire autant mais s'est heurtée au fait que son secteur bancaire dépassait déjà largement les capacités financières nationales. Si nous comparons la situation actuelle avec les crises financières plus anciennes, nous pouvons établir un parallèle direct avec la Grande Dépression des années 1930, la situation en Amérique latine dans les années 1980 et la crise asiatique dans les années 1990³. Si nous regardons l'histoire, nous avons lieu d'être inquiets quant à l'avenir de l'Europe après la crise. L'austérité après une grave crise économique et financière peut engendrer des gouvernements nationalistes, ou une compétition pour de meilleures ressources, pour ne pas parler des violations des droits sociaux fondamentaux, du populisme xénophobe et d'autres graves problèmes

2. En 1993, la Belgique avait des engagements financiers bruts représentant 140,7 % de son PIB nominal; l'Italie, de 132,6 % en 1998. Ces chiffres incluaient uniquement l'administration générale. A l'époque, les engagements non provisionnés des plans de pension fédéraux, la dette des régions, les engagements des entreprises nationalisées, etc., n'étaient généralement pas inclus. La Belgique inclut la dette des Chemins de fer nationaux dans ses chiffres depuis 2005.

sociétaux. Cependant, le succès du «New Deal» de F.D Roosevelt après la Grande Dépression démontre que du bon peut même découler de crises économiques profondes si la réponse du gouvernement est adéquate⁴.

3. Les comparaisons historiques ont cependant leurs limites. Contrairement aux crises du passé, la crise actuelle en Europe et dans le monde occidental n'est pas cyclique, au sens où elle ferait suite à une phase de prospérité et inversement. La situation à laquelle de nombreux pays européens sont confrontés aujourd'hui, qui se caractérise par un accès limité aux ressources des marchés financiers, une augmentation de leur dette souveraine, des banques chancelantes et un mécontentement des populations, a été déclenchée par un quasi-effondrement du secteur financier mondial. Toutefois, une cause plus profonde explique que cette crise ait à ce point touché les gouvernements nationaux.

4. Cette cause tient à l'exposition de ces pays vis-à-vis du marché financier mondial: les principaux acheteurs d'obligations d'Etat ne sont pas des investisseurs privés mais des banques et institutions financières internationales. Premièrement, ces établissements ont dû, en raison de la crise sectorielle de 2008, réduire leur exposition au risque. Deuxièmement, ils étaient conscients que la confiance dans les institutions et les marchés est le facteur le plus important dans l'évaluation des risques. Ils ont donc examiné le risque attaché à certaines obligations d'Etat, de sorte que l'attention a de nouveau été portée sur le niveau général d'endettement de certains pays. L'Irlande a dû s'occuper de banques nationales en mauvaise posture et l'Espagne a vu sa bulle immobilière éclater sous l'effet de la crise financière. Il est à souligner que tout cela aurait eu des conséquences bien moins graves si ces pays avaient eu des taux d'épargne de leur population bien plus élevés, comme celui de l'Allemagne par exemple. Au lieu de cela, du fait de décennies de déséquilibre des politiques économiques, toute réaction à la paralysie des marchés internationaux engendrée par la nouvelle prudence des investisseurs était devenue impossible.

2. Crise et endettement des Etats

5. Ce qu'il y a de nouveau dans la crise financière actuelle à l'origine de l'accroissement de la dette des Etats, c'est qu'elle a touché les économies mondiales les plus avancées alors que tout le monde pensait que la Grande Dépression ne pouvait plus se produire. Celle-ci a engendré la «Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie» de J.M. Keynes, qui a conseillé aux gouvernements de dépenser de l'argent même si cela devait augmenter les déficits budgétaires, d'inonder les marchés de liquidités et d'abaisser les taux d'intérêt. Keynes ne leur a pas conseillé de réduire les dépenses, d'augmenter les impôts et de relever les taux d'intérêt, comme le Fonds monétaire international (FMI) l'a suggéré à des pays comme l'Argentine, le Brésil, l'Indonésie, le Mexique, la Russie et la Thaïlande, et lors de leurs crises économiques des années 1990. Telle est aussi la politique appliquée par les conservateurs au Royaume-Uni depuis leur victoire de 2010, et c'est également le sens des propositions souvent formulées actuellement pour les pays méditerranéens membres de l'Union européenne comme l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal. Contrairement aux conseils du FMI aux économies les moins avancées, le Trésor et la Réserve fédérale des Etats-Unis ont tous deux suivi à la lettre les principes de Keynes face à la crise des subprimes en 2008, quoique seulement après la faillite de Lehman Brothers qui a exposé le monde entier à un effondrement financier total⁵.

3. On pourrait s'attendre à ce que les gouvernements et les institutions financières aient tiré des enseignements de l'histoire, mais est-ce bien le cas? Il convient de noter, quoi qu'il en soit, qu'aucune des crises du passé, à l'exception de celle de l'Amérique latine, n'est due au surendettement des Etats souverains. Si nous nous retournons sur le siècle passé, les causes des dépressions et des crises sont à rechercher dans l'indexation des taux de change sur l'étalon-or (1930) associée aux politiques d'austérité qui ont suivi le krach boursier de 1929. Le prix du pétrole a explosé en 1973, et une nouvelle fois en 1979, soumettant ainsi par deux fois l'économie mondiale à une forte pression et provoquant l'abandon du système de Bretton Woods de taux de change fixes établi après la seconde guerre mondiale. Dans les années 1970, les banques internationales étaient disposées à prêter aux pays d'Amérique latine dans des conditions qui aujourd'hui ne nous paraissent pas raisonnables ou qui sont même inconnues, et les Etats qui en ont bénéficié n'ont eux-mêmes pas utilisé ces fonds judicieusement. Il a fallu sept ans à l'Amérique latine pour sortir de cette crise d'endettement qui avait débuté en 1982. Au cours des années 1990, des crises monétaires se sont produites au Royaume-Uni, en Asie et en Amérique latine lorsque les spéculateurs des marchés financiers ont repéré des combinaisons de politiques économiques intenables, contraignant les gouvernements à dévaluer et démissionner.

4. Le «New Deal» consistait en une série de programmes économiques mis en place aux Etats-Unis dans les années 1930 en guise de réponse à la Grande Dépression, se concentrant sur l'aide (aux sans emplois et aux démunis), la reprise (de l'économie) et la réforme (du système financier pour éviter une nouvelle dépression).

5. Personnellement, je ne suis pas convaincu qu'il était effectivement nécessaire de sauver les banques, mais ce n'est pas le sujet du présent avis et je ne m'étendrai donc pas davantage sur cette question.

6. Keynes a été l'un des premiers économistes (si ce n'est le premier) à insister sur l'influence des attentes au sein des marchés financiers et sur l'importance de la confiance que les acteurs financiers doivent rétablir. S'il ne doit y avoir qu'un conseil simple à donner aux gouvernements en temps de dette publique élevée, c'est de rétablir la confiance des marchés financiers vis-à-vis de la capacité du pays à rembourser sa dette intégralement. La confiance n'est cependant pas une denrée distribuée équitablement entre les économies nationales. Les acteurs financiers peuvent avoir confiance en l'Irlande pour résoudre le problème de ses banques, tandis qu'ils peuvent ne pas avoir confiance en la Grèce pour payer un jour des salaires élevés, des pensions élevées et dans le même temps les intérêts de la dette publique. Malheureusement, la justice n'existe pas sur le marché financier mondial. Les économies riches peuvent bien plus facilement rétablir la confiance dans leur politique économique, surtout lorsqu'elles ont un long passé de stabilité, que les économies modestes ou les pays les moins avancés⁶.

7. Les gouvernements qui n'ont jamais fait preuve de cette volonté doivent convaincre leur population et les entreprises nationales que chacun connaîtra une situation meilleure à la sortie de la crise. Si ces gouvernements n'ont pas la crédibilité nécessaire ne serait-ce que pour convaincre leur propre population, ils doivent pouvoir emprunter cette crédibilité à d'autres Etats ou institutions susceptibles de jouer un rôle de médiation. La solution ne peut consister à faire peser sur les catégories les plus pauvres les efforts nécessaires à l'assainissement de l'économie (comme on peut considérer que c'est le cas actuellement au Royaume-Uni et en Grèce), tandis que les catégories riches sont épargnées. Les mesures économiques doivent être équilibrées: des contrôles peuvent contribuer à éviter que les plus riches organisent l'évasion des capitaux, la corruption et le clientélisme doivent être combattus et les investisseurs (y compris les banques⁷) doivent supporter au moins une partie des pertes lorsque des prêts ne sont pas remboursés. Les gouvernements doivent faire preuve de transparence concernant la manière dont ils soutiennent les entreprises indirectement et dont ils distribuent les contrats publics, la nature des mesures à venir, la date à laquelle les impôts nouvellement créés afin de rembourser la dette publique seront supprimés, etc.

3. L'endettement et les mesures d'austérité – potentiellement non démocratiques et préjudiciables aux droits humains

8. Si nous considérons qu'un grand nombre de pays européens sont surendettés – et à cet égard je déplore l'absence de données sur les pays non membres de l'Union européenne et de l'OCDE –, nous pouvons dire que le surendettement est problématique d'un point de vue économique (comme expliqué plus haut). Pour autant, cela n'en fait pas un problème pour le Conseil de l'Europe. Le surendettement des Etats intéresse le Conseil de l'Europe à partir du moment où il représente un danger potentiel pour la démocratie et les droits humains.

9. Le rôle des gouvernements est de gouverner, c'est aussi leur devoir, et cela implique de fixer un cadre réglementaire à l'intérieur duquel l'économie peut se développer librement. L'un des problèmes majeurs qui ont conduit à la crise financière et économique actuelle est la relative absence de régulation mondiale des systèmes financiers internationaux – en particulier, de régulation démocratique⁸. Comme l'explique clairement le rapporteur, M. Omtzigt, cette régulation fait toujours défaut. Il s'agit là d'une situation que je juge inacceptable, et je considère que le Conseil de l'Europe devrait insister pour qu'une telle régulation soit adoptée et mise en œuvre sans attendre. Nos citoyens – je rejoins le Président islandais Olafur Ragnar Grimsson – ne devraient pas avoir à «choisir entre la démocratie et les marchés financiers» comme les Islandais ont dû le faire selon lui⁹. Le surendettement des Etats est problématique en relation avec la régulation démocratique des marchés, dans la mesure où il affaiblit la position des Etats au moment de négocier.

10. En théorie, le surendettement des Etats peut aussi mettre en danger les droits humains, en particulier les droits sociaux fondamentaux tels que ceux garantis par la Charte sociale (révisée) du Conseil de l'Europe, si les Etats se trouvent dans l'incapacité de continuer à financer leurs systèmes de protection sociale – le coût

6. Cependant, les obligations d'Etat émises pendant la crise actuelle ne sont pas achetées exclusivement par des investisseurs privés: par exemple, la Banque centrale européenne (BCE) investit massivement dans ces obligations (elle a même dû être recapitalisée en conséquence).

7. Il n'est pas acceptable que certaines banques (qu'elles aient ou non été «sauvées» par les Etats) aient pu se délester presque complètement des risques sur les contribuables et qu'elles aient renoué (en l'espace de deux ans) avec de copieux bénéfices.

8. On ne peut pas dire que la BCE est un organe démocratique – et elle n'a pas à l'être. Même chose pour le Comité européen du risque systémique (CERS).

9. Traduction de l'auteur. Voir www.focus.de/finanzen/news/referendum-in-island-nein-zu-milliarden-ueberweisung-nach-crash_aid_487365.html, 7 mars 2011.

du service de la dette a explosé ces dernières années, notamment du fait de l'augmentation des taux d'intérêt imposés à certains Etats par les marchés financiers. Cependant, le danger le plus immédiat ne vient pas tant du surendettement des pays eux-mêmes que des plans «d'austérité» à courte vue qui, en réalité, se résument à tailler dans le budget du secteur social et des prestations sociales. Les exemples de restrictions qui ont un impact négatif sur les droits sociaux de l'ensemble de la population, notamment de ses groupes les plus vulnérables, ne manquent pas dans les pays qui ont opté pour ces plans d'austérité: baisse du revenu minimum (à un niveau «minimum» qui ne couvre même plus les besoins «minimums» et qui donc ne permet plus de vivre décemment), baisse des allocations enfant et/ou chômage ou d'autres prestations, non-remboursement des mammographies... La liste est quasiment infinie, moralement condamnable et inacceptable du point de vue des droits humains.

11. Je ne prétends pas que les Etats surendettés ne doivent pas limiter leurs déficits budgétaires, même si ceux-ci ont explosé surtout à cause du renflouage des banques: je prône un équilibre du budget qui soit respectueux des droits démocratiques et humains des citoyens. Les citoyens devraient donc avoir leur mot à dire quant à la manière et au moment où un Etat devrait réduire sa dette – les gouvernements ne devraient donc pas être régentés par les institutions financières (ou d'autres Etats¹⁰) dans ce domaine, en particulier alors qu'il est économiquement plus judicieux de réduire les budgets en période de prospérité économique plutôt qu'au lendemain de la crise et de la récession la plus grave de ce siècle. Mais les pays devraient aussi se souvenir des engagements et obligations qu'ils ont prises au niveau international, et les gouvernements les respecter pleinement au moment de décider où ils vont réduire les budgets. Des coupes budgétaires sont aussi possibles ailleurs, dans des domaines qui ne menacent pas directement les droits sociaux et l'Etat providence européen: le budget de la défense par exemple, en réduisant les allègements fiscaux pour les riches, etc.

4. Recommandations

12. Les institutions économiques démocratiques doivent être renforcées dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe: les banques et les autres institutions financières doivent être supervisées de manière adéquate, telle qu'évoqué dans la [Résolution 1673 \(2009\)](#) sur les institutions économiques mondiales face aux défis de la crise financière. Les institutions financières des pays qui n'ont pas ratifié l'Accord de Bâle ne devraient pas avoir le droit de procéder à des opérations en devises et actifs des pays qui ont ratifié et accepté les exigences minimales¹¹.

13. Je soutiens l'analyse de M. Omtzigt sur les dysfonctionnements des agences de notation. Les pays européens devraient mettre en place leur propre agence multinationale publique, supervisée par les parlements, de préférence sous la responsabilité de l'OCDE ou, en cas d'impossibilité, sous celle de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, car des marchés financiers sains et des économies ouvertes sont une condition préalable à la démocratie et aux droits humains.

14. Les Etats membres devraient pratiquer l'autolimitation en ce qui concerne leurs emprunts sur les marchés de capitaux étrangers. Si le Japon peut supporter un déficit de 200 % de son PIB, c'est parce qu'il est financé principalement par des investisseurs privés nippons – et pour le reste par ses exportations. Le Japon est un exemple d'économie autosuffisante, ce qui assure une certaine résistance aux chocs, outre que cela le met à l'abri des investisseurs spéculatifs. Il est évident qu'il faudra encore quelques années avant que l'Europe en arrive à ce stade. Mais les gouvernements doivent comprendre qu'un fort surendettement international entraîne le risque d'une ingérence «étrangère» – marchés financiers, institutions ou Etats.

15. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent se rendre compte que, pour la transparence et l'engagement financier des institutions internationales et des autres pays, il leur faut se doter de mesures et de politiques statistiques fiables. Il pourrait être judicieux de créer une agence statistique multinationale pour les pays membres du Conseil de l'Europe, qui aiderait les pays les moins avancés dans la collecte et le traitement de leurs statistiques, voire se substituerait à eux pour cela. Il est clair que la tâche n'est pas aisée, d'autant que les moyens abondent d'embellir les chiffres¹². Mais la méthodologie pour collecter les données

10. Pendant une manifestation au Portugal, on pouvait lire sur une banderole «je n'ai pas voté pour Merkel» (traduction de l'auteur) (www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=472989).

11. On peut à juste titre dire que la crise des *subprimes* n'aurait pas été possible si l'administration américaine avait ratifié l'Accord de Bâle II sur les exigences minimales de fonds propres des banques.

12. L'Allemagne en a fait l'expérience: jusqu'à l'unification, les économistes croyaient les statistiques est-allemandes qui indiquaient un revenu par tête équivalent à 80 % de celui de l'Allemagne de l'Ouest. Une fois le pays unifié, ils ont découvert que le revenu par tête était du niveau pressenti, à savoir celui du tiers-monde.

définies comme nécessaires, pour calculer et mesurer la croissance peut être uniformisée, afin de faire apparaître les secteurs où il faut apporter une aide au développement, des bonifications des taux d'intérêts, etc.

16. J'ai décidé, avec M. Omtzigt, de ne pas proposer un certain nombre d'amendements qui résulteraient de ce qui précède, mais de proposer de saisir la commission des questions sociales, de la santé et de la famille pour qu'elle élabore plutôt un nouveau rapport sur le thème des «Mesures d'austérité – Un danger pour la démocratie et les droits sociaux».

17. L'objectif de l'amendement A est de rationaliser le texte. L'amendement B cherche à démontrer que trop de pouvoir a échoué aux marchés financiers mondialisés et au secteur privé (je pense partager ce jugement avec M. Omtzigt). L'amendement C supprime un jugement de valeur non nécessaire. Dans l'amendement D, une référence est faite à la [Résolution 1673 \(2009\)](#) de l'Assemblée sur les institutions économiques mondiales face aux défis de la crise financière et les recommandations qui y sont incluses. Les amendements E et F visent à interdire la nationalisation de la dette privée.