

Le traitement de la crise grecque par l'Union européenne
Note du collectif Sauvons l'Europe Bruxelles

Sources: touteleurope.fr, La Croix, Le Figaro, Le Nouvel Observateur, Libération, Blog Couliisses de Bruxelles, site du Conseil, site du Conseil européen

Quelques éléments de contexte

Le « gouvernement économique », serpent de mer européen par excellence.

Dès la préparation du traité de Maastricht, la France - et Jacques Delors, alors président de la Commission - estime qu'une monnaie et une banque centrale indépendante ne peuvent exister sans un contrepoids politique. Paris propose notamment que le Conseil des ministres puisse réformer d'autorité un budget national qui ne respecterait pas les « *grandes orientations de politique économique* » adoptées en commun... Berlin s'étrangle, estimant que Paris s'assoit un peu vite sur les Parlements nationaux. Le pacte de stabilité et de croissance doit, dans son idée, suffire à contraindre les Etats à respecter la *stabilitätkultur* à l'allemande. Le gouvernement économique restera donc dans les cartons pendant vingt ans.

(Blog de Jean Quatremer, 13 mai 2010)

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Il impose aux États de la zone euro d'avoir à terme des budgets proches de l'équilibre ou excédentaires. Le PSC a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Il prolonge l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM). Cependant, à l'inverse de la politique monétaire, la politique budgétaire demeure une compétence nationale.

Le PSC comporte deux types de dispositions:

- La surveillance multilatérale, disposition préventive : les États de la zone euro présentent leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. Un système d'alerte rapide permet au Conseil Ecofin, réunissant les ministres de l'Économie et des Finances de l'Union, d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire.
- La procédure des déficits excessifs, disposition dissuasive. Elle est enclenchée dès qu'un État dépasse le critère de déficit public (soldes budgétaires cumulés des administrations centrales, locales et de sécurité sociale) fixé à 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles. Le Conseil Ecofin adresse alors des recommandations pour que l'État mette fin à cette situation. Si tel n'est pas le cas, le Conseil peut prendre des sanctions : dépôt auprès de la BCE qui peut devenir une amende (de 0,2 à 0,5 % PIB de l'État en question) si le déficit excessif n'est pas comblé.

(Source: viepublique.fr)

La crise grecque montre que la zone euro n'a strictement aucun instrument à sa disposition pour voler au secours d'un pays confronté à une crise de confiance sur les marchés.

En effet, les articles 123 à 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdisent tout sauvetage d'un État membre de la zone euro par l'Union, la Banque centrale européenne (BCE) ou un État membre. Plus précisément, cette clause dite de « no bail out » interdit à qui que ce soit d'endosser les dettes d'un pays de la zone euro. L'idée est que chaque pays demeure responsable de ses finances publiques, les marchés se chargeant de sanctionner les « mauvais élèves » en demandant des taux d'intérêt plus élevés pour prêter de l'argent. L'Allemagne, qui a exigé cette clause, redoutait que ses partenaires ne contrôlent plus leurs finances publiques une fois dans l'euro

s'ils avaient la certitude que l'on volerait à leur secours en cas de pépin. En outre, cela aurait posé un problème démocratique : une clause de solidarité générale reviendrait à faire peser sur les citoyens allemands ou français des dépenses engagées par un gouvernement qui n'est pas responsable politiquement devant eux.

(Blog de Jean Quatremer, 10 mars 2010)

Historique de la crise grecque et de son traitement par l'UE

| | |
|------------------|---|
| 16 octobre 2009 | Les socialistes grecs après leur élection annoncent que le déficit du pays tournera autour de 10% (plutôt que 6% initialement prévu). Ils mettent ainsi en évidence les carences de ce pacte de stabilité puisque la Grèce avait pu maquiller ses comptes pendant des années. |
| 5 novembre 2009 | La Grèce communique à la Commission que son déficit atteint 12,7% et 113,4%; la Commission durcit sa procédure pour déficit excessif |
| Novembre 2009 | L'agence de notation Fitch abaisse la note de la Grèce en dessous du niveau A (inédit pour un pays européen; Grèce suivie par l'Espagne et le Portugal) |
| Janvier 2010 | La Grèce présente à Bruxelles son plan d'austérité |
| 1er février 2010 | La Commission met la Grèce sous tutelle budgétaire, afin de vérifier qu'elle met bien en œuvre les réformes qu'elle s'est engagée à accomplir dans le cadre de son programme de stabilité (la Grèce doit présenter un rapport mensuel, et la Commission peut exiger des mesures additionnelles si elle juge que ce n'est pas suffisant) |
| 11 février 2010 | Conseil européen extraordinaire; les Etats membres s'accordent sur le principe d'une aide à la Grèce mais les modalités de l'aide restent à définir; grandes réticences de l'Allemagne |
| 15 février 2010 | Les ministres des finances réunis dans l'Eurogroupe donnent un mois au gouvernement grec pour faire des économies |
| début mars 2010 | Le commissaire Olli Rehn va en Grèce et réclame de nouvelles mesures d'austérité; le gouvernement ajoute 4,8 milliards aux 10 milliards d'économies annoncées en janvier (// grèves dans tout le pays) |
| 17 mars 2010 | La chancelière allemande prône l'expulsion de la Grèce de la zone euro |
| 25-26 mars 2010 | Conseil européen - sur base d'un accord franco-allemand, les gouvernants des Etats membres se mettent d'accord sur un mécanisme d'aide fondée sur des prêts bilatéraux coordonnés complété par un soutien du FMI (donc: pas de réponse 100% européenne). Par ailleurs invitent le président Van Rompuy à constituer un groupe de travail (" task force ") afin de présenter d'ici à la fin de l'année un rapport sur les moyens de renforcer "les instruments de prévention et de sanction" contre les Etats indisciplinés |
| 23 avril 2010 | La Grèce, étranglée par les taux d'intérêt toujours plus élevés exigés par les investisseurs ¹ , demande l'activité du plan d'aide - résistances de l'Allemagne. qui |

¹ « Après l'annonce de la réévaluation par Eurostat du déficit grec pour 2009, de 12,9% à 13,6%, et la dégradation de la note de la dette grecque par l'agence Moody's, le taux à deux ans s'est envolé au-dessus de 10%, soit 9 points de plus que l'Allemagne. Et le rendement des obligations à dix ans a atteint un record historique de 8,8%, soit 5,75 points de plus que le «bund» allemand. Autrement dit, la prime de risque exigée par les marchés annihilait en partie les mesures d'austérité décidées par le gouvernement Papandréou pour purger ses finances publiques. Témoin de cette panique pour le moins irrationnelle : le coût de la protection contre un éventuel défaut de la dette hellénique («credit default swap») a atteint 644,1 points de base. La Grèce devenant ainsi, selon cet

souhaite que la Grèce lui présente dès que possible un programme sur plusieurs années de réduction des déficits publics et de la dette publique.

- Début mai 2010 Les ministres des finances de la zone euro adoptent un plan d'aide à la Grèce de 110 milliards d'euro sur 3 ans (dont 30 milliards versés par le FMI); ils décident d'aller plus loin en mettant en place un "**fonds d'urgence**" provisoire (Fonds européen de stabilité financière) d'un montant total de 750 milliards d'euros "destiné à préserver la stabilité financière en Europe". Ce fonds vise, dans le cas de nouvelles explosions des taux d'intérêts des dettes de certains Etats, à leur permettre d'emprunter à bas taux. (cf. *ci-dessous*)
- 12 mai 2010 la Commission européenne propose le "**semestre européen**" (cf. *ci-dessous*)
- 18 mai 2010 14,5 milliards européens versés à la Grèce, après 5 milliards versés par le FMI
- 7 juin 2010 Malgré des réticences initiales l'Eurogroupe adopte le principe du 'semestre européen'
- 14 juin 2010 La France renonce à son idée de la création du Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro doté d'un secrétariat permanent pour coordonner les politiques économiques des seize Etats concernés. Le "gouvernement économique" aura pour cadre l'UE et non la zone euro, et n'aura pas de secrétariat permanent. Les décisions seront prises à l'unanimité.
- 7 septembre 2010 Adoption du premier semestre européen
- 30 septembre 2010 L'Irlande annonce que son déficit atteindra... 32% du PIB fin 2010; l'Espagne perd son "triple A"; pourtant pas de nouvelle crise de la dette souveraine, l'Irlande et l'Espagne continuent à avoir accès aux marchés pour se financer, ce qui montre l'impact positif des décisions prises par l'UE (notamment fonds de sauvetage)... même si ce n'est pas la seule raison (meilleure crédibilité sur les marchés)
- 18 octobre 2010 l'Eurogroupe discute des **sanctions** à imposer aux Etats qui ne respectent pas le pacte de stabilité et se mettent d'accord sur l'idée d'une intervention de la Commission qui laisserait 6 mois aux Etats pour revenir dans les clous, sans quoi la sanction tomberait: amendes de 0,2% du PIB. Suite à "l'accord de Deauville" entre N. Sarkozy et A. Merkel, la France obtient que ces amendes ne tombent pas automatiquement mais fassent l'objet d'un vote au Conseil afin de garder un contrôle politique sur les sanctions (il faudra réunir la majorité qualifiée pour bloquer la procédure).
- 28-29 octobre 2010 Conseil européen - l'Allemagne parvient à imposer son idée de pérenniser le fonds d'urgence au-delà de 2013 en inscrivant son principe dans les traités. (rejet en revanche de l'idée de priver de droit de vote au Conseil les Etats refusant d'assainir leurs comptes) Le traité de Lisbonne sera donc rouvert pour la création d'un "**mécanisme permanent**" de sauvetage d'un Etat. Herman van Rompuy va mener des consultations auprès des 27 Etats membres avant le Conseil européen de décembre pour en étudier la faisabilité politico-juridique. Attention: cette révision sera faite selon la procédure de révision simplifiée (et donc ne nécessite pas de convoquer une conférence intergouvernementale - CIG), qui devra aboutir avant l'été 2013, donc avant l'échéance du fonds de sauvetage provisoire. En revanche, l'idée de l'Allemagne, soutenue par la France, d'introduire dans le traité la suspension du droit de vote au Conseil d'un Etat qui représenterait "une menace permanente pour la stabilité de la

indicateur, le quatrième pays le plus risqué au monde, derrière l'Argentine, le Venezuela et le Pakistan, trois Etats qui ont déjà été en cessation de paiements dans le passé. » (J. Quatremer, Blog, 24 avril)

zone euro dans son ensemble" est plus ou moins abandonnée.

Début nov. 2010

L'Irlande doit faire face à une crise majeure de sa dette (prêts à des taux d'intérêt de 9%). Les Etats européens pressent l'Irlande de demander l'aide du Fonds européen de stabilité financière pour éviter une contagion (notamment au Portugal).

16 novembre 2010

Le président du Conseil européen Hermann van Rompuy déclare : « Nous devons tous travailler de concert afin de permettre à la zone euro de survivre. »

LE FONDS EUROPÉEN DE STABILITÉ FINANCIERE

Contexte:

Selon les règles de l'UE, ni l'UE en tant que telle, ni les Etats membres à titre individuel ne peuvent assumer les dettes d'un autre pays de la zone euro. En revanche, les pays qui ne sont pas membres de la zone euro bénéficient d'un « fonds européen d'aide à la balance des paiements » créé en 2002 et dont ont bénéficié la Lettonie, la Hongrie et la Roumanie.

Le fonds temporaire – adopté en mai 2010, valable 3 ans

Un plan d'aide à deux étages



C'est un dispositif hybride, à la fois communautaire et intergouvernemental, qui comporte deux volets.

- la création d'un fonds communautaire de soutien pour la zone euro (60 milliards d'euros) : sorte de FMI européen à taille réduite, il autorise la Commission européenne à prêter en son nom de l'argent aux pays en difficulté. Alimenté par des emprunts au nom de la Commission (via une société luxembourgeoise créée à cet effet) et garantis par les Etats membres, ainsi que par des marges dans le budget communautaire, il complète un fonds déjà existant de 50 milliards d'euros mais destiné aux seuls pays européens hors zone euro (dont 6,5 milliards d'euros avaient par exemple été utilisés en 2008 pour aider la Hongrie).

- l'octroi de prêts de la part des Etats membres les plus solides financièrement (440 milliards d'euros maximum). Ceux-ci pourront garantir les emprunts des Etats les plus fragiles ou leur accorder des prêts bilatéraux. Le plan pourrait même rapporter aux Etats, puisqu'ils emprunteront sur les marchés à un taux inférieur à celui auquel ils prêteront au pays en difficulté.

- A cette enveloppe européenne de 500 milliards d'euros pourront s'ajouter 250 milliards d'euros du FMI, soit une somme globale de 750 milliards d'euros.

Bien entendu, l'octroi d'aides serait conditionné à d'importantes mesures d'austérité de la part des Etats bénéficiaires. Il ne s'agit pas d'un don puisque la somme sera versée sous forme de prêt, donc moyennant des intérêts.

Pour accompagner le plan des Etats, la BCE a décidé d'acheter des titres de dette d'Etat (obligations souveraines) sur le marché « secondaire », auprès des investisseurs, à hauteur de 16.5 milliards d'euros – notamment des obligations grecques dont cherchent à se débarrasser ces investisseurs (banques, fonds d'investissement...). Ce qui, d'ailleurs, a fortement déplu à Axel Weber, le président de la Bundesbank (car il s'agit d'une monétisation - indirecte, puisque la BCE ne souscrit pas directement des emprunts auprès des Etats, mais rachète des bons d'Etat sur le marché secondaire - et la monétisation accroît la masse monétaire ce qui crée de l'inflation)

La perspective d'un 'mécanisme permanent de sauvetage' inscrit dans les traités

Le principe a été accepté par les Etats membres lors du Conseil européen de fin octobre 2010. Mais au-delà de la difficulté à modifier une nouvelle fois les traités, instaurer un fonds permanent de secours aux finances publiques des Etats est un exercice délicat: il ne faut pas faire croire aux gouvernements de la zone euro, comme aux prêteurs sur les marchés financiers, que dorénavant tout endettement est permis, puis qu'il y aurait un payeur en dernier ressort, le fameux fonds européen. Pour ne surtout pas donner cette impression, Berlin a tenu à ce que la clause interdisant le renflouement d'un Etat reste dans le traité européen. La non-assistance est le principe, le sauvetage l'exception.

La Commission a été chargée d'élaborer le projet de mécanisme qui sera proposé en novembre; il est déjà assuré que le FMI jouera toujours un rôle.

LE "SEMESTRE EUROPEEN" - LA COORDINATION DES POLITIQUES ECONOMIQUES

Mécanisme proposé par la Commission européenne le 12 mai (sur base des suggestions de la "task force" d'Herman van Rompuy) et accepté par les Etats membres le 7 juin, consistant à ce que les Etats se soumettent les uns aux autres leurs budgets avant de les faire voter par leurs Parlements nationaux, instaurant ainsi un système de "surveillance par les pairs" organisée au niveau du Conseil européen et du Conseil des ministres.

Le semestre européen désigne concrètement une période de six mois chaque année au cours de laquelle les politiques budgétaires et structurelles des États membres seront passées en revue afin d'y détecter les incohérences ou signes de déséquilibre éventuels.

Le Conseil européen recensera en mars de chaque année les grands défis économiques pour l'UE et formulera des orientations stratégiques sur les politiques à suivre. Tenant compte de ces orientations, les États membres présenteront leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs programmes de stabilité et de convergence. Dans le même temps, ils élaboreront leurs programmes nationaux de réforme indiquant les mesures qu'ils prendront pour renforcer leurs politiques dans des domaines tels que l'emploi et l'inclusion sociale. Tous ces programmes seront présentés simultanément, en avril.

En juillet de chaque année, sur la base des programmes présentés en avril, le Conseil européen et le Conseil feront part de leur évaluation avant que les États membres établissent leurs budgets définitifs pour l'année suivante.

(source: site du Conseil européen)