



N° 2689

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2015.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

relative à la dette souveraine des États de la zone euro,

(Renvoyée à la commission des affaires européennes, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Nicolas SANSU, François ASENSI, Bruno Nestor AZEROT, Huguette BELLO, Alain BOCQUET, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Patrice CARVALHO, Gaby CHARROUX, André CHASSAIGNE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, Alfred MARIE-JEANNE et Jean-Philippe NILOR,

Député-e-s.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise de la dette publique des États de la zone euro, désormais longue de cinq ans, vient de connaître deux nouveaux épisodes au cours du mois de janvier 2015, avec l'annonce de la mise en place d'un programme d'assouplissement quantitatif par la Banque Centrale Européenne (BCE) et la large victoire du parti Syriza aux élections législatives grecques. Depuis, les institutions européennes et le gouvernement grec se livrent à une partie d'échecs qui met à mal l'avenir d'une Europe aujourd'hui en panne de solidarité et d'entente mutuelle.

Les pays de la zone euro sont empêtrés dans une crise budgétaire sans précédent et dont l'issue apparaît plus qu'incertaine. Depuis l'éclatement de la crise financière en 2008, la dette publique et privée des économies occidentales a connu une progression exponentielle.

Les origines de la crise de l'endettement des États européens sont multiples. Il est d'abord le fruit des risques irresponsables et inconsidérés pris, pendant des années, par des institutions financières, dont la rentabilité des activités, alimentée par la spéculation, s'est finalement effondrée, allant jusqu'à menacer la survie même des marchés financiers. L'intervention massive des États, en vue de garantir la stabilité financière de l'Europe, s'est faite au prix de la socialisation d'une crise financière privée et, *in fine*, d'un accroissement significatif de l'endettement public.

Les effets de la crise financière commençant à se transmettre à l'économie réelle, les États ont alors mobilisé d'importants fonds publics pour limiter la contraction de l'activité à travers d'importants plans de relance. Les dégâts économiques et sociaux apparaissant, les dépenses publiques ont progressé tandis que les recettes fiscales se sont contractées.

Fin 2009, l'augmentation significative de l'endettement public en zone euro, ainsi que des perspectives de croissance faible, vont générer la défiance des marchés financiers à l'égard des États européens et leur capacité à rembourser leurs dettes.

L'éclatement du « problème grec » constitue un tournant fondamental dans la crise. Les hésitations politiques et les craintes d'une contagion à l'ensemble de la zone euro accélèrent la dégradation des taux d'intérêts suite aux réactions irrationnelles des marchés financiers. Les dettes des pays dits « périphériques » explosent. Avec l'impossibilité pour la BCE de

financer directement la dette de ces États et l'absence de solidarité entre eux, leur situation financière se dégrade. L'option retenue est alors de garantir que les dettes seront remboursées, quel qu'en soit le prix à payer. Une option qui assure la protection des systèmes financiers nationaux et des grands créanciers privés, notamment les banques françaises et allemandes particulièrement exposées à la dette des pays dits « périphériques ». D'autres possibilités existaient pourtant, le Fonds Monétaire International (FMI) mettant en avant l'opportunité d'une restructuration de la dette dès mars 2010.

La Grèce reçoit alors l'aide des États européens à travers la mise en place de plans bilatéraux, accordés en l'échange d'un renforcement inédit des mesures d'austérité déjà adoptées, des mesures qui seront consolidées jusqu'à la victoire récente de Syriza : diminution des salaires et suppressions de postes dans la fonction publique, coupes budgétaires massives dans la santé et l'éducation, privatisations, hausse de la fiscalité, etc. Le pays est mis sous la tutelle de la « Troïka » (FMI, BCE, Commission européenne).

Avec l'aval des différents organes de l'Union européenne, les gouvernements européens généralisent alors graduellement l'austérité et mettent en place des réformes dites « structurelles », avec pour cible unique la réduction des dépenses publiques et sociales, appliquant ainsi à la lettre la doxa néolibérale. L'acceptabilité, la soutenabilité et l'efficacité durable de ces réformes sont mises de côté. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), véritable non-sens économique et social qui grave dans le marbre l'austérité comme politique économique, est finalement ratifié par la France en 2012, alors que le candidat Hollande avait promis de le renégocier largement. Ainsi, la France, loin de remettre en cause la pertinence de ces réformes et accords européens, participe de cette généralisation de l'austérité. La dette mine progressivement toute ambition en matière de politiques publiques, ces dernières étant considérées uniquement à l'aune de leurs coûts budgétaires.

Le bilan de ces cinq années d'austérité en Europe est aujourd'hui catastrophique :

Sur le plan économique, loin de prendre en compte les intérêts à long terme de l'Europe, les plans de réduction des dépenses publiques ont d'abord conduit les pays du Sud de l'Europe dans la dépression. Les richesses nationales y sont exsangues. Le tissu économique y a été détruit et s'est accompagné d'une précarisation inédite de la société : violation des

droits fondamentaux, hausse du chômage et de la pauvreté, exil de la population, progression insupportable des inégalités, hôpitaux et services publics abandonnés. Pire, avec le détricotage en règle de la protection sociale, comme c'est le cas en Grèce, des maladies réapparaissent, les épidémies se développent, la mortalité infantile augmente.

Sur le plan financier, les politiques d'austérité ont certes permis de réduire les déficits, mais sans diminuer la dette, ce qui était pourtant l'un des objectifs initiaux. La réduction inconsidérée des dépenses publiques, répondant à une logique comptable et court-termiste, s'est traduite inéluctablement par une contraction de l'activité. Aussi alimente-t-elle les risques de déflation qui pèsent aujourd'hui sur la zone euro et la rapproche de plus en plus d'une situation qu'a connue le Japon et dont il peine à sortir.

Le bilan politique de l'austérité est tout aussi dramatique. Éloignée des rails de la démocratie, la construction européenne est de plus en plus montrée du doigt. Le repli national et communautariste se renforce. Les partis xénophobes et anti-européens connaissent un succès aussi grandissant qu'inquiétant pour l'avenir des générations futures.

À l'aune de ce bilan dramatique, la priorité actuelle est de mettre un terme aux politiques d'austérité, sous peine de remettre en cause durablement l'avenir commun des Européens. Cela passe, par ailleurs, par l'accompagnement et le respect du mandat des gouvernements récemment élus, mais aussi par l'abandon d'objectifs chiffrés uniquement fondés sur le court terme au profit d'une reconstruction durable et équilibrée des États en crise. Enfin, la BCE, indépendante selon les Traités, ne peut passer outre un contrôle démocratique de son action. Ayant largement outrepassé ses prérogatives au travers de la crise, il est une nécessité d'en clarifier les missions. Elle doit, de toute urgence, se retirer de la Troïka, comme le Parlement européen ou l'avocat général de la Cour de Justice de l'Union européenne ont pu le détailler.

Le fardeau de la dette, actuellement bien trop lourd pour bon nombre d'économies de la zone Euro, ne s'explique pas uniquement par les suites de la crise dite des *subprimes*.

En réalité, la crise de la dette publique s'inscrit dans la continuité d'une progression entamée dans les années 70 avec l'obligation faite aux États d'emprunter sur les marchés financiers à des taux parfois excessifs, supérieurs à leur propre taux de croissance. Elle est également la résultante de la baisse continue des recettes fiscales aggravée dans des proportions

considérables par les politiques libérales conduites depuis plus de dix ans. Généralement adressées aux couches les plus aisées de la population, ces baisses d'impôts n'ont que très rarement atteint leurs objectifs, comme cela était attendu. Les allègements successifs de la fiscalité des hauts patrimoines en sont des exemples français récents.

L'effet combiné des intérêts versés aux marchés financiers et des cadeaux fiscaux adressés à ceux en mesure d'investir financièrement a conduit à un renforcement des inégalités sociales au profit des plus aisés. Cela, au détriment des couches les plus précaires, subissant l'appauvrissement de l'État et des services publics.

L'injustice de l'emballlement de la dette, voire son illégitimité, appelle donc des actions fortes pour recréer les conditions d'un avenir commun, prospère et pacifique pour les peuples européens. D'autres voies que celles de l'austérité, qui ruine le bien commun des peuples, doivent être empruntées.

L'expérience historique récente montre que de nombreux pays, largement endettés, ont emprunté la voie de la restructuration, voire de l'annulation de tout ou partie de leurs dettes. C'est le cas, entre autres, de l'Allemagne (1953), la Pologne (1991), l'Équateur (2008) et l'Islande (2011). La renégociation de la dette de ces États leur a permis de prendre un nouveau départ, avec un rebond marqué de l'économie et la création de richesses.

Membre fondateur de l'UE, la France fait face à une responsabilité historique, celle de rééquilibrer durablement la construction européenne sur des bases démocratiques tournées vers la justice sociale. La France doit être à l'initiative de l'organisation d'une grande conférence européenne sur la dette, dont le but serait d'identifier les facteurs ayant engendré le niveau d'endettement actuel des États de la zone euro, les responsabilités, les lacunes règlementaires, les bénéficiaires du système de la dette ainsi que les conditions d'une restructuration de cette dette.

Plus généralement, la tutelle des marchés financiers privés exercée sur les États européens n'est plus acceptable. Pour restaurer la souveraineté des pouvoirs publics dans la définition de leurs politiques, il est majeur de favoriser des modes de financement alternatifs de l'action publique, tournés vers l'intérêt général et l'économie réelle.

À titre d'exemple, la France bénéficie d'un taux élevé d'épargne des ménages, l'un des plus hauts d'Europe. Les voies de recours à l'épargne

populaire interne existent donc. L'État pourrait définir les droits et les obligations des établissements bancaires acceptés comme intermédiaires entre les épargnants et lui-même, et financer son action en dehors des marchés financiers privés traditionnels.

Au niveau européen, des solutions alternatives existent également. Une modification des traités pourrait être apportée afin que la BCE puisse financer directement, grâce à son pouvoir de création monétaire, un Fonds de développement économique, social et écologique qui aurait pour mission de financer le développement des services publics et les investissements répondant à des critères précis en matière économique, sociale, écologique. Ces investissements devraient être sélectionnés, dans chaque pays, de manière démocratique, avec l'exercice de nouveaux pouvoirs par les citoyens.

Par ailleurs, l'état actuel des traités ouvre la possibilité pour des établissements de crédit publics, qu'ils appartiennent aux États ou aux institutions européennes, d'emprunter à la BCE au titre du paragraphe 2 de l'article 123 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE). Ces établissements publics pourraient par la suite prêter aux États. Ces derniers verseraient éventuellement des intérêts, mais qui reviendraient, au final, dans le budget de l'État au titre de son bénéfice, allégeant la part du fardeau de la dette découlant des intérêts versés aux marchés financiers privés.

En tout état de cause, à l'heure actuelle, la BCE intervient massivement sur les marchés secondaires avec, pour effet bénéfique, la diminution continue des taux d'intérêts versés par la plupart des États de la zone euro. Il est néanmoins surprenant de voir l'institution de Francfort mettre en place ce vaste programme de rachats de titres sans aucune contrepartie, alors qu'elle impose une conditionnalité mortifère dans le cadre de son aide financière à la Grèce. Cette politique monétaire expansionniste, alors que l'austérité est appliquée aveuglément en Europe, laisse largement la place au doute quant à ses effets positifs sur l'économie réelle et fait craindre l'apparition de nocives bulles spéculatives sur certaines classes d'actifs financiers ou dans l'immobilier. Aussi, la valorisation de ces actifs bénéficiera à ceux qui les détiennent, c'est-à-dire les classes les plus aisées de la population, et viendra donc augmenter des inégalités d'ores et déjà en progression. Un large débat au Parlement européen et dans les parlements nationaux doit se tenir sur la véritable efficacité de ces instruments monétaires. L'évolution des inégalités doit

faire partie des indicateurs observés par la BCE. L'action de celle-ci doit donc être jugée par le Parlement européen à l'aune de cet indicateur.

L'affranchissement de la tutelle des marchés financiers passe également par le renforcement significatif de la réglementation financière. À l'échelon européen, la France doit cesser d'être un frein aux projets de réformes à l'ordre du jour, qu'il s'agisse d'une réforme ambitieuse de la structure des banques européennes ou de l'élaboration d'une taxe européenne sur les transactions financières à l'assiette élargie. Au niveau national, la transparence doit être confortée, notamment en levant l'opacité qui règne sur l'identité des créanciers de l'État. La réglementation et les moyens dédiés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, qui sapent le contrat social et mettent à mal le pacte républicain, doivent aussi être sensiblement renforcés.

Enfin, de nouvelles orientations budgétaires doivent être définies. Une réforme fiscale d'envergure proposant un mode alternatif de la répartition et de la production des richesses doit être élaborée. Il est aujourd'hui tout à fait compréhensible que les contribuables, notamment les plus modestes mis lourdement à contribution, s'interrogent face aux sacrifices consentis, à l'effacement progressif des services publics qui sert à alimenter les marchés financiers. Cette réforme de la fiscalité doit permettre de corriger les inégalités avec une meilleure redistribution des richesses produites pour financer plus et mieux les services publics et la protection sociale. Elle doit encourager et inciter les entreprises qui produisent les richesses à les produire autrement, en favorisant les gestions vertueuses à base d'emplois, de formation et de respect de l'environnement et en pénalisant les gâchis du capital : dividendes, spéculation, délocalisations.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu les articles 1 et 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 151-5 du Règlement,
- ④ Vu la Charte des Nations Unies,
- ⑤ Vu la Convention relative aux droits de l'enfant,
- ⑥ Vu la Convention relative aux droits des personnes handicapées,
- ⑦ Vu les conventions fondamentales de l'Organisation Internationale du Travail,
- ⑧ Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- ⑨ Vu le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,
- ⑩ Vu la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques du 14 décembre 1960,
- ⑪ Vu la Convention européenne des droits de l'Homme,
- ⑫ Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment l'article 123,
- ⑬ Vu le Traité sur l'Union européenne,
- ⑭ Vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire,
- ⑮ Vu la Charte des droits fondamentaux, et plus spécifiquement son titre IV,
- ⑯ Vu la Charte sociale européenne,

- ⑰ Vu le règlement européen du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière,
- ⑱ Vu le Mécanisme européen de stabilité (MES),
- ⑲ Vu la résolution adoptée par le Parlement européen le 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la Troïka (BCE, Commission européenne et FMI) dans les zones sous-programme de la zone euro,
- ⑳ Vu la décision de la Banque Centrale Européenne du 22 janvier 2015 annonçant la mise en place d'un programme d'assouplissement quantitatif,
- ㉑ Vu les conclusions de l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-62/14 en date du 14 janvier 2015,
- ㉒ Vu la proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières du 14 février 2013,
- ㉓ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à des mesures structurelles améliorant la résilience des établissements de crédit de l'Union européenne du 29 janvier 2014,
- ㉔ Vu le rapport « Safeguarding human rights in times of economic crisis » du Conseil de l'Europe de novembre 2013,
- ㉕ Vu le rapport « Report on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights », Addendum, Missions to Greece, UN A/HRC/25/50/Add.1, du 27 mars 2014 auprès de l'Organisation des Nations Unies,
- ㉖ Vu le rapport d'enquête du Parlement européen sur le rôle et les activités de la Troïka (BCE, Commission européenne et FMI) dans les zones sous-programme de la zone euro, en date du 28 février 2014.
- ㉗ Considérant que le niveau de l'endettement public des États de la zone euro découle, à la fois, de l'obligation faite aux États d'emprunter sur les marchés financiers à des taux parfois excessifs, et de la baisse continue des recettes fiscales aggravée par l'application des politiques néolibérales ;

- 28) Considérant qu'il est aussi le fruit de la socialisation d'une crise financière privée dont l'origine réside dans les comportements irresponsables et inconsidérés pris, pendant des années par des institutions financières, dont la rentabilité des activités, alimentée par la spéculation, s'est finalement effondrée ;
- 29) Considérant que le bilan des politiques d'austérité menées, au nom de la réduction de cette dette publique, à travers l'Union européenne depuis cinq ans est dramatique tant elles sont inefficaces économiquement, injustes socialement, néfastes budgétairement, et menacent un avenir commun pacifique et démocratique entre les peuples européens ;
- 30) Considérant que le poids actuel de la dette publique conduit les États à répondre de moins en moins aux attentes et aux besoins de leurs citoyens afin de contenter les exigences des créanciers et des marchés financiers, mettant à mal la démocratie et bafouant la souveraineté populaire ;
- 31) Considérant l'exigence de disposer d'une information claire et transparente sur la dette souveraine des États membres de l'Union européenne, et sur les enjeux d'une restructuration de la dette publique, en particulier pour les pays les plus fragiles ;
- 32) Considérant qu'il en va de l'intérêt des États, et notamment de la France, de favoriser des modes de financement de l'action publique autres que le recours aux marchés financiers privés afin de s'extraire progressivement, mais durablement de la tutelle que ces marchés exercent aujourd'hui sur la zone euro ;
- 33) Considérant que l'audacieuse politique monétaire actuellement menée par la Banque Centrale Européenne risque de favoriser le développement de bulles financières spéculatives et générer un nouvel accroissement des inégalités ;
- 34) Considérant que les leçons de la crise financière de 2008 n'ont pas été retenues et que le cadre réglementaire actuel ne permettra pas de contenir intégralement la survenance d'une nouvelle crise financière majeure ;
- 35) Considérant qu'il existe un projet européen alternatif portant un modèle économique, social et écologique progressiste au service du plus grand nombre ;
- 36) 1° Invite le Gouvernement français à être à l'initiative d'une grande conférence européenne sur la dette, réunissant les décideurs politiques et la

société civile, et dont les objectifs seraient de définir les facteurs ayant conduit au niveau d'endettement actuel des États européens, les bénéficiaires du système d'endettement, les lacunes réglementaires, ainsi que les enjeux d'une restructuration de la dette publique, en particulier pour les pays les plus fragiles ;

- ③7 2° Propose au Gouvernement français de favoriser la transparence en informant, à échéance régulière, le Parlement français sur le niveau de la dette publique ainsi que sur la dénomination sociale, le siège social, l'appartenance éventuelle à un groupe capitalistique ainsi que les montants détenus par l'ensemble des créanciers ;
- ③8 3° Alerte le Gouvernement français sur la nécessité de libérer la puissance publique de la tutelle des marchés financiers et l'invite à étudier la possibilité de mettre en place des outils de financement de l'action publique autres que le recours aux marchés financiers, notamment le recours à l'épargne interne ou le développement de projets européens financés par le biais de la Banque Centrale Européenne.
- ③9 4° Appelle le Gouvernement français à ne plus être le frein, mais le moteur d'une régulation ambitieuse du secteur financier, notamment sur la séparation des activités bancaires et la mise en place rapide d'une taxation européenne large des transactions financières ;
- ④0 5° Demande que la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen, ainsi que les Parlements nationaux débattent des effets de la politique monétaire de la Banque Centrale Européenne, en particulier son efficacité sur l'économie réelle et sur l'évolution des inégalités en Europe ;
- ④1 6° Demande au Gouvernement français d'agir au sein des instances européennes pour stopper le plus rapidement possible les politiques d'austérité budgétaires et lui demande de lancer enfin le « Pacte de croissance », promis par le Président de la République, ainsi qu'une stratégie européenne de lutte contre le dumping social et fiscal.