

La Troïka, une institution sans légitimité démocratique européenne

Gilbert Koenig*

En 2014, le Parlement européen a adopté deux résolutions dont l'une porte sur le rôle et les activités de la troïka, l'autre sur ses résultats dans les quatre pays ayant demandé l'aide financière de l'Europe à partir de 2010. Ses critiques sont complétées par celle d'un documentaire diffusé récemment sur les agissements des agents de cette institution. A la lumière de ces documents, la troïka apparaît comme une institution incontrôlée et peu transparente qui n'a pas de légitimité démocratique au niveau européen. Cet état de fait a conduit à des nombreuses dérives amenant notamment les fonctionnaires de la troïka à intervenir souvent dans des domaines qui ne sont pas de leurs compétences et à outrepasser leur rôle d'experts conseillers. Certes, les programmes d'ajustement imposés par la troïka ont permis d'améliorer partiellement les finances publiques des quatre pays. Mais cela s'est fait au prix d'une détérioration importante des situations économiques de trois d'entre eux et d'un bilan social négatif dans les quatre pays sous tutelle, et même catastrophique en Grèce.

La troïka est composée de la Commission européenne (CE), de la Banque centrale européenne (BCE) et du Fonds monétaire international (FMI). Elle est créée par une décision prise le 25 mars 2010 par les chefs d'État ou de gouvernement et inspirée par les recommandations des ministres de l'économie et des finances au sein du conseil ECOFIN afin d'élaborer et d'exécuter un programme d'aide financière conditionnelle à la Grèce. Elle est également intervenue au Portugal, en Irlande et à Chypre. Ce n'est qu'après trois ans de fonctionnement de cette institution que le Parlement européen s'est intéressé à ses activités et à leurs effets économiques et sociaux dans les pays soumis aux programmes d'ajustement économique et budgétaire. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire constitué à cet effet a abouti, le 13 mars 2014, à deux résolutions du Parlement européen. L'une porte sur le rôle et les activités de la troïka dans les pays soumis aux programmes européens¹, l'autre sur les aspects liés à l'emploi et à la dimension sociale des activités de la troïka². Un documentaire réalisé par A. Bondy et H. Schumann et diffusé par Arte le 24 février 2015³ permet de compléter les informations fournies par les résolu-

tions parlementaires. En effet, l'enquête minutieuse et très documentée menée par ces deux réalisateurs jette une lumière assez crue sur les pratiques des fonctionnaires de la troïka dans les pays sous tutelle. A la lumière de ces divers documents, la troïka apparaît comme une institution incontrôlée et peu transparente dont les résultats partiels en termes d'assainissement financier sont obtenus à des coûts économiques et sociaux que même le Parlement européen considère comme excessifs.

1. La troïka, une institution incontrôlée et peu transparente

Dans ses résolutions de 2014, le Parlement européen déplore avoir été écarté des différentes phases des programmes élaborés et exécutés par la troïka tout en notant que son association aux travaux n'était pas obligatoire faute de base juridique. Il n'a donc pas été en mesure de contrôler les activités de la troïka, ce qui met en cause la légitimité démocratique et la responsabilité de cette institution au niveau européen et place les activités de la troïka dans la logique de la méthode intergouvernementale, plutôt que communautaire. En l'absence de contrôles européens et nationaux, les activités de la troïka ont souvent été ambiguës et peu transparentes.

Rôle et objectifs des membres de la troïka

La Commission européenne est chargée de négocier les modalités de l'aide financière demandée par les gouvernements des Etats en difficulté et de suivre l'application du programme d'aide qui est défini par un protocole d'accord spécifiant les engagements du pays demandeur en contrepartie de l'aide financière européenne. Cette activité s'effectue en

¹ Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur le rapport d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro.

² Résolution du Parlement européen du 13 mars 2014 sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la Troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro.

³ Puissante et incontrôlée : la troïka, documentaire consultable sur <http://www.arte.tv/guide/fr/051622-000/puissante-et-incontrollee-la-troika>. Le Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde (CADTM) a retranscrit le documentaire à l'adresse suivante : <http://cadtm.org/Comment-la-Troika-s-est-erigee-en>.

* Université de Strasbourg (BETA)

liaison avec la BCE et, si cela est nécessaire, avec le FMI. Cette combinaison au sein de la troïka de trois membres ayant des statuts différents n'a pas toujours permis de générer des décisions cohérentes et conformes à la législation européenne.

Une première difficulté a été de concilier les objectifs différents de la Commission et du FMI. En effet, le FMI attribuait une priorité à des mesures de dévaluation interne se traduisant notamment par des baisses de salaires, alors que la Commission avait comme priorité la consolidation budgétaire. Afin de respecter le principe de l'unanimité en matière de décisions, la troïka a combiné les deux objectifs en appliquant des mesures de baisse des salaires et des dépenses publiques, ce qui a exercé un effet récessif important sur l'économie des pays bénéficiaires de l'aide. Une seconde différence de conceptions entre les deux institutions s'est manifestée lors du premier programme de sauvetage de la Grèce en 2010. En effet, le FMI considérant que la dette grecque n'était pas soutenable défendait la nécessité de la restructurer, alors que la Commission envisageait des mesures susceptibles de résoudre un simple problème de liquidité. Le président français du FMI d'alors a convaincu son institution, malgré une opposition d'une partie de ses membres, de s'aligner sur l'analyse européenne. Pour cela, le FMI a modifié d'une façon discrète son règlement qui lui interdisait d'accorder des crédits à des pays dont la dette publique n'est pas soutenable, c'est-à-dire non remboursable selon des échéances précises. En fait, la dette grecque n'était déjà plus viable en 2010, comme le montre un rapport rédigé par le directeur exécutif brésilien du FMI qui siégeait au conseil d'administration. Cette situation ne pouvait pas être ignorée non plus par la Commission européenne et par la BCE qui ont écarté cette solution pour ménager le système bancaire dont les difficultés auraient pu entraîner, selon eux, une extension de la crise à l'ensemble des Etats membres. Les conséquences des mesures consistant à fournir des crédits importants à un pays insolvable et poursuivies dans la suite se sont révélées catastrophiques pour la Grèce.

Une seconde difficulté concerne le rôle de la BCE au sein de la troïka. Selon ses statuts définis dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le mandat de la BCE est limité à la politique monétaire avec l'objectif d'assurer la stabilité des prix. L'institution peut être consultée pour toutes les décisions de l'Union prises dans le domaine de ses

compétences. Il n'est cependant pas prévu une participation de la BCE aux décisions conduisant à des mesures budgétaires, fiscales et structurelles. Mais, comme le note le Parlement européen, la BCE ne s'est parfois pas limitée à son rôle de conseiller, comme le montre la pression exercée par son président sur le ministre irlandais de l'économie avant l'adoption du protocole d'accord de décembre 2010. De plus, au sein de la troïka, la BCE est à la fois un conseiller technique et le créancier des pays demandant l'aide européenne, ce qui est une source de conflit d'intérêts, car ses actions ne sont pas indépendantes des décisions de la troïka auxquelles elle a participé. C'est ainsi qu'elle a exigé la suppression des clauses d'actions collectives⁴ figurant dans les obligations publiques grecques qu'elle détenait. De ce fait, elle n'a pas été obligée de participer aux opérations de restructuration de la dette grecque de 2012. Elle a également exercé des pressions sur certains pays en négociation avec la troïka à travers sa politique de liquidité d'urgence.

La Commission fait également face à un conflit d'intérêt. En effet, dans l'Union européenne, elle doit garantir les acquis communautaires et le respect des dispositions des traités, alors qu'au sein de la troïka, elle prend des mesures, en tant que mandant des représentants des gouvernements nationaux, dans des domaines qui ne sont pas de la compétence de l'Europe, comme ceux de la politique sociale et salariale.

Légitimité et responsabilité de la troïka

La légitimité démocratique de la troïka au niveau européen devrait résulter de la responsabilité politique de ses membres devant le Parlement européen. Or, la BCE n'a pas à supporter une telle responsabilité du fait de son statut d'indépendance et le FMI ne rend compte de son activité qu'à ses membres dans le cadre de son conseil d'administration. Quant à la Commission européenne, elle est mandatée par l'Eurogroupe pour négocier en son nom et pour suivre l'application du programme d'aide. Mais, cela ne lui confère pas une légitimité démocratique au niveau européen. En effet, la procédure ayant abouti à ce mandat n'est pas prévue dans le droit européen, car l'Eurogroupe n'est qu'une institution informelle reconnue dans le protocole

⁴ Les clauses d'actions collectives obligent les créanciers récalcitrants à participer aux opérations de restructuration de la dette publique si un pourcentage important de l'ensemble des créanciers accepte d'y participer volontairement. La Grèce a activé ces clauses en 2012 lorsque 85,8% des créanciers privés ont été volontaires pour une telle participation.

n°14 du traité de Lisbonne. Il ne figure donc pas dans la liste des institutions officielles de l'UE fournie dans l'article 13 du traité sur l'UE. En fait, la légitimité de la troïka résulte de la responsabilité politique des membres de l'Eurogroupe devant leurs parlements nationaux. En effet, les décisions finales concernant l'aide financière et les conditions à remplir pour l'obtenir sont prises par l'Eurogroupe en relation avec le mécanisme européen de stabilité financière⁵. Cette responsabilité doit être assumée pour toutes les recommandations de la troïka que l'Eurogroupe a approuvées. Or, ces approbations n'ont généralement pas donné lieu à des examens approfondis de leurs implications économiques comme l'a reconnu l'ancien président de l'Eurogroupe devant le Parlement européen. Bien que cet aveu soit préoccupant, il n'exonère pas les ministres des finances de la zone euro de leurs responsabilités politiques au titre des activités de la troïka.

Les interventions des agents de la troïka

La troïka a envoyé une quarantaine d'experts dans les pays ayant demandé une aide financière européenne. Leur objectif est d'obtenir des résultats immédiats dans le domaine des finances publiques. Sans connaissances approfondies des particularités des pays, ils sont amenés à appliquer les mêmes recettes à tous. Sans responsabilité politique, ils n'ont à rendre compte de leurs activités qu'à leurs supérieurs administratifs. Les parlementaires européens déplorent le manque de transparence des activités de la troïka, l'incompatibilité de certaines de ses recommandations avec les objectifs et les textes européens et la sous-estimation des conséquences des mesures imposées aux pays.

Le manque de transparence concerne notamment les négociations relatives aux protocoles d'accord. En effet, il est difficile de savoir, par exemple, si les parlements nationaux disposent des informations suffisantes pour prendre leurs décisions et si les recommandations contenues dans les protocoles d'accords sont convenablement discutées avec les partenaires sociaux.

Ce manque de transparence a conduit à des dérives qui sont illustrées par l'enquête faite par H. Schumann auprès des interlocuteurs nationaux des fonctionnaires de la troïka dans les pays ayant demandé l'aide financière européenne. C'est ainsi que la baisse des salaires et la réforme du marché du travail demandées par la troïka ont été appliquées au Portugal contre l'avis non seulement des syn-

dicats de salariés, mais aussi des employeurs⁶. De même, la baisse du salaire minimum de plus de 20% demandée par la troïka en Grèce a été introduite, malgré l'opposition unanime des partenaires sociaux, par un décret de peur d'un rejet de cette mesure par le parlement. D'une façon générale, les agents de la troïka ont peu tenu compte des avis des partenaires sociaux et des institutions de recherche nationales qu'ils ont par ailleurs peu consultés. Dans certains cas, ils ont outrepassé leur rôle d'experts conseillers. Sur ce point la ministre grecque du travail jusqu'en 2011 fait état d'un texte rédigé par ses services, mais jugé inacceptable par un fonctionnaire de la troïka considérant qu'il ne tenait pas suffisamment compte de ses commentaires et de ses propositions. Au terme d'une navette entre les deux interlocuteurs, le texte ministériel est remplacé par celui rédigé par le représentant de la troïka. Les fonctionnaires sont même allés plus loin en exerçant des chantages sur les autorités nationales pour leur faire accepter leurs conditions. C'est ainsi que le ministre grec de la réforme de l'administration se plaint d'avoir été soumis à des pressions permanentes jugées même humiliantes pendant les négociations et avoir eu à choisir finalement entre une acceptation pure et simple des conditions imposées par la troïka et la responsabilité de la non-allocation d'une tranche de crédit de 8 milliards d'euros à son pays. Un chantage analogue a été exercé sur le parlement de Chypre qui a été mis en demeure d'accepter des conditions très dures imposées par la troïka sous peine de ne pas recevoir l'aide européenne, ce qui aurait conduit le pays à la faillite. Parmi ces conditions, il y avait l'obligation de vendre les succursales grecques des trois principales banques chypriotes en difficulté à la banque du Pirée en Grèce pour 350 millions d'euros, alors qu'elles étaient estimées à environ 4 milliards d'euros⁷. Cette opération coûteuse pour Chypre devait réduire les besoins de recapitalisation des banques chypriotes en les délégrant des prêts accordés par leurs succursales en Grèce. Mais l'objectif principal de l'opération était de garantir la stabilité du système bancaire grec.

⁶ Pour le président de la confédération des entreprises portugaises, la politique de bas salaires constitue une stratégie obsolète. Quant à la réforme du marché du travail, elle ne forme que sa septième priorité bien après des politiques de produits innovants et de salaires à la hauteur de ces innovations. Les conclusions de la confédération sont transmises à la troïka qui n'en a pas tenu compte.

⁷ Les 300 agences de ces banques en Grèce possèdent 14 milliards d'euros de dépôts. Leur vente ne concerne que les actifs sains. Les actifs toxiques restent à Chypre dans des *bad banks*.

⁵ Voir la nature et le rôle de ce mécanisme dans G. Koenig (2014), « Le renflouement européen des Etats et de leurs banques », *Bulletin de l'OPEE*, n°29.

Selon les députés européens, la troïka a non seulement agi sans grande transparence, mais elle a aussi imposé des programmes comportant des prescriptions précises sur les réformes des systèmes nationaux de santé et sur des modifications des législations sociales. Or, ces domaines sont de la compétence des Etats et non de l'Union européenne, selon le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. D'une façon générale, le parlement déplore que les recommandations de la troïka soient souvent contraires à la politique de modernisation définie notamment par l'Union européenne dans sa stratégie Europe 2020 ⁸.

Pressée d'obtenir des améliorations immédiates des finances publiques, la troïka a souvent imposé des mesures de réduction des dépenses publiques sans en évaluer les conséquences. C'est ainsi qu'en exigeant le licenciement des 595 femmes de ménages du ministère des finances en Grèce, elle a négligé leur nécessaire remplacement par du personnel intérimaire privé à un tarif plus élevé que celui rémunérant l'ancien personnel. De même, en exigeant une baisse générale et indifférenciée du nombre des fonctionnaires, elle a privé l'administration fiscale du personnel nécessaire pour assurer la réforme fiscale qu'elle a exigée.

Lorsqu'elle a effectué des prévisions macroéconomiques, la troïka a sous-estimé les effets des mesures qu'elle a imposées aux pays en difficulté. C'est ainsi qu'en 2012, elle a prévu pour la Grèce une reprise de la croissance et une baisse de la part de l'endettement public dans le PIB. Mais en 2013, le pays est resté dans la situation de récession où elle se trouvait depuis plusieurs années et son taux d'endettement était supérieur de plus de 20% aux prévisions de la troïka. Ce type d'erreur est dû au moins en partie à une sous-évaluation du multiplicateur budgétaire qui mesure l'incidence de la variation du solde budgétaire sur le PIB. Un rapport du FMI confirme cette hypothèse en montrant que les programmes d'assainissement des finances publiques appliqués depuis 2008 se fondaient en moyenne sur un multiplicateur de 0,5, alors qu'il était compris en réalité entre 0,9 et 1,7. Ce résultat est contesté par la Commission sans contre-argument théorique ou empirique. Le parlement européen évite de prendre position dans cette controverse en se

contentant de noter que l'estimation des multiplicateurs est difficile et incertaine.

Il est étonnant que la troïka n'ait pas utilisé le pouvoir important qu'elle s'est arrogée pour contraindre les gouvernements nationaux à prendre des mesures que ceux-ci avaient refusé d'envisager jusque-là malgré leurs incidences positives sur leurs finances publiques. Elle aurait pu, par exemple, inciter le gouvernement grec à exploiter la liste Lagarde qui comprenait 2056 noms d'évadés fiscaux grecs ⁹ et dont il disposait depuis 2010 sans avoir effectué un contrôle fiscal sérieux. Selon la commission parlementaire constituée en 2013, après la révélation de cette liste par la presse, les agents de la troïka semblent avoir partagé avec le gouvernement de cette période la volonté de limiter les contrôles fiscaux, ce qui a privé l'Etat de recettes publiques non négligeables. Une certaine collusion semble également s'être manifestée au Portugal, après le sauvetage de la banque BPN en 2008 par le gouvernement qui a consacré 5 milliards d'euros à cette opération de nationalisation de fait pour sauver cette banque. Mais le protocole d'accord établi en 2011 exigeait, contrairement à toutes les règles, une reprivatisation dans un délai d'un mois après la signature de l'accord. La brièveté de ce délai n'a en pratique permis qu'à un groupe angolais ¹⁰ de se manifester et de l'emporter pour 40 millions d'euros tout en laissant au Portugal les actifs toxiques de la banque qui ont été placés dans des *bad banks* ¹¹. Une reprivatisation rapide analogue a été imposée à la Grèce qui n'a pu récupérer qu'une partie des sommes consacrées à la nationalisation des 4 banques qu'elle a été obligée de revendre au secteur privé.

⁹ Cette liste qui comprenait les noms des Grecs ayant un compte auprès de la succursale suisse de la banque UHSB a été transmise en 2010 par C. Lagarde, ministre française de l'économie de cette période au gouvernement grec. Elle a été portée à la connaissance de l'opinion publique par la presse en 2012

¹⁰ Il semble que le gouvernement voulait privilégier cette banque pour ménager les bonnes relations entre le Portugal et l'Angola, son ancienne colonie.

¹¹ Les *bad banks* sont des structures publiques qui rachètent des actifs très risqués en dessus de leurs prix du marché et laissent le soin à l'Etat de remplir les obligations, comme celles du remboursement, auxquelles se sont engagées les institutions défailtantes qui possédaient ces actifs dans leurs bilans. Cela permet de socialiser des pertes privées.

⁸ La stratégie Europe 2020 qui a été adoptée en 2010 est une stratégie de coordination des politiques économiques dans l'UE axée sur l'éducation, l'inclusion sociale, l'emploi, l'environnement, la recherche et l'innovation

Cette forme de braderie s'est également manifestée avec les opérations de privatisations des biens publics. C'est ainsi que le gouver-

nomiques et sociaux sur l'activité économique courante et sur la croissance future.

Tableau 1. Evolution des finances publiques

	Solde budgétaire public (en % du PIB)			Endettement public (en % du PIB)		
	2007	2010	2014	2007	2010	2014
Chypre	3,5	-4,8	-8,8	58,8	61,5	104,7
Grèce	-6,5	-11,1	-3,5	107,4	146,0	176,6
Irlande	0,1	-32,4	-4,1	24,8	87,4	114,8
Portugal	-3,1	-11,2	-4,5	68,3	96,2	131,4
Zone euro	-0,7	-6,0	-2,5	46,1	83,6	92,1

Source : Eurostat et BCE

nement grec qui s'est engagé à tirer plusieurs milliards d'euros de ses privatisations jusqu'en 2016 a cédé une certaine quantité de biens publics au TAIPED, un fond grec de privatisation du patrimoine public qui vend dans l'urgence le plus de biens possibles, comme des plages, des terrains, des forêts et des bâtiments publics. Ces ventes largement encouragées par la troïka et non soumises au contrôle parlementaire se font sans grand discernement. L'exploitation du réseau d'eau, par exemple, est cédée à des sociétés multinationales dont les contrats ont été dénoncés par plusieurs villes françaises pour leurs gestions et leurs prix peu satisfaisants au profit d'un retour vers les régies municipales. De plus, l'urgence des ventes suscite une spéculation et des gains privés importants. C'est ainsi que les immenses terrains de l'ancien aéroport d'Athènes qui ont été aménagés en 2004 pour les jeux olympiques ont été vendus à un prix nettement plus faible que leur valeur réelle. Au Portugal, la privatisation du réseau d'eau qui a été entièrement rénové par l'Etat et qui ne demandera plus d'investissements pendant une dizaine d'années générera pour le secteur privé des revenus importants que l'Etat aurait pu utiliser pour assainir ses finances.

2. Le Bilan des programmes d'ajustement budgétaire et économique

Les mesures imposées par la troïka ont comme principal objectif l'amélioration à court terme des finances publiques des pays demandant l'aide européenne. De plus, elles doivent améliorer à moyen et long terme la croissance économique en favorisant la compétitivité grâce à des réformes structurelles. Le bilan de ces mesures permet d'évaluer le degré de réalisation de l'objectif d'assainissement financier et l'impact de leurs effets éco-

Une amélioration partielle des finances publiques

Les données du tableau 1 montrent l'évolution des finances publiques résultant de la crise économique et des plans de relance mis sur pied pour y faire face (2007-2010) et celle qu'ont provoqué les politiques d'austérité imposées à la Grèce et au Portugal à partir de 2010, à l'Irlande en 2012 et à Chypre en 2013.

La crise économique de 2009 et les plans de relance qu'elle a nécessités ont entraîné une hausse importante des déficits publics dont les parts dans les PIB des 4 pays ont atteint en 2010 des niveaux supérieurs à la norme européenne de 3% du PIB et largement plus élevés que la moyenne européenne. Cette évolution a conduit à une hausse des rapports entre les dettes publiques et les PIB pour atteindre des niveaux supérieurs à la norme européenne de 60% du PIB. Ces parts sont également supérieures à la moyenne européenne.

Les politiques de restriction budgétaire imposées par la troïka ont permis de réduire sensiblement la part des déficits budgétaires dans les PIB entre 2010 et 2014 dans les trois pays mis sous la tutelle de la troïka avant 2013. Ces évolutions ont freiné la hausse des parts des dettes publiques dans les PIB dans ces pays de 2010 à 2014 par rapport à la période 2007-2010. Mais en 2014, ces parts qui représentent plus de 100% sont largement supérieures à la norme et à la moyenne européennes. Leur augmentation n'est pas seulement due à la hausse de l'endettement résultant notamment des prêts européens, mais aussi à la baisse du PIB qui a été, par exemple, en Grèce, de 25% en 5 ans. Le déficit et l'endettement publics de Chypre ont eu une évolution inverse de celle des trois autres pays, car le pays n'a subi l'intervention de la troïka qu'à partir de 2013.

Tableau 2. Croissance, Chômage et inflation

	Taux de chômage des moins de 25 ans		Taux de chômage de longue durée	
	2010	2014	2010	2014
Chypre	16,6%	35,9%	1,3%	7,7%
Grèce	33%	52,4%	5,7%	19,6%
Irlande	27,6%	23,9%	6,8%	6,7%
Portugal	28,2%	34,7%	6,3%	8,4%
Zone euro	21,3%	23,6%	4,3%	6,0%

Source : Eurostat

Ces efforts d'assainissement des finances publiques n'ont pas permis à la Grèce d'accéder aux marchés financiers à des taux raisonnables pour financer son déficit public. Cet accès n'est pas ouvert non plus à Chypre à cause de l'état de ses finances publiques et des perspectives négatives sur l'évolution de son économie. Par contre, les taux d'intérêt sur les emprunts publics irlandais et portugais qui sont passés par des pics respectifs de 13% et de 17% au plus fort de leurs crises ont baissé d'une façon importante permettant à ces pays de revenir sur les marchés financiers internationaux. Cette évolution est due en partie à la confiance des opérateurs financiers dans la volonté d'assainir les finances publiques et dans l'espoir que cette politique débouchera sur une reprise économique. Mais la baisse importante des taux d'intérêt observée après 2014 semble surtout résulter de l'annonce de la BCE de racheter en masse des titres publics sur le marché secondaire jusqu'en 2017.

Des effets économiques récessifs

Les données du tableau 2 traduisent les effets de la crise économique qui a frappé la zone euro en 2009 sur les principales variables macroéconomiques, la reprise résultant des politiques de relance et les effets des mesures de

rigueur budgétaire imposées par la troïka à partir de 2010.

La crise économique qui a frappé tous les pays de la zone euro en 2009 a entraîné une baisse du PIB dans les quatre pays et un chômage supérieur à la moyenne européenne pour trois d'entre eux. Le programme européen de relance décidé en 2009 a permis une amélioration de la croissance économique en 2010, sauf en Grèce. Le chômage a cependant continué à augmenter pour se fixer à des taux supérieurs à la moyenne européenne en 2010, sauf à Chypre.

Les politiques de rigueur budgétaire ont déterminé en 2012 et 2013 des baisses respectives du PIB de 6,6% et de 4% en Grèce et de 3,3% et de 1,4% au Portugal. A Chypre, le PIB a baissé de 5,4% en 2013. Cette évolution s'est accompagnée d'une hausse continue du chômage qui a atteint en 2014 des taux très supérieurs à la moyenne européenne dans ces trois pays. Comme le montrent les données du tableau 3, cette situation s'est caractérisée dans ces pays par une hausse importante du chômage des jeunes et du chômage de longue durée.

L'évolution économique résultant des politiques budgétaires restrictives engendre en 2014 une désinflation dans trois pays et, dans le quatrième, un taux d'inflation inférieur à la

Tableau 3. Chômage des jeunes et de longue durée

	Taux de croissance			Taux de chômage			Taux d'inflation		
	2009	2010	2014	2009	2010	2014	2009	2010	2014
Chypre	-2,0	1,4	-2,3	5,4	6,4	16,3	0,2	2,6	-0,3
Grèce	-4,4	-5,4	0,8	9,6	12,6	25,9	1,3	4,7	-1,4
Irlande	-6,4	-0,3	4,8	12,0	13,7	10,1	-1,7	-1,6	0,3
Portugal	-3,0	1,9	0,9	10,7	12,0	13,6	-0,9	1,4	-0,2
Zone euro	-4,5	2,0	0,9	9,1	10,2	11,6	0,3	1,6	0,4

Source : Eurostat

moyenne européenne et à l'objectif de 2% fixé par la BCE. Il en résulte une hausse du taux d'intérêt réel auquel se financent les Etats sur les marchés internationaux, ce qui peut ralentir leur processus de désendettement. De plus, elle risque de générer à court terme une situation déflationniste en Europe d'où il peut être difficile de sortir.

Le cas de l'Irlande mérite une attention particulière, car elle représente, selon la Commission européenne, la preuve du succès des politiques d'austérité et l'exemple à suivre par les autres pays, notamment par la Grèce. En effet, le pays a retrouvé une croissance positive de 0,2% en 2013 et a dégagé en 2014 une croissance très supérieure à la moyenne européenne, ce qui lui a permis de réduire son taux de chômage total en dessous de cette moyenne, de diminuer le chômage des jeunes et de stabiliser le chômage de longue durée. En fait, le cas irlandais montre la nécessité de différencier les mesures d'assainissement selon les spécificités des économies nationales au lieu d'appliquer les mêmes mesures à tous les pays, comme l'a fait la troïka. En effet, l'économie irlandaise possède plusieurs atouts qui manquent aux trois autres pays sous tutelle de la troïka. D'abord, le pays attire des capitaux étrangers grâce à son système de dumping fiscal, ce qui diffère d'autre pays comme la Grèce qui souffre plutôt d'une évasion fiscale. Ensuite, la part de ses exportations dans le PIB représente trois fois celle du Portugal et cinq fois celle de la Grèce. De plus ses exportations sont moins tournées vers les pays européens que celles de la Grèce et du Portugal. De ce fait, la croissance des exportations irlandaises est plus sensible qu'ailleurs à la dévaluation interne venant de la baisse des salaires et des charges sociales et elle est moins freinée par la réduction de l'activité des autres pays européens. Cela a permis de compenser la baisse de la demande nationale résultant de l'austérité. Donc, l'amélioration relative de l'économie de l'Irlande par rapport à celles des autres pays n'est pas tellement due à la politique d'austérité, mais plutôt à sa sensibilité moins importante par rapport aux mesures de cette politique¹². Mais, l'économie irlandaise tirée par les exportations reste encore très fragile, car elle dépend plus que d'autres des aléas de la conjoncture mondiale et de l'épuisement de l'avantage-prix lorsque la hausse des salaires reprendra. Il sera difficile pour le pays de conserver sa place sur les marchés par la concurrence hors coûts, car la politique d'austérité a conduit à une réduction des aides publiques à la recherche et à l'innova-

¹² Voir l'analyse de R. Godin, « Sortir de la crise : pourquoi l'Irlande est un cas à part », La tribune, 22-1-2014.

tion et à un départ important de jeunes diplômés. Sur le plan social, l'Irlande a subi des conséquences analogues à celles touchant les autres pays européens.

Les coûts sociaux excessifs des mesures d'ajustement

La politique d'austérité imposée par la troïka a entraîné une détérioration importante de la situation sociale des ménages, ce qui risque d'avoir des conséquences négatives sur la croissance future et sur la situation politique. C'est ainsi que le chômage des jeunes très élevé, notamment en Irlande et en Grèce, conduit à des mouvements d'émigration préjudiciables pour la croissance d'autant plus qu'ils concernent en grande partie des jeunes qualifiés¹³. Quant au fort chômage de longue durée, il rend difficile la réintégration des salariés dans le processus de production au moment de la reprise économique.

Dans les pays sous tutelle de la troïka, la hausse du chômage et des impôts et la diminution des salaires, des pensions de retraite et des allocations sociales réduisent le revenu disponible des ménages. Ces effets peuvent être atténués par les dépenses de protection sociale et de santé qui exercent ainsi un rôle de stabilisateur des fluctuations économiques. Ces dépenses ne semblent plus avoir joué ce rôle contra-cyclique à partir de 2012. On estime que les réformes des prestations sociales engagées entre 2008 et 2013 ont eu des effets négatifs respectifs de 17%, de 15% et de 8% sur les revenus disponibles des ménages en Irlande, en Grèce et au Portugal¹⁴.

La baisse des dépenses sociales ne met pas seulement en cause le rôle stabilisateur de ces dépenses, mais aussi deux fonctions sociales importantes.

La première fonction correspond à un investissement social destiné à maintenir ou à augmenter le capital humain, ce qui favorise la croissance économique de long terme. Elle est notamment remplie par les dépenses de santé. Or, la hausse de ces dépenses en termes réels s'est sensiblement ralentie après 2010 dans la plupart des pays européens¹⁵. Selon l'OCDE, elles ont même diminué de

¹³ En 5 ans, environ 400 000 Irlandais parmi lesquels une grande majorité de jeunes diplômés ont quitté leur pays qui comporte une population de 4,5 millions d'habitants. Ce flux de départ ne s'est pas tari depuis la sortie de l'Irlande du programme d'aide financière européenne qui marque, selon la Commission, la réussite de ce programme.

¹⁴ C. Zaidman et R. Roussel (2014), « La protection sociale en France et en Europe en 2012 », *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes*.

¹⁵ Voir la base de données de l'OCDE sur la santé 2013.

2009 à 2011 de plus de 5% en Irlande et de 2,5% au Portugal ¹⁶. En Grèce, la troïka a exigé un plafonnement des dépenses de santé à 6% du PIB, alors que la moyenne européenne est de 8%. D'où la fermeture ou le regroupement de 40% des hôpitaux et le licenciement de la moitié des médecins hospitaliers. D'une façon générale, les restrictions subies par les pays ont porté notamment sur les dépenses de médicament (prix, remboursements partiels, etc.) et d'hospitalisation (réduction des salaires, du personnel et des lits, participation plus grande des patients aux coûts d'hospitalisation). Elles semblent déjà avoir détérioré l'état de santé des populations des pays du sud ayant mis en œuvre des mesures drastiques. En Grèce par exemple, on estime que 3 millions de personnes ne sont plus couvertes par une assurance-maladie et n'ont pas accès à un service de santé. D'une façon générale, une grande partie de la population subit des difficultés à se faire soigner dans les hôpitaux dont le nombre et le personnel ont été réduits. Pour les médecins interrogés par H. Schumann, le système de santé grec devait être réparé, mais non détruit.

La seconde fonction doit assurer la protection contre les risques individuels en cas de crise. Elle nécessite des dépenses assurant surtout des ressources décentes aux retraités, aux chômeurs et aux plus démunis. Or ces dépenses ont subi un ralentissement dans la plupart des pays et ont diminué sensiblement dans les pays du sud. Les effets combinés de ces restrictions et de la crise économique accroissent le risque de pauvreté et d'exclusion sociale. C'est ainsi que le pourcentage de la population confrontée au risque de pauvreté est passé, en Grèce, de 27,6% en 2009 à 31% en 2011, alors qu'il n'a augmenté dans l'ensemble de l'Union européenne que de 23,1% à 24,2% au cours de cette période ¹⁷. De plus, les transferts sociaux ont moins corrigé le risque de pauvreté en 2011 qu'en 2009 dans certains pays, comme la Grèce ¹⁸. Cette évolution du risque de pauvreté s'accompagne d'une hausse de la proportion de la population se trouvant dans une situation de privation matérielle sévère ¹⁹. Cette détérioration qui diffère selon les pays est la plus impor-

tante en Grèce dont 15% de la population souffre de privations matérielles sévères en 2011, alors que ce taux est en moyenne de 8,8% dans l'Union européenne.

Comme le notent les parlementaires européens, la baisse des salaires et des pensions, la hausse du chômage et les effets négatifs de la réduction des dépenses sociales ont conduit à une détérioration plus grande de la répartition des revenus ²⁰ et de la pauvreté dans les pays soumis à la tutelle de la troïka que dans les autres pays de la zone euro.

Certaines réformes imposées par la troïka ont détérioré le dialogue social. C'est le cas au Portugal qui a dû abolir le caractère obligatoire des conventions collectives. De ce fait, le pourcentage des salariés couverts par ces conventions est passé de 50% à 6% et les autres ne disposent que de contrats individuels, ce qui les rend très vulnérables face aux employeurs. De telles mesures sont également prises en Grèce. Elles sont contraires à l'article 152 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne selon lequel « l'union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux [...]. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie ».

La détérioration de la situation économique et sociale résultant des politiques de rigueur, notamment de celles imposées aux pays du sud, peut avoir des conséquences politiques préjudiciables pour le projet européen en suscitant l'indifférence ou la défiance des citoyens envers ce projet et en générant des partis non démocratiques et hostiles à la construction européenne. Elle peut également susciter des réactions démocratiques obligeant l'Europe à tirer des leçons de l'échec de leur politique et à rechercher des solutions alternatives.

Conclusion

En faisant vérifier les agissements de la troïka par une commission d'enquête, puis en adoptant deux résolutions critiquant les actions et les résultats de cette institution, le Parlement européen a pris une initiative un peu tardive, mais courageuse. Ces critiques l'ont conduit à faire quelques recommandations, notamment en faveur d'une plus grande transparence des négociations et du développement de la mé-

¹⁶ OCDE, « Les dépenses de santé continuent de stagner dans les pays de l'OCDE », *Accueil de l'OCDE*.

¹⁷ Collombet Catherine, Hiltunen Anna, « Les systèmes de protection sociale européens face à la crise : entre ajustements paramétriques et mutations structurelles », *Informations sociales* 6/2013 (n° 180), p. 72-81

¹⁸ Ce risque touche 19,7% de la population en 2009 et 21,4% en 2011 en Grèce et respectivement 16,3% et 16,9% en 2009 et 2011 dans l'UE.

¹⁹ Selon la définition de la Stratégie 2020 de l'UE, les personnes sont en situation de privation sévère si elles éprouvent de grandes difficultés au moins dans 4 domaines, comme le paiement des loyers, le chauffage, la consommation de viandes, les vacances, etc.

²⁰ Selon Eurostat, la détérioration de la répartition des revenus au Portugal, en Grèce et à Chypre mesurée par la hausse du coefficient de Gini a été plus importante que celle de la moyenne européenne de 2010 à 2013.

thode communautaire. Ces recommandations semblent avoir été ignorées jusqu'ici par le groupe de Bruxelles dont la composition est très proche de celle de la troïka²¹ et qui constitue la structure des négociations entre les créanciers de la Grèce et le gouvernement de ce pays en 2015. En effet, ces négociations se réalisent avec le même manque de transparence que les précédentes. De plus, elles se déroulent dans un cadre inter-gouvernemental, plutôt que communautaire, comme le montre le rôle prédominant, dans les discussions, de l'eurogroupe, ainsi que de la chancellerie allemande et du président français.

Les critiques du Parlement européen qui ont conduit à ces recommandations sont atténuées par l'affirmation qu'il n'y avait pas d'alternative aux modes d'intervention de la troïka et que ses dérives sont à mettre sur le compte de l'urgence des situations. Cette opinion conforte les créanciers de la Grèce dans leur bras de fer avec le gouvernement grec qui leur a présenté en 2015 un programme économique et social. Ce programme, pourtant peu révolutionnaire, présenté par un gouvernement issu d'élections démocratiques et désirant conserver sa place dans la zone euro suscite une grande défiance car certaines de ses mesures dévient de celles composant le programme standard imposé jusqu'ici par la troïka. Le rejet de la proposition d'accord présentée le 10 juin 2015 par le gouvernement grec et faisant le point de plusieurs mois de négociations et de concessions semble traduire la conviction des responsables européens et du FMI que la thérapie qui a permis à l'Irlande d'améliorer, au moins temporairement, sa situation économique est transposable à la Grèce. Il serait souhaitable pour la Grèce et pour l'ensemble de la zone euro que ce bras de fer ne se termine pas par le choix imposé au gouvernement grec entre l'acceptation de toutes les conditions du groupe de Bruxelles ou le défaut de paiement conduisant à un départ de la zone euro.

Le refus des instances européenne de n'envisager aucune alternative aux politiques d'austérité et aux réformes structurelles qui ont eu des effets économiques et sociaux si désastreux au cours de ces dernières années dans la plupart des pays de la zone euro²², et particulièrement dans les pays soumis à la tutelle de la troïka, est très préoccupant pour l'avenir de la construction européenne. En effet, cette

attitude fait craindre qu'une évolution vers une Europe fédérale, probablement très lointaine, serait insuffisante pour générer une croissance forte et durable et un véritable progrès social sans un changement de la conception exclusive actuelle de la politique économique et sociale européenne.

²¹ Ce groupe comprend les représentants de la Commission européenne, de la BCE, du FMI, du mécanisme de stabilité financière et du gouvernement grec.

²² G. Koenig (2015), « Bilan de l'austérité budgétaire dans la zone euro », *Cahiers Français* n°387.