



Doc. 11807

27 janvier 2009

Les conséquences de la crise financière mondiale

Rapport

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Kimmo SASI, Finlande, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La crise financière mondiale a plongé les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'ensemble des pays industriels dans une grave récession, avec sa litanie quotidienne de statistiques alarmantes sur la baisse de la consommation, de la production et des investissements, et sur la montée du chômage.

Les gouvernements et les banques centrales cherchent à amortir l'effet de cette récession économique en baissant les taux d'intérêt, en augmentant les dépenses et en diminuant les impôts. Ils s'évertuent aussi à stabiliser le système financier en déroute par des injections de liquidités, dont le coût pèse de plus en plus sur les contribuables. La confiance de l'opinion dans le fonctionnement de l'économie est mise à mal et le mécontentement face à la détérioration des conditions de vie se traduit par des flambées d'agitation sociale. La crédibilité des gouvernements est en jeu.

Ce rapport insiste sur la nécessité de porter la plus grande attention aux plus vulnérables de ceux qui sont touchés par la crise et de faire de la protection des droits sociaux et économiques la première des priorités. Il approuve les efforts déployés par la communauté internationale pour redresser la situation et appelle à une plus grande solidarité entre les Etats et notamment envers les pays en développement. Il souscrit aux recommandations formulées par le Sommet du G20 pour stimuler l'économie, garantir l'apport de liquidités, consolider les institutions financières et protéger l'épargne.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation qu'une période prolongée de croissance économique s'est transformée en une récession pratiquement mondiale, dont il est à craindre qu'elle soit, pour de nombreux pays, à la fois profonde et durable. Ce retournement est en grande partie dû à la crise financière qui a frappé l'économie mondiale en 2007-2008, même si celle-ci coïncide avec ce qui semble être la fin d'un cycle haussier caractérisé par une période de forte augmentation des prix des matières premières et de l'énergie et par l'effondrement des prix de l'immobilier. Quoi qu'il en soit, les causes de la crise financière sont claires. La croissance du cycle haussier a été prolongée par des taux d'intérêt maintenus à un niveau trop bas. Les pratiques managériales pernicieuses, notamment dans les banques et les institutions financières non bancaires, se sont généralisées et les incitations financières pour leurs employés sont devenues trop alléchantes. Des instruments financiers complexes, manquant de transparence, ont été élaborés et les systèmes de gestion de risque n'ont pas joué leur rôle. La cupidité a été récompensée par des systèmes de rémunération beaucoup trop généreux, qui ont continué à fonctionner même lorsque les institutions financières ont enregistré des pertes colossales.

2. L'Assemblée ne sait que trop que la détérioration de la situation économique risque d'entraîner une hausse du chômage, la perte de revenus et d'un patrimoine gagnés à la dure, et la spirale du surendettement pour ceux qui sont déjà endettés. A ce stade, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rappelle aux gouvernements des Etats membres de l'Organisation qu'il est de leur responsabilité de protéger les droits sociaux et humains des populations. Il est capital qu'un redressement économique se produise aussi rapidement que possible, mais il faut aussi, dans le même temps, que les réseaux de protection sociale compensent les effets de la récession économique. Les pays qui ont veillé à

maintenir leurs finances en bon état pendant les années de croissance sont aujourd'hui mieux placés pour garantir à leurs citoyens les prestations des réseaux de protection sociale existants.

3. L'Assemblée est donc extrêmement préoccupée de l'impact désastreux de cette crise financière et de ses conséquences économiques sur les conditions de vie des citoyens européens et du reste du monde, avec des répercussions qui risquent à terme de saper les fondements mêmes de la démocratie.

4. L'Assemblée considère que les institutions financières ont manqué à leur obligation d'information et que les pouvoirs publics n'ont pas été à la hauteur de leurs responsabilités en ce qui concerne le contrôle des risques inhérents à la diffusion d'instruments financiers de plus en plus sophistiqués et qu'ils ont, par là même, failli à leur devoir de protection des citoyens et des acteurs financiers engagés dans des transactions à haut risque.

5. L'Assemblée se réjouit de la tenue à Washington, le 15 novembre 2008, du sommet des 20 plus grandes puissances économiques de la planète (le G20) et des engagements pris à cette occasion par ses participants. Elle souscrit pleinement aux recommandations formulées à l'issue de ce sommet pour stimuler l'économie, garantir l'apport de liquidités, consolider les institutions financières et protéger l'épargne.

6. Toutefois, l'Assemblée déplore que le plan d'action du G20 ne comporte pas de volet visant à protéger les droits sociaux et économiques des citoyens en période de crise. A cet égard, elle s'associe pleinement à la Déclaration du bureau du conseil d'administration du BIT, adoptée le 21 novembre 2008, qui préconise six mesures spécifiques «pour remédier aux retombées de la crise sur l'économie réelle afin de protéger les personnes, de soutenir la productivité des entreprises et de préserver l'emploi», ainsi qu'à la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 17 novembre 2008 invitant à la mise en place d'un «programme sérieux pour la protection des droits économiques et sociaux».

7. L'Assemblée est convaincue que des mesures énergiques et efficaces s'imposent pour atténuer la récession et que la réforme du système financier mondial ne peut aboutir, entre autres, qu'à la condition que les principes suivants soient pris en considération:

7.1. la nécessité de garantir la stabilité des marchés financiers par l'apport de liquidités, la reprise des prêts aux entreprises, en particulier petites et moyennes, et aux ménages ainsi que la garantie de la pérennité des institutions financières;

7.2. la nécessité d'élever le niveau d'emploi en stimulant l'activité économique, notamment en accroissant la demande agrégée afin de doper la consommation, par des investissements supplémentaires des pouvoirs publics en faveur des infrastructures et du logement, et en développant l'éducation et la formation pour les personnes sans emploi;

7.3. la nécessité d'améliorer la transparence des marchés et produits financiers afin que les épargnants soient mieux informés des risques encourus;

7.4. la nécessité d'entretenir un sens moral et éthique chez les acteurs économiques et financiers – tout particulièrement en ce qui concerne les rémunérations et les bénéfices – et de soumettre leurs activités à un code de conduite; il conviendrait notamment que les systèmes de rémunération propices à des bénéfices à court terme et à haut risque ne soient pas autorisés;

7.5. la nécessité d'un contrôle parlementaire plus actif et d'une plus grande implication des parlementaires aux niveaux national et paneuropéen pour contrôler l'application des règles et principes;

7.6. le renforcement des règles régissant le fonctionnement des marchés financiers, notamment en matière de responsabilité, de manière à consolider la primauté du droit, doit être consolidée dans ce secteur;

7.7. la nécessité d'instaurer une coopération intense entre le FMI, les institutions de Bâle, le G20, les banques centrales et les autorités de contrôle financier en vue d'élaborer des règles efficaces et un cadre international pour la supervision des réglementations financières; les institutions financières internationales devraient se doter de systèmes d'alerte précoce qui jouent effectivement leur rôle;

7.8. la nécessité de renforcer le système de notation pour que les notations reflètent mieux la réalité, et la nécessité pour les auditeurs d'institutions financières d'examiner de plus près l'exposition aux risques;

7.9. la nécessité de faire en sorte que les paradis fiscaux offshore n'échappent pas à un contrôle financier approprié;

7.10. la nécessité de rappeler aux gouvernements que, malgré les difficultés financières, les droits de l'homme, droits sociaux et droits économiques des citoyens doivent être sauvegardés, si l'on veut éviter que les fondements mêmes de la démocratie soient sapés;

7.11. la nécessité de prévoir des mesures économiques qui promeuvent une croissance durable à la fois sur le plan économique et environnemental, ces mesures ne devant toutefois pas aboutir à un niveau d'endettement tel qu'elles compromettraient une nouvelle croissance, ni être en contradiction avec les objectifs climatiques;

7.12. la nécessité pour les gouvernements de faire tout leur possible pour rétablir la confiance du public dans le fonctionnement de l'économie.

8. Enfin, l'Assemblée rappelle avec insistance qu'en ces temps de crise il est vital que la solidarité, la coordination et la coopération économiques jouent à plein, non seulement entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et entre les pays industrialisés, mais aussi vis-à-vis des pays en développement.

B. Exposé des motifs, par M. Sasi

I. Introduction

1. A sa réunion du 9 janvier 2009, à Barcelone, le Bureau de l'Assemblée a accédé à la demande des chefs des groupes politiques, qui souhaitaient que l'Assemblée tienne un débat d'urgence sur «Les conséquences de la crise financière mondiale» durant la première partie de sa session de 2009, et a décidé de saisir la commission des questions économiques et du développement pour rapport. La commission a nommé le rapporteur à sa réunion de Londres, le 23 janvier 2009. L'Assemblée ayant décidé le 26 janvier 2009 de tenir ce débat, la commission a approuvé ce rapport à sa réunion du mardi 27 janvier¹.

II. La crise financière: rappel des faits

2. Le présent rapport, qui ne prétend aucunement être exhaustif, n'entrera pas dans le détail des causes de la crise financière qui a démarré aux Etats-Unis en 2007. Disposant d'un volume exceptionnel de liquidités émanant pour l'essentiel de l'épargne asiatique considérable, les banques et institutions de crédit immobilier américaines avaient depuis quelque temps déjà multiplié leurs octrois de prêts hypothécaires à des emprunteurs présentant un fort risque de défaillance (les prêts dits «subprime»). Mi-2007, on s'est rendu compte que cette pratique en plein essor rencontrait ses premières difficultés, comme en témoignaient le recul des prix de l'immobilier et la hausse des saisies immobilières, en augmentation de 93 % par rapport à l'année précédente.

3. Les banques et institutions de crédit immobilier concernées avaient souvent replacé ces créances à risque auprès d'autres institutions financières qui les avaient regroupées ou retraitées («titrisées») sous forme de «titres garantis par des hypothèques» et autres instruments financiers plus complexes, commercialisés auprès d'investisseurs, la plupart du temps par l'intermédiaire d'autres institutions financières. Ces dernières ne prêtaient parfois pas suffisamment attention au contenu des produits qu'elles achetaient et vendaient, attirées par la tentation de rendements plus lucratifs dans un environnement de taux d'intérêt peu élevés, par la perspective de primes colossales et par les notations faussement rassurantes des agences de notation. Pendant ce temps, les agences de contrôle américaines s'étaient vu progressivement privées de leur pouvoir d'intervention du fait du courant de pensée prônant l'économie de marché libérale, qui avait abouti à la déréglementation.

1. Le projet de résolution est basé sur la déclaration adoptée par la commission des questions économiques et du développement à sa réunion du 26 novembre 2008, <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteVoir.asp?ID=820>.

4. La gravité de la contagion de cette «dette toxique» dans la sphère financière allait apparaître au grand jour à mesure que la crise prenait de l'ampleur, au deuxième semestre 2007 et en 2008. Grandes banques, institutions de crédit immobilier et compagnies d'assurances se sont alors retrouvées en difficulté, plusieurs d'entre elles, particulièrement aux Etats-Unis et en Europe, se plaçant sous la protection de la loi sur la faillite, faisant l'objet de rachat ou d'une nationalisation. Les institutions financières, n'ayant plus foi dans le système, ont cessé de se faire confiance et les banques ont pratiquement cessé de prêter – ce qu'on appelle un resserrement du crédit –, phénomène dont les effets sur la consommation et l'investissement n'allaient pas se faire attendre. A mesure que la crise s'est emballée, en septembre et octobre 2008, les bourses mondiales se sont effondrées, les marchés financiers mondiaux ont été touchés à leur tour et, l'ensemble du système financier étant menacé d'implosion, les gouvernements et les banques centrales n'ont pas tardé à intervenir plus massivement pour tenter d'enrayer une telle catastrophe.

III. Evaluation générale

5. La crise financière a touché non seulement les institutions financières, mais aussi les pouvoirs publics à tous les niveaux, les entreprises et les consommateurs du monde entier. Son impact sera planétaire; il ne sera pas seulement économique, mais aussi politique, social et environnemental, et concernera tous les secteurs, de la santé à l'éducation. L'une des conséquences les plus graves de cette crise est la perte de confiance du public dans le système financier qui sous-tend l'économie. Cette confiance doit être restaurée. L'essentiel, c'est que les répercussions de la crise soient gérées de manière avisée, que les gouvernements et les banques centrales réagissent à la crise en faisant tout leur possible, de manière coordonnée, pour en atténuer les effets. Plusieurs dilemmes épineux se posent déjà: jusqu'où les pouvoirs publics doivent-ils aller pour sauver des entreprises menacées de faillite, en utilisant pour cela l'argent du contribuable et en endettant les générations futures? Que doivent faire les gouvernements pour préserver les intérêts de tous ceux qui ont investi dans des entreprises étrangères établies sur leur territoire alors qu'elles se heurtent à des difficultés? Y a-t-il un risque que les plans de relance eux-mêmes affaiblissent encore plus le système financier et l'économie?

6. Il est bien entendu essentiel aussi que les gouvernements mais également les organisations internationales concernées s'assurent, là encore de manière coordonnée, que tous les enseignements sont bien tirés de cette crise financière, et que des mesures sont élaborées et adoptées pour réduire le risque de survenance de telles catastrophes à l'avenir.

IV. Perspectives économiques pour 2009-2010

7. Les conséquences économiques de la crise financière de 2007-2008 se feront sentir pendant toute l'année 2009 et au-delà. Le Fonds monétaire international (FMI) comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prédisent une récession mondiale pour 2009. Bien entendu, *stricto sensu*, la crise financière n'est pas l'unique responsable du ralentissement, qui survient par ailleurs à un moment marquant la fin d'un cycle haussier caractérisé par une période de forte augmentation des prix des matières premières et de l'énergie.

8. L'impact économique attendu de la crise financière sur la zone intéressant l'OCDE, qui recouvre largement celle du Conseil de l'Europe, est décrit dans la dernière version des *Perspectives économiques de l'OCDE* (25 novembre 2008)². Même si certaines incertitudes planent encore sur ces prévisions, qui dépendent de la rapidité avec laquelle la crise financière sera surmontée, pour l'OCDE, l'issue générale est taxée de «récession la plus grave depuis le début des années 1980». Dans la zone OCDE, l'activité économique devrait reculer en moyenne de 0,4 % en 2009, avant de se reprendre lentement pour parvenir à 1,5 % en 2010. Malgré cela, on notera des écarts parfois significatifs entre les divers pays, avec un recul de 9,3 % du PIB en termes réels pour l'Islande en 2009 par rapport à 2008, par exemple, comparé à une augmentation de 4 % pour la Slovaquie.

2. Publiées deux fois par an (en mai et en novembre), les *Perspectives économiques de l'OCDE* analysent les grandes tendances et examinent les politiques économiques nécessaires pour promouvoir une croissance élevée et durable dans ses 30 pays membres (23 sont des Etats membres du Conseil de l'Europe et 2 des pays observateurs auprès de l'Assemblée parlementaire). Elles font également une évaluation de la situation dans les grandes économies hors OCDE (au nombre desquelles figurent trois Etats membres du Conseil de l'Europe et un pays observateur auprès de l'Assemblée).

9. Selon les Prévisions intérimaires de la Commission européenne publiées par anticipation le 19 janvier 2009³, la croissance du PIB mondial devrait, selon les projections, ralentir et s'établir à 0,5 % pour l'ensemble de 2009 (contre 3,3 % en 2008 et une moyenne – exceptionnellement forte – de 5 % sur 2004-2007). A partir du deuxième semestre de 2009, la croissance mondiale devrait se reprendre progressivement mais de manière modérée à mesure que s'améliorera la situation des marchés financiers et que l'impact de l'assouplissement de la politique macroéconomique (notamment aux Etats-Unis) commencera à se faire réellement sentir. Globalement, la croissance du PIB mondial devrait s'établir autour des 2,75 % en 2010.

10. Pour ce qui est du chômage, l'OCDE estime que le nombre de chômeurs dans les pays de sa zone augmentera de quelque 8 millions sur 2009-2010, passant de 34 millions en novembre 2008 à 42 millions⁴. Selon les Prévisions intérimaires de la Commission européenne, la situation a commencé à se dégrader dans la plupart des Etats membres en 2008. L'emploi, toujours en décalage par rapport aux évolutions de la croissance du PIB, devrait passer dans le rouge cette année, avec un recul de 3,5 millions d'emplois perdus dans l'Union européenne. Le taux de chômage devrait donc passer à 8,75 % dans l'Union en 2009 (et à 9,25 % dans la zone euro), avec une nouvelle flambée en 2010.

11. Au niveau des individus surtout, le chômage pourrait bien représenter le gros de la facture de la crise financière, et les pouvoirs publics se doivent donc d'y réagir avec détermination pour le contenir. Il ne faut pas oublier les conséquences sociales et politiques du krach de 1929 et de la grande dépression qui l'avait suivi, avec ses cohortes de chômeurs. Cependant, au vu des interventions massives déjà mises en œuvre par les gouvernements et les banques centrales qui ont injecté des capitaux dans le système financier et qui lancent ou prévoient de lancer des plans de relance économique de grande envergure, ce scénario catastrophe a peu de risques de se reproduire.

12. Selon l'OCDE, l'inflation est partie pour reculer dans l'ensemble des pays de sa zone, et devrait passer de 3,3 % en moyenne en 2008 à 1,7 % en 2009, puis à 1,5 % en 2010, du fait d'une réduction de la demande et d'une chute brutale des prix des matières premières, pétrole compris. Bien entendu, cela donnera un petit coup de pouce au revenu des ménages. Selon les prévisions du 19 janvier de la Commission européenne, avec l'affaiblissement rapide des perspectives de croissance pour l'Union européenne et l'économie mondiale ainsi que des marchés de l'emploi en dégradation, les conditions sont réunies pour revoir significativement à la baisse les perspectives de l'inflation par rapport à la projection de l'automne dernier. On s'attend maintenant à ce que l'inflation des prix à la consommation passe de 3,7 % en 2008 dans la zone UE (3,3 % dans la zone euro) à 1,2 % en 2009 (1,0 % dans la zone euro) et se situe juste en dessous des 2 % en 2010 dans les deux zones.

13. Les perspectives économiques de l'OCDE prévoient que la production américaine va chuter durant le premier semestre de 2009, pour se redresser progressivement, à mesure que les conséquences du resserrement du crédit vont s'estomper, que l'immobilier va commencer à se stabiliser et que l'effet des baisses des taux d'intérêt va commencer à se faire sentir. Cependant, la reprise sera quelque peu affaiblie par une consommation des ménages atone, ceux-ci ayant vu fondre leur patrimoine. Selon les prévisions, le PIB américain devrait reculer de 0,9 % en 2009, avant de regagner 1,6 % en 2010.

14. La zone euro devrait connaître une évolution similaire, d'après l'OCDE, son activité devant, selon toute vraisemblance, se tasser pendant les six premiers mois de 2009 avec le recul de la consommation et de l'investissement, du fait de la raréfaction du crédit et de l'impact patrimonial négatif des pertes boursières et de la chute des prix de l'immobilier. Toutefois, les baisses de taux d'intérêt⁵ et le retour au calme sur les marchés financiers devraient par la suite favoriser une reprise graduelle. Selon les Prévisions intérimaires publiées par la Commission européenne le 19 janvier, en 2009, le PIB en termes réels devrait chuter de 1,8 % dans l'Union européenne et de 1,9 % dans la zone euro, avant de se reprendre d'environ 0,5 % en 2010.

3. Voir le site <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/67>. La Commission européenne publie en général ses prévisions intérimaires en février (elles ne concernent que les sept plus grandes économies de l'Union européenne et analysent l'inflation et la croissance pour l'année en cours). La dernière édition ressemble de plus près aux prévisions du printemps et de l'automne et est justifiée à la fois par la détérioration exceptionnellement rapide de la situation et des perspectives économiques depuis l'automne 2008, et par le fait qu'il est important de refléter cet état de choses dans l'évaluation annuelle des Programmes de stabilité et de convergence des pays membres.

4. Au niveau mondial, selon l'OIT, plus de 20 millions de personnes pourraient perdre leur emploi en 2009 du fait de la crise financière.

5. Le 15 janvier 2009, la Banque centrale européenne a abaissé son taux fixe de refinancement à 2 % (c'était la troisième baisse consécutive depuis le 15 octobre 2008, où il était à 3,75 %) en réaction à la faiblesse de la croissance et à une baisse des prix.

15. Pour l'OCDE, la récession devrait se faire sentir relativement durement dans les économies les plus vulnérables à la crise financière ou à un décrochement brutal des prix de l'immobilier. La Hongrie, l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg, l'Espagne, la Turquie et le Royaume-Uni sont dans ce cas.

16. Pour ce qui est du Japon, moins affecté par la crise financière, la stimulation des finances publiques devrait produire un léger sursaut de croissance au début de 2009, cependant la production devrait se tasser au cours du deuxième semestre du fait d'un affaiblissement de la demande extérieure et d'un renforcement du yen. L'OCDE avertit même qu'il y a risque de retour de la déflation dans ce pays. Le PIB du Japon devrait reculer de 0,1 % en 2009, avant de regagner 0,6 % en 2010.

17. Le ralentissement mondial de la croissance touchera également les grandes économies de marché émergentes telles que le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie. Le resserrement des conditions internationales de crédit, les restrictions budgétaires, la baisse des prix des matières premières et la réduction de la demande dans le commerce mondial sont autant d'éléments qui auront leur rôle à jouer. Cependant, ces économies ayant été caractérisées ces dernières années par de forts niveaux de croissance, le ralentissement n'affectera que superficiellement leurs positions dans ce domaine (la Chine, par exemple, qui a connu un pic à près de 12 % de croissance en 2006, devrait encore enregistrer, selon les prévisions, une croissance de 8 % en 2009).

18. Les pays en développement risquent d'être particulièrement vulnérables aux répercussions de la crise financière. Le 9 décembre dernier, la Banque mondiale prévoyait pour 2009 une contraction du commerce mondial, pour la première fois depuis 1982. Les flux de capitaux en direction des pays en développement devraient diminuer, selon les projections, de 50 %. La récession pourrait créer des conditions de crise dans bon nombre de pays en développement et annuler les récentes avancées dans la lutte contre la pauvreté, compromettant les progrès sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

19. Le Conseil des directeurs exécutifs des Nations Unies, dans une déclaration antérieure, avait averti que les répercussions les plus graves de la crise frapperaient ceux qui en sont le moins responsables: les pauvres dans les pays en développement⁶. Il avait invité tous les Etats à réaffirmer et à renforcer leur engagement et leurs promesses en faveur du développement et de l'aide humanitaire. Face à la crise actuelle, l'aide publique au développement (APD) doit être placée encore plus au cœur de l'action en faveur des pays pauvres en développement qui sont confrontés à des contraintes financières, à l'assèchement des flux de liquidités et à un déséquilibre de plus en plus grave de leur solde des balances des paiements.

20. En outre, le Conseil avait invité tous les Etats à reprendre leurs efforts pour conclure les négociations du cycle commercial de Doha. Un système commercial sain, ouvert et fondé sur des règles est essentiel pour préserver la croissance économique à long terme, ce qui va dans l'intérêt de tous. Alors que nos systèmes économiques et sociaux sont de plus en plus mis à l'épreuve, nous devons résister aux sirènes du protectionnisme et promouvoir l'ouverture et l'intégration.

V. Réactions des pouvoirs publics

21. Les gouvernements et les banques centrales sont intervenus massivement à mesure que la situation se détériorait. Ils ont monté des plans de sauvetage pour des institutions financières structurellement importantes, afin d'éviter l'implosion totale des marchés financiers; ils ont assoupli leur politique monétaire, abaissant leurs taux d'intérêt pour contrer les effets récessionnistes du resserrement du crédit; enfin, ils ont adopté des mesures budgétaires destinées à relancer la demande et l'emploi, y compris sous forme de programmes de dépenses publiques et de réductions d'impôt, marquant ainsi un retour significatif à des politiques keynésiennes. En outre, ils ont entamé une réforme plus ou moins coordonnée du système financier international.

22. Tout au long de 2007 et de 2008, la Réserve fédérale des Etats-Unis a réagi à l'aggravation de la crise par plusieurs réductions des taux d'intérêt et par des injections considérables de capitaux dans le système financier mis à mal, notamment en faveur des banques et institutions financières non bancaires. En octobre 2008, le Gouvernement américain, après avoir gagné à sa cause un Congrès au départ réticent, a adopté un plan de sauvetage de 700 milliards de dollars des Etats-Unis (le «Troubled Assets Relief Program» – TARP), le plus gros de toute l'histoire du pays. La moitié de ces fonds a déjà été utilisée, et de nombreuses questions se posent concernant l'utilisation exacte qui en a été faite. La

6. «Response of UN Chief Executives Board to Global Financial Crisis», 24 octobre 2008, SG/2144, ECO/135.

nouvelle administration américaine souhaite utiliser l'autre moitié, mais se heurte à une certaine opposition, y compris parmi ses partisans, qui souhaitent davantage de transparence et entendent bien comprendre les conditions d'utilisation de ces fonds.

23. Dans le même temps, la nouvelle administration américaine peaufine aussi un grand plan de reprise économique, une sorte de New Deal budgétaire combinant dépenses publiques et aides fiscales. Le 15 janvier 2009, les représentants démocrates ont proposé un projet de loi pour quelque 825 milliards de dollars des Etats-Unis, répartis entre environ 60 % de dépenses nouvelles (essentiellement en faveur de Medicaid, de l'éducation, des infrastructures et des énergies renouvelables) et 40 % de réductions d'impôt, qui a été mis sur pied en consultation avec le Président nouvellement élu et qui, après examen par le Congrès, devrait être adopté d'ici à la mi-février.

24. Pour financer sa réaction à la crise, le Trésor américain devrait emprunter 1 500 milliards de dollars des Etats-Unis en 2009, qui viendraient s'ajouter à sa dette existante. Il est permis de se demander si ce nouvel emprunt peut être absorbé et, dans le cas contraire, si les prix des T. Bonds ne risquent pas de s'effondrer. Le même type d'interrogations vaut aussi pour la solvabilité des pays européens – la notation de la dette souveraine de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne a été revue à la baisse, sans même parler du cas très délicat de l'Islande.

25. En Europe, la Banque centrale européenne (BCE) et d'autres banques centrales ont prêté massivement à des banques confrontées à l'assèchement des prêts interbancaires, pour leur permettre de disposer des liquidités qui leur faisaient défaut. Ces mesures exceptionnelles ont renforcé la capacité des banques à se refinancer et assoupli les tensions dues à la crise de liquidités sur le marché monétaire. Dans le même temps, alors qu'aux inquiétudes à propos de l'inflation en 2007-2008 succédait la crainte d'une récession, voire d'une possible déflation, les banques centrales ont abaissé leurs taux d'intérêt directeurs pour stimuler la demande. Les pouvoirs publics ont également participé au sauvetage des institutions financières en difficulté, à commencer par la nationalisation de Northern Rock au Royaume-Uni, opération suivie du plan, annoncé le 19 janvier 2009, de 100 milliards de livres injectés par le Gouvernement britannique pour aider les banques à limiter leurs pertes dues à des actifs en capilotade, qui venait lui-même compléter un plan similaire de 37 milliards de livres annoncé en octobre 2008.

26. Les 11 et 12 décembre 2008, le Conseil de l'Union européenne a approuvé un Plan européen de relance économique, qui servira de cadre pour des mesures incitatives ciblées d'un montant total de 200 milliards d'euros, équivalent peu ou prou à 1,5 % du PIB de l'Union européenne et destiné aux Etats membres et aux institutions de l'Union européenne. Pour l'essentiel, il se compose d'enveloppes visant à stimuler les économies nationales, déjà adoptées ou en phase de préparation, mais qui ne comportent pas toujours des dépenses nouvelles: 20 milliards d'euros en France, 32 milliards en Allemagne, 80 milliards en Italie, 31 milliards en Pologne, 11 milliards en Espagne et 20 milliards au Royaume-Uni. Conscient que de telles mesures commenceraient, temporairement, par aggraver les déficits budgétaires qui passeraient au-delà du plafond des 3 % du PIB autorisé au titre du Pacte de stabilité et de croissance, le Conseil européen réaffirme son engagement total en faveur de finances publiques pérennes et invite les Etats membres à revenir aussitôt que possible à leurs objectifs budgétaires à moyen terme.

27. Le Japon comme la Chine ont adopté des plans de stimulation économique d'envergure (s'élevant respectivement à 276 milliards de dollars des Etats-Unis, en octobre 2008, et à 588 milliards de dollars des Etats-Unis, en novembre 2008).

28. L'envergure planétaire de la crise financière montre, s'il en était besoin, la nécessité d'une coopération internationale pour éviter les mesures qui fausseraient la concurrence ou aboutiraient à transférer le problème vers d'autres pays. Malheureusement, cette sorte de solidarité n'a pas été exercée de manière cohérente, et des décisions ont été prises de manière unilatérale, alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'une concertation préalable. Ainsi, lorsque l'Irlande a décidé d'accorder une garantie illimitée des dépôts bancaires, elle a attiré des fonds en provenance de pays qui ne garantissaient pas leurs dépôts de manière aussi généreuse. Lorsque le Royaume-Uni a gelé les dépôts de la filiale britannique de la banque islandaise Landsbanki et placé une autre banque islandaise, la Kaupthing, sous administration de la FSA (Financial Services Authority) britannique, ce qui était au départ une crise financière a abouti à une faillite complète qui a obligé à monter une opération internationale de sauvetage ayant mobilisé les pays nordiques et d'autres pays européens, ainsi que le FMI⁷. En ces temps de crise, il est vital que la

7. A la suite du débat d'actualité tenu par la Commission permanente à Madrid le 28 novembre 2008 sur «La crise financière mondiale: l'effondrement de l'économie de l'Islande», le 9 janvier 2009, le Bureau a saisi la commission des

solidarité, la coordination et la coopération internationales jouent à plein, non pas seulement entre membres de l'Union européenne, mais également à l'égard des Etats membres du Conseil de l'Europe plus vulnérables et d'autres pays du «voisinage» de l'Union européenne.

VI. Réforme de l'architecture financière internationale

29. La crise financière devrait aboutir, c'est là une de ses conséquences majeures, à une réforme de l'architecture financière mondiale⁸. Le 15 novembre 2008, le G20 s'est réuni dans un Sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, appelé également la Conférence de Bretton-Woods II par tous ceux qui attendent une refondation du système financier mondial. De fait, cette conférence a jeté les bases du processus visé. Selon les termes mêmes de la synthèse des conclusions émanant de la Maison-Blanche, les dirigeants politiques participant au sommet sont parvenus à une compréhension commune des causes profondes de la crise mondiale, ont passé en revue les actions que les pays ont entreprise et entreprendront pour traiter la crise dans l'immédiat et renforcer la croissance, sont convenus de principes communs pour réformer nos marchés financiers, ont lancé un plan d'action pour mettre en œuvre ces principes et ont demandé aux ministres d'élaborer des recommandations spécifiques supplémentaires qui seront examinées par les dirigeants lors d'un sommet ultérieur; enfin, ils ont réaffirmé leur engagement en faveur des principes de l'économie de marché.

30. Il a été convenu que des mesures immédiates pourraient être prises ou envisagées pour renouer avec la croissance et soutenir les économies de marché émergentes tout en continuant de prendre les mesures nécessaires pour stabiliser le système financier, en reconnaissant l'importance d'un soutien aux politiques monétaires et en utilisant les mesures budgétaires en tant que de besoin, en apportant des liquidités pour contribuer à fluidifier les marchés du crédit et en veillant à ce que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement soient dotées des ressources suffisantes pour aider les pays en développement touchés par la crise, ainsi que pour apporter un financement au commerce et aux infrastructures.

31. Les participants au sommet se sont entendus sur des principes communs pour guider la réforme des marchés financiers, notamment davantage de transparence et de responsabilisation, une réglementation assainie, la promotion de l'intégrité sur les marchés financiers, le renforcement de la coopération internationale et la réforme des institutions financières internationales.

32. Ils ont approuvé un plan d'action contenant un programme de travail complet visant à mettre en œuvre ces principes, et ont demandé aux ministres des Finances de s'employer à faire en sorte que le plan d'action soit mis en œuvre pleinement et énergiquement⁹.

33. Les avancées seront examinées au prochain G20, qui doit se tenir à Londres le 2 avril 2009.

34. Ces travaux seront menés parallèlement à ceux de la Commission d'experts du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international, présidée par Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et conseiller du Président des Etats-Unis¹⁰.

35. Ce que l'on peut dire d'ores et déjà est que le Fonds monétaire international, considéré jusque-là comme une organisation n'ayant plus véritablement de raison d'être, a désormais repris le rôle qui était le sien à l'origine, celui de prêteur international à des pays confrontés à des difficultés de balance des paiements. Le FMI a récemment mis au point des prêts conséquents à l'Islande, à la Hongrie, à la Lettonie, à la Serbie, à l'Ukraine et au Pakistan. Il va sans dire que ces habits de prêteur que le FMI réendosse aujourd'hui aboutiront indubitablement, une fois encore, à un questionnement sur ses conditions de prêts, qui prennent habituellement la forme de coupes budgétaires, et sur l'impact de ces

questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport et la commission des questions économiques et du développement pour avis.

8. Voir également le rapport en cours d'élaboration par la commission des questions économiques et du développement sur «Le rôle et la pertinence des institutions économiques mondiales à l'heure de la mondialisation» (rapporteur: M. Sasi).

9. Voir le site www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/print/20081115-4.html.

10. Voir le site www.un.org/ga/president/63/PDFs/gfc_concept.pdf;
<http://klekton.com/ga/president/63/commission/firstmeeting.pdf>.

conditions pour les populations, comme cela avait été par exemple le cas à la suite de la crise financière asiatique de 1997.

VII. Droits sociaux et économiques

36. La commission des questions économiques et du développement de l'Assemblée, dans une déclaration adoptée à sa réunion du 26 novembre 2008, se félicitait de la déclaration approuvée par le G20, tout en déplorant que celle-ci ne fasse aucune référence à la protection des droits sociaux et économiques des citoyens en période de crise. C'est cette dimension qui a été, à juste titre, soulignée dans des déclarations émanant de représentants du Conseil de l'Europe ainsi que du directeur général de l'Organisation internationale du travail, M. Juan Somavia, entre autres.

37. Dans une déclaration du 20 octobre 2008, par exemple, M. Somavia soulignait que les dirigeants mondiaux ne devraient pas faire porter l'essentiel de leur action sur les institutions financières lorsqu'ils évoquent des plans de sauvetage mais, et c'est là le point le plus important, mettre l'accent sur les gens, et notamment les personnes plus exposées. Il soulignait la nécessité d'une action rapide et coordonnée des gouvernements pour éviter une crise sociale qui pourrait être sévère, de longue haleine et de portée mondiale¹¹. La crise entraînerait une hausse significative du chômage, et c'est pourquoi il conviendrait de prendre des mesures pour étendre la protection sociale et la couverture du chômage, faciliter la formation, renforcer les services de placement et mettre en place des mécanismes d'urgence pour l'emploi. La crise ayant déjà laminé les fonds de pension investis en bourse, les régimes de retraite devraient se voir doter de liquidités suffisantes pour éviter d'avoir à vendre des actifs dans un marché effondré afin de pouvoir servir les prestations.

38. Le 21 novembre 2008, le conseil d'administration du BIT a diffusé une déclaration présentant six mesures «nécessaires pour remédier aux retombées de la crise sur l'économie réelle afin de protéger les personnes, soutenir la productivité des entreprises et préserver l'emploi», à savoir¹²: 1. garantir les crédits nécessaires pour la consommation, le commerce et l'investissement, et stimuler la demande; 2. protéger les personnes les plus exposées (en particulier les jeunes, hommes et femmes, les travailleurs précaires et ceux du secteur informel, les travailleurs migrants et les travailleurs pauvres) en élargissant la protection sociale et les prestations de chômage, en offrant des possibilités supplémentaires de formation et de reconversion professionnelle, en renforçant les services de placement, en développant ou en instituant des programmes d'urgence pour l'emploi ainsi que des systèmes de protection sociale ciblés, en préservant les régimes de retraite et en développant et en renforçant les mesures de protection sociale et de protection des travailleurs, en particulier par l'extension de la sécurité sociale à tous; 3. soutenir les entreprises productives, rentables et pérennes, conjointement avec une économie sociale solide et un secteur public viable, pour augmenter au maximum l'emploi et le travail décent, et accompagner ces actions des mesures spéciales nécessaires pour garantir un environnement favorable à l'investissement et à la croissance, surtout pour les petites entreprises et coopératives qui, dans toutes les économies, font vivre le plus grand nombre de gens; 4. réaffirmer la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son Suivi (1998) qui reconnaît l'importance particulière des droits fondamentaux, à savoir la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession; 5. remettre l'accent sur l'importance du dialogue social tripartite et de la coopération entre les gouvernements et les organisations représentatives des travailleurs et du patronat pour faire face à la crise et en alléger le plus possible les conséquences pour les gens, les entreprises, pour assurer le droit au travail et à un travail décent; et 6. maintenir l'aide au développement au moins à son niveau actuel et accorder des lignes de crédit et une aide supplémentaires pour aider les pays à faible revenu à amortir la crise.

39. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, est revenu sur les droits sociaux dans une déclaration du 17 novembre 2008 dans laquelle il rappelait que les contribuables avaient mis la main au portefeuille, apportant des montants considérables pour remettre en état le système bancaire afin d'éviter l'effondrement du système financier mondial¹³. «Des gens ordinaires, comme vous et moi, ont payé la facture pour les pratiques irresponsables d'un petit nombre. En outre, certains éléments portent déjà à croire que ce sont les moins riches qui souffriront le plus de la récession dans laquelle le monde se trouve aujourd'hui.» Le Commissaire aux droits de l'homme a appelé

11. OIT/08/45.

12. Voir le site www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_100689.pdf.

13. Voir le site www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/previous2009_fr.asp.

à la mise en place de programmes concrets qui promeuvent la cohésion sociale et empêchent toute dilution des normes de droits de l'homme déjà adoptées, qui incluent les droits économiques et sociaux tels qu'ils sont consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans la Charte sociale européenne de 1961 et dans la Charte sociale européenne révisée de 1996 du Conseil de l'Europe, qui doit encore être ratifiée par 22 Etats membres. M. Hammarberg a également prévenu qu'une hausse du chômage fera peser une contrainte supplémentaire sur les budgets publics qui auront donc d'autant moins de latitude pour des actions d'assistance sociale alors même que celles-ci sont toujours plus nécessaires. Cette situation risque de causer des tensions, voire de l'agitation sociale. Ce sont alors la xénophobie et d'autres manifestations d'intolérance qui risquent de se propager, et les minorités et migrants d'en devenir la cible. Les extrémistes pourraient chercher à exploiter de telles tendances, voire à les provoquer.

40. Le Président de l'Assemblée parlementaire, M. Lluís Maria de Puig, dans son message à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, le 10 décembre 2008, a rappelé les leçons de l'Histoire: une crise économique entraîne dans son sillage une montée des préjugés et de la discrimination.

41. Les turbulences financières et économiques peuvent donc très facilement se propager à la sphère politique et des droits de l'homme. Nous en avons eu à de très nombreuses reprises la démonstration au fil des siècles, et tout récemment en Bulgarie, en Grèce, en Islande, en Lettonie et en Lituanie, où l'insatisfaction populaire à l'égard de la détérioration des conditions économiques, entre autres, a débouché sur l'agitation sociale et parfois des actes de violence dans les rues.

Commission chargée du rapport: commission des questions économiques et du développement.

Renvoi en commission: débat d'urgence, Renvoi n° 3503 du 26 janvier 2009.

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 janvier 2009.

Membres de la commission: M. Márton **Braun** (Président), M. Robert **Walter** (Vice-Président), M^{me} Doris **Barnett** (Vice-Présidente), M^{me} Antigoni Papadopoulos (Vice-Présidente), M. Ruhi Açıkgöz (remplaçant: M. Mustafa **Ünal**), M. Ulrich **Adam**, M. Pedro **Agramunt Font de Mora**, M. Roberto Antonione, M. Robert **Arrigo**, M. Zigmantas **Balčytis**, M^{me} Veronika Bellmann, M. Radu Mircea Berceanu, M. Vidar **Bjørnstad**, M. Luuk Blom (remplaçant: M. Tuur **Elzinga**), M^{me} Maryvonne **Blondin**, M. Predrag Bošković, M. Patrick Breen, M. Erol Aslan Cebeci, M^{me} Elvira **Cortajarena Iturrioz**, M. Valeriu **Cosarciuc**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Relu Fenechiu, M. Guiorgui Gabashvili, M. Marco Gatti, M. Paolo **Giaretta**, M. Zahari Georgiev, M. Francis Grignon (remplaçante: M^{me} Josette **Durrieu**), M^{me} Arlette Grosskost, M^{me} Azra **Hadžiahmetović**, M^{me} Karin Hakl, M. Norbert **Hauptert**, M. Stanisław **Huskowski**, M. Ivan **Ivanov**, M. Igor Ivanovski, M. Miloš Jevtić, M^{me} Nataša Jovanović, M. Antti **Kaikkonen**, M. Emmanouil **Kefaloyiannis**, M. Serhiy Klyuev (remplaçante: M^{me} Yuliya **Novikova**), M. Albrecht Konečný, M. Bronislaw **Korfanty**, M. Anatoliy **Korobeynikov**, M. **Kumcuoğlu**, M. Flemming Damgaard Larsen, M. Bob **Laxton**, M. Harald Leibrecht, M^{me} Anna **Lilliehöök**, M. Arthur **Loepfe**, M. Denis MacShane (remplaçante: Baroness **Detta O'Cathain**), M. Yevhen **Marmazov**, M. Jean-Pierre Masseret, M. Miloš **Melčák**, M. José **Mendes Bota**, M. Attila Mesterházy, M. Alejandro **Muñoz Alonso**, M^{me} Olga **Nachtmannová**, M^{me} Hermine **Naghdalyan**, M. Gebhard **Negele**, M^{me} Mirosława **Nykiel**, M. Mark **Oaten**, M^{me} Ganira Pashayeva, M^{me} Marija **Pejčinović-Burić**, M. Viktor Pleskachevskiy, M. Jakob **Presečnik**, M. Maximilian **Reimann**, M. Andrea Rigoni, M^{me} Maria de Belém Roseira (remplaçant: M. Maximiano **Martins**), M. Giuseppe **Saro**, M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M. Leonid Slutsky (remplaçante: M^{me} Natalia **Burykina**), M. Serhiy Sobolev, M. Christophe **Steiner**, M. Vyacheslav **Timchenko**, M^{me} Arenca Trashani, M^{me} Ester Tuiksoo, M. Oldřich Vojtíš (remplaçant: M. Ladislav **Skopal**), M. Konstantinos **Vrettos**, M. Harm Evert Waalkens, M. Paul **Wille**, M^{me} Maryam Yazdanfar.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M. Newman, M. de Buyer et M. Chahbazian.