

LA SITUATION EN GRÈCE ET SES ISSUES

Intervention de *Gabriel Colletis*

à l'occasion du conseil d'administration de lasaire

Le 23 avril 2015

Ma brève intervention tournera autour de deux moments :

- un bref point de la situation actuelle de la Grèce
- les issues possibles à la crise grecque

1 Un bref point de la situation actuelle de la Grèce

1.1 Un pays exsangue et humilié

Comme on peut s'en douter, la profonde crise économique et sociale n'a pas disparu par enchantement, en dépit du début (laborieux) de mise en œuvre du programme d'urgence humanitaire.

Au moment où ont lieu les élections, le 25 janvier, la Grèce est un pays exsangue et humilié.

Exsangue comme le montrent quelques chiffres :

- 26% de chômeurs, dont 15% de ces chômeurs indemnisés
- des salaires et des pensions diminués de l'ordre de 40%
- une dépense publique d'éducation et de santé abaissée de 30 à 40%
- une extension de la grande pauvreté, des suicides en forte augmentation
- une baisse de 25% du PIB...et une explosion de la dette : 110% du PIB en 2008, 175% aujourd'hui.

La Grèce est un pays humilié. Les gouvernements Nouvelle démocratie/Parti socialiste ont appliqué six ans durant des recettes qui s'apparentent aux fameux « plans d'ajustement structurel » dont le FMI s'est fait une spécialité. Ils l'ont fait à la lettre et ont même anticipé les desiderata de la « Troïka » en adoptant deux mémorandums dont le second compte plus de 600 pages, voté par le Parlement sans possibilité d'amendement.

1.2 Des problèmes qui viennent de loin

Les problèmes de la Grèce ont assurément été aggravés avec la mise en œuvre des politiques d'austérité depuis 2008-2009 et les deux Mémorandums.

Cependant, ces problèmes sont beaucoup plus anciens.

La dette (qui n'est pas en elle-même le problème le plus grave), à titre d'illustration, dépassait déjà 100% du Pib au début des années 2000.

Ces problèmes peuvent se résumer au couplage entre un Etat de droit, des institutions particulièrement faibles et un « mal-développement ».

Pour des raisons tenant de l'histoire de ce pays depuis son accession à l'indépendance en 1821, l'Etat grec ne s'est pas constitué en Etat moderne doté d'une administration efficace. L'administration fiscale est particulièrement défailante, reflet d'une fiscalité injuste et désuète, le cadastre quasi-inexistant, les organes de contrôle de l'Etat de droit (Conseil constitutionnel, Cour des comptes) peu respectés par le gouvernement lui-même.

Le service public est mal assuré. Ce n'est sans doute pas un hasard si les coupes budgétaires les plus sombres (de l'ordre de 30 à 40% depuis 2008) ont été effectuées dans le domaine des hôpitaux publics et de l'éducation.

Mise à part une brève période « moderniste » dans les années 1960, la Grèce n'a jamais tenté de mettre en œuvre un projet national de développement de ses activités productives. Quant à la recherche, celle-ci ne bénéficie d'aucun financement public ou presque.

Dans le début des années 1980, lorsque la Grèce entre dans l'Union européenne, le niveau de consommation des Grecs est sensiblement inférieur à celui de pays comme la France. En vingt-cinq ans, il le rattrape ou presque.

Pendant ce temps, la production industrielle reculait dans un premier temps pour s'effondrer par la suite. Quant à l'agriculture et aux industries agro-alimentaires, leur solde est négatif, ce qui est étonnant pour qui connaît l'importance du monde rural grec.

Le grave déséquilibre entre la consommation et la production se traduit de multiples manières : un taux de couverture des échanges très dégradé entraînant un grave déficit de la balance commerciale comme des transactions courantes, une dépendance très forte aux importations, y compris pour les produits de première nécessité.

Le corollaire du déséquilibre des échanges courants est la progression de l'endettement.

La Grèce, depuis les années 1980, s'est largement financée à l'extérieur par les fonds européens, les transferts des Grecs vivant à l'étranger, le tourisme...et, enfin, la dette.

Cette dette concerne l'Etat, les entreprises, le secteur financier et les ménages (auprès des banques).

Avec une dette représentant près de 180% du Pib, l'Etat grec est un des plus endettés de la zone euro.

1.3 Une tentative de compromis avec les institutions

Depuis le 25 janvier (élections), le gouvernement grec a tenté d'entrer en négociation avec les institutions européennes (et le FMI) sur d'autres bases que celles ayant prévalu avec les gouvernements précédents.

Certains, suite à un accord intervenu le 20 février, ont évoqué une « capitulation ».

Ce n'est pas l'avis des Grecs eux-mêmes qui restent majoritairement confiants dans la fermeté de leur gouvernement.

Mais confiants ne signifie pas que les Grecs auraient perdu toute vigilance !

1.3.1 Une véritable opération de strangulation financière

Rappelons que depuis août 2014, la Grèce n'a reçu aucun soutien financier alors qu'elle reste très exposée au paiement de sa dette (17 à 20 milliards d'euros en 2015) et des intérêts liés (entre 20 et 22% des dépenses de l'Etat).

Depuis le 25 janvier, les « institutions » (nom donné à l'ex Troïka) n'ont pas facilité la vie du jeune gouvernement grec.

Pire, elles se sont attaquées délibérément au maillon le plus faible du système financier grec : les banques.

Le 4 février, un des principaux canaux de financement des banques grecques a été coupé par la BCE (sous prétexte que ce canal suppose que la Grèce reste bien dans le cadre des réformes acceptées par les gouvernements précédents, réformes inspirées par les dites institutions).

Le 25 mars (il y a moins d'une semaine donc), la même BCE a déclaré estimer que la dette du pays fait peser un risque sur les établissements financiers grecs. La BCE s'est ainsi émue du *"risque que le bilan (des banques grecques) soit plombé par des actifs de mauvaise qualité"*.

L'institution a intimé aux banques *"de ne pas augmenter leur risque"*.

En clair, elle leur demande notamment d'arrêter d'acheter de la dette d'Athènes.

Or, c'est principalement auprès des banques grecques qu'Athènes écoule les bons du trésor émis à intervalles réguliers, qui lui servent à rembourser les précédents et à se maintenir à flot financièrement...

Comme nous l'avons écrit dans différents textes, le jeune gouvernement grec a été et reste confronté de manière très méthodique à une véritable opération de strangulation financière.

Ayant décidé de ne pas opter pour des mesures unilatérales, et dans ce contexte très tendu, marqué par des échéances de remboursement très lourdes dès le mois de mars, le gouvernement s'est résolu à demander l'extension du programme d'assistance et a pris pour cela l'engagement de présenter des réformes devant rétablir la situation financière du pays...tout en engageant un programme d'urgence humanitaire.

1.3.2 Les réformes attendues

Comme vous le savez sans doute, les discussions autour des dites réformes sont interminables.

Le vendredi 27 mars, Athènes a envoyé à Bruxelles une nouvelle - la troisième - liste de réformes. D'après ce qu'on en sait, les autorités grecques prévoient de dégager avec ces réformes 3 milliards d'euros et un excédent primaire de 1,5 % du PIB en 2015 - cet objectif a toujours été celui visé par Syriza.

Que prévoit exactement cette « liste de réformes » qu'Alexis Tsipras avait promise à ses partenaires européens à l'issue du mini-sommet du 19 mars ? Il s'agirait d'abord largement d'améliorer les rentrées fiscales du pays, notamment par une modernisation de la collecte d'impôts, et le combat contre l'évasion fiscale. Un relèvement progressif de 42 % à 45 % du taux supérieur d'imposition sur le revenu (un des plus aisés à collecter, car prélevé à la source) est également envisagé. Athènes serait aussi prêt à relever certains taux de TVA sur les produits de luxe et sur les boissons alcoolisées.

Le gouvernement grec entend enfin aussi prendre en considération certaines privatisations.

Au regard de ce programme, il semble évident qu'Alexis Tsipras n'a pas cédé aux vœux des « Européens » (dixit La Tribune). Déjà, ce lundi 30 mars, les informations qui transparaissent dans le Wall Street Journal laissent entendre que le « groupe de Bruxelles » n'était guère satisfait de cette liste qui était jugée « incomplète et trop imprécise. »

Le refus vraisemblable de cette liste de réformes repose sur l'absence de deux réformes : celle des retraites et celle du marché du travail. Il semble désormais évident que le « groupe de Bruxelles » ne donnera son feu vert au financement grec que si et seulement si le gouvernement d'Athènes accepte de mettre en place ces deux réformes.

Pourquoi les créanciers insistent-ils sur ces deux réformes ?

Pour deux raisons. La première est financière. Les dirigeants européens et leurs administrations sont persuadés que ces « réformes structurelles » sont des leviers de croissance

potentielle qui, en favorisant la compétitivité coût du pays, lui permettront de mieux rembourser ses dettes. Sur le marché du travail, **ce que veulent les Européens, c'est réduire encore la capacité de négociations collectives salariales des syndicats**

Quant au système des retraites, demander de nouvelles coupes ou un allongement du report du départ à la retraite, c'est refuser de voir l'envers de la médaille, notamment le développement de la pauvreté dans le pays et l'importance qu'ont ces retraites pour soutenir le niveau de vie des plus jeunes. C'est aussi refuser de reconnaître que dans un pays où le taux de chômage est de 26 %, il n'y a pas de sens à reporter l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans

Mais au-delà de cette position, il existe évidemment aussi une raison politique. **En faisant accepter ces mesures par un gouvernement « de la gauche radicale », on fait évidemment perdre toute radicalité à ladite gauche, on fait plier Syriza et on le ramène dans la logique économique qui est celle de la zone euro : seules les « réformes » qui visent à réduire le coût du travail sont d'authentiques réformes.** La victoire que visent les créanciers est aussi idéologique. Il s'agit de détruire toute alternative.

1.3.3 *Un blocage inévitable*

Pour le gouvernement grec, ces réformes désirées par les Européens sont des mesures austéritaires.

Ce qu'il faut à la Grèce, c'est un soutien à sa demande intérieure, un nouveau modèle de développement et un projet de reconstruction industrielle. En théorie, l'intérêt des créanciers serait de participer à cette tâche. Mais la dimension politique de l'affaire leur ôte apparemment le sens de leurs intérêts.

Bref, le blocage semble total. Alexis Tsipras, par cette troisième liste de réformes, a confirmé qu'il ne voulait pas des deux « réformes » des retraites et du marché du travail que les Européens placent comme conditions absolues à leur soutien à la Grèce. Il reste donc fidèle au mandat que lui a confié le peuple grec lors des récentes élections.

Un compromis est peu probable. La perspective d'une rupture semble désormais de plus en plus proche et il semble que chacun s'y prépare...

Au plus tard, en juin (fin de l'extension du programme d'assistance).

1.3.4 *Que signifie la rupture ?*

La sortie de la zone euro est peu probable, peu souhaitable en tous cas. Le motif en est la grande dépendance de la Grèce à l'égard de ses importations, largement insensibles au prix à court/moyen terme.

Une sortie de la Grèce de la zone euro équivaldrait ainsi, par le couple dépréciation de la drachme nouvelle/renchérissement du prix des produits importés, à un nouveau choc de pauvreté...

Le défaut sur la dette ou l'annulation partielle de celle-ci est donc une hypothèse que l'on ne peut exclure. Avec, à la clé, une nationalisation vraisemblable du secteur bancaire.

De solides arguments plaident en ce sens :

- la dette grecque est insoutenable (>120% du PIB, >60%)
- elle est en grande partie illégitime pour des raisons économiques selon l'audit réalisé récemment en Grèce et comme le montrera vraisemblablement la commission installée par le Parlement
- elle est illégitime en référence à la crise sociale et humanitaire au regard de laquelle le gouvernement grec serait parfaitement en droit d'invoquer l'argument juridique de l'"état de nécessité" pour suspendre les paiements.

Cette possibilité de suspendre unilatéralement les paiements s'appuie également sur l'obligation de tous les États à faire primer le respect des droits humains sur tout autre engagement, comme ceux à l'égard des créanciers. Ce devoir est notamment rappelé par le Comité européen des droits sociaux. Dans sa décision du 7 décembre 2012, ce comité saisi d'une plainte de la Fédération des pensionnés grecs a condamné l'État grec pour avoir violé la Charte sociale européenne en appliquant les mesures contenues dans l'accord avec la troïka. Affirmant que tous les États sont tenus de respecter la Charte sociale européenne en toute circonstance, le comité a rejeté l'argument du gouvernement grec selon lequel il ne faisait que mettre en œuvre l'accord avec la troïka.

Les gouvernements sont donc tenus de privilégier le respect des droits humains et de ne pas appliquer des accords qui conduisent à leur violation. Cette obligation est également inscrite à l'article 103 de la Charte de l'ONU. Le droit européen et international légitimerait ainsi des actes unilatéraux de la Grèce.

De tels actes unilatéraux sont destinés à répondre en priorité aux besoins de la population (comme un moratoire sur la dette, le relèvement du salaire minimum, la renationalisation des secteurs privatisés).

Rappelons enfin au cas où cela serait nécessaire que :

- L'Allemagne a obtenu en 1953 un allègement substantiel de sa dette (conférence de Londres)
- Que ce pays ne s'est acquitté que de manière très marginale de sa dette envers la Grèce.

Signalons qu'une ultime porte de sortie, un compromis en quelque sorte entre les États et les institutions créancières, et la Grèce serait une conversion de la dette en certificats d'investissement.

2 Les issues possibles à la crise grecque

S'agissant de la dette et à défaut d'avoir opté pour un moratoire sur les intérêts, voire sur le principal, et après avoir déclaré qu'il ne prendrait aucune décision unilatérale, le gouvernement ne semble avoir le choix qu'entre deux options.

Nous les présentons succinctement.

Puis insistons sur le nécessaire développement des activités productives, au cœur du programme de Syriza.

La solution fédéraliste du ministre grec des finances

Le ministre grec des finances, Yannis Varoufakis, a, dans un premier temps, suggéré tantôt de convertir une partie de la dette hellénique en dette perpétuelle (jamais remboursée donc mais entraînant, en revanche, chaque année un intérêt calculé sur le principal), tantôt de reconvertir une partie des crédits que la Grèce a reçus du fonds de sauvetage européen (FESF) en obligations, dont le coupon et les remboursements seraient indexés sur l'évolution du produit intérieur brut de la Grèce.

Plus récemment, le ministre grec a suggéré de mobiliser la Banque européenne d'investissement (BEI) afin que celle-ci s'engage sur le financement d'un large programme d'investissement par émission d'obligations. La Banque centrale européenne (BCE), qui, comme on le sait, a lancé un programme d'assouplissement quantitatif (QE), pourrait de son côté, selon le ministre, acquérir les titres alors émis par la BEI.

Rappelons qu'aujourd'hui, le programme de la BCE concerne concrètement des rachats de dettes souveraines pour des Etats autres que la Grèce. La raison en est que ces rachats sont déterminés au prorata de la participation de chacune des Banques centrales nationales au capital de la BCE. Or, les parts de la Banque nationale de Grèce dans le capital de la BCE sont très modestes (environ 2%). Si la soutenabilité de la dette des plus grands Etats est sans doute améliorée par cette pratique nouvelle de la BCE, cela ne concerne donc pas la dette grecque. Quant aux effets de ces rachats sur l'économie réelle, ceux-ci restent à évaluer, voire à confirmer d'après la plupart des analystes.

La modalité proposée par le ministre grec, consistant à coupler la pratique du QE de la BCE avec un engagement massif de la BEI, aurait, selon lui, un effet direct de soutien des investissements productifs en Europe et, par conséquent, en Grèce. Le déclin actuel de l'investissement public pourrait, selon le ministre, être enrayé – sans dette publique ou transferts fiscaux supplémentaires – et ainsi attirer des investisseurs privés qui se joindraient au mouvement.

Les réserves qui peuvent être émises à l'égard de la proposition du ministre grec sont de deux ordres.

Le ministre se situe pleinement dans la perspective qu'il défend d'une Europe fédérale dont on peut douter qu'elle soit à l'ordre du jour de toutes les capitales européennes, *a fortiori* à court/moyen terme.

Par ailleurs, à court terme précisément et s'agissant des relations entre la BCE et la Grèce, il est difficile de ne pas avoir à l'esprit les mesures très négatives prises par la première à l'encontre de la seconde depuis début février.

Convertir la dette en certificats d'investissements

Il existe, selon nous un autre moyen pour desserrer le nœud coulant que constitue la dette. Ce moyen consiste à réduire la dette sans l'annuler en optant pour une transformation des créances détenues sur la Grèce par chaque Etat européen qui le souhaite en certificats d'investissement.

Des fonds publics bilatéraux seraient créés, détenus à égalité entre deux institutions publiques : la Banque publique d'investissement du pays à l'origine de la créance et son homologue grecque. Créés en dérogation exceptionnelle, au regard des circonstances, à la

législation européenne sur les aides publiques, de tels fonds communs auraient pour mission d'investir dans des investissements *productifs* destinés à moderniser l'appareil de production grec, à accroître son efficacité globale, à l'engager dans un nouveau modèle de développement durable, écologique et humain et à augmenter ses capacités de production dans les secteurs particulièrement déficitaires sur le plan des échanges extérieurs.

Ces fonds seraient pilotés par une équipe d'experts, chargée d'analyser, de sélectionner les investissements et de suivre leur mise en place. Ils pourraient investir en coentreprises nouvelles, en offres de crédit, en prises de participation au capital (ou un mixte des deux, en prêts participatifs qui peuvent être comptés en fonds propres) dans des entreprises existantes, grecques ou filiales grecques d'entreprises étrangères.

Une clause essentielle à introduire serait la maîtrise du contrôle de ces investissements par l'État grec.

Ces fonds seraient financés à hauteur des conversions de créances acceptées par les pays créanciers, la gouvernance de chaque fonds d'investissement bilatéral étant assurée par l'État débiteur (la Grèce) et l'État créancier. En d'autres termes, plutôt que de voir l'excédent primaire du budget grec partir rembourser les créanciers de la Grèce, il serait converti en investissements productifs en Grèce, sur lesquels les créanciers auraient des droits. Cela exige un excédent primaire (qui existe aujourd'hui). Mais les sacrifices demandés à la population grecque ne seraient pas stériles pour elle : ils se traduiraient en investissements, en emplois, en accroissement du PIB, gage d'un redressement permettant, à terme, un remboursement de la dette. Le dimensionnement des dettes ainsi converties pourrait d'ailleurs être ajusté en fonction de l'excédent budgétaire disponible.

Si la Grèce ne parvenait pas à trouver des ressources propres suffisantes pour amorcer la pompe du dispositif, en d'autres termes si son excédent budgétaire restait limité ou si l'épargne nationale mobilisable était insuffisante, elle pourrait faire appel à de nouveaux investissements directs entrants à condition que ceux-ci s'inscrivent dans la perspective du programme de développement qu'elle aurait défini. Un rapatriement des capitaux grecs placés à l'étranger pourrait également être envisagé sous des conditions fiscales à définir dans le cadre d'une « amnistie productive ».

Une option préférentielle d'achat accompagnerait le dispositif, option signifiant que les achats d'équipements opérés par les entités grecques s'orienteraient de manière privilégiée vers les entreprises des pays détenant les certificats d'investissement.

Articuler la question de la dette au développement des activités productives

Eu égard aux agendas politiques en Europe, guère favorables à un saut fédéraliste, nous pensons que l'option d'une conversion de la dette en certificats d'investissements est plus crédible et porteuse d'avenir que la proposition du ministre grec.

A s'arc-bouter sur cette dernière proposition, le gouvernement grec prend un risque considérable. Il y a urgence à examiner la proposition alternative que nous faisons et que nous avons transmise au gouvernement grec en février dernier.

La solution que nous préconisons a l'avantage supplémentaire de pouvoir être mise en œuvre dans les autres pays de la zone euro qui connaissent également une situation d'endettement critique.

La proposition faite par le ministre grec des finances et celle que nous faisons se rejoignent sur deux points cruciaux. Le premier est qu'elles ne suggèrent aucune annulation de la dette.

Le second est qu'elles articulent toutes deux le règlement de la question de la dette à l'investissement et au développement nécessaire des activités productives. Ce point est essentiel en ce que l'origine de la dette grecque est à rechercher dans le « mal-développement » de la Grèce. Il est donc normal que l'issue du problème de la dette soit à rechercher en lien avec le développement du pays.

Le gouvernement grec résiste avec raison aux pressions qui s'exercent sur lui afin qu'il prolonge la politique d'austérité des gouvernements grecs précédents et poursuive la politique de déréglementation du marché du travail et décale davantage encore l'âge de la retraite.

Aujourd'hui à la croisée des chemins, le gouvernement d'Alexis Tsipras doit trouver une voie acceptable pour tous pour enfin résoudre le problème de la dette.

Il n'a pas perdu de vue la nécessité d'une reconstruction de l'appareil de production du pays.