

Le troisième mémorandum grec : Triomphe du dogme néolibéral du « TINA »

Gilbert Koenig*

Au terme des négociations avec le gouvernement grec qui ont eu lieu pendant le premier semestre 2015, la Commission européenne sous l'impulsion de l'Eurogroupe oblige la Grèce à accepter ses conditions si elle veut rester dans la zone euro, car, selon le dogme du « TINA », il n'y a pas d'autres alternatives possibles¹. Le mémorandum d'entente imposé à la Grèce en 2015 décrit dans les moindres détails et avec un calendrier précis les mesures dont l'adoption au cours de la période 2015-2018 permettra d'obtenir l'aide financière nécessaire au pays. Après avoir défini et commenté les principales mesures exigées, on en évalue les effets possibles sur la croissance et l'emploi et sur les finances publiques.

Après 7 mois de négociations, le gouvernement grec a dû capituler devant l'intransigeance de ses créanciers et accepter, le 13 juillet 2015, un accord qui reprenait les principales dispositions que le référendum grec du 5 juillet 2015 avait rejetées à une forte majorité. Les négociations qui se sont ouvertes en juillet et en août entre le gouvernement grec et l'ancienne troïka (BCE, FMI et Commission européenne) à laquelle s'est joint le mécanisme européen de stabilité (MÉS) ont abouti en août 2015 au troisième mémorandum d'entente² avec la Grèce depuis 2010. Ce texte qui développe dans ses moindres détails et avec un calendrier précis les mesures et les réformes exigées par l'accord de juillet 2015 est validé par l'Eurogroupe en août 2015. Cela permet d'enclencher le troisième plan d'aide depuis 2010 prévoyant des prêts pouvant aller jusqu'à 86 milliards d'euros sur 3 ans. Le parlement grec accepte dans l'urgence les dispositions du mémorandum et l'accord de prêt conditionné à l'application des exigences contenues dans le texte. Il vote, dès juillet 2015, un premier en-

semble de mesures exigées par l'Eurogroupe afin d'obtenir un premier versement permettant de faire face à ses échéances. Les négociations qui ont débouché sur ces accords ont été menées, comme celles ayant abouti aux accords précédents, sans grande transparence et dans une conception intergouvernementale du fonctionnement de l'Europe, ce que le Parlement européen a déploré³. Le processus qui a abouti au mémorandum et le contenu de ce texte révèlent deux dogmes que la Commission européenne au nom de l'Eurogroupe et de la BCE semblent vouloir désormais appliquer. Le premier se fonde sur ce qu'on appelle « le théorème de Juncker » formulé par le président de la Commission de la façon suivante après les élections grecques de janvier 2015 : « il ne peut pas y avoir de choix démocratiques contre les traités européens »⁴. Il a conduit l'Eurogroupe à ignorer les résultats du référendum grec pourtant jugé légal par le Conseil d'État, comme il l'a fait, d'une façon moins brutale en faisant ratifier par les parlements nationaux, en 2008, un traité analogue au projet de constitution européenne qui avait été rejeté par une majorité de Français et de

¹ Commentant les mesures de sa politique économique, Margaret Thatcher, Premier ministre du Royaume Uni de 1979 à 1990, a affirmé à plusieurs reprises : « There Is No Alternative » (il n'y a pas d'autre choix). Cette formule représentée par l'acronyme « TINA » est généralement utilisée par ceux qui considèrent qu'il n'y a pas d'alternative à la conception néo-libérale de la politique économique.

² Memorandum of understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece. Voir le texte uniquement en Anglais sur le site de la Commission européenne.

³ Voir G. Koenig (2015), « *La Troïka, une institution sans légitimité démocratique européenne* », Bulletin de l'OPEE, n°32.

⁴ Entretien accordé au Figaro le 29 janvier 2015. Dans cette phrase, le président de la Commission semble moins se référer au Traité de Lisbonne qu'aux deux traités intergouvernementaux suivants : le Traité instituant le mécanisme européen de stabilité et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM qui comporte le pacte budgétaire destiné à renforcer la discipline du pacte de stabilité.

* BETA, Université de Strasbourg.

Hollandais en 2005. Le second dogme est celui du TINA qui se place dans l'esprit de la « révolution conservatrice » de R. Reagan et de M. Thatcher des années 1980. Il a conduit l'Eurogroupe à refuser d'envisager les propositions du gouvernement grec, notamment celle d'un allègement de la dette publique qui était pourtant préconisé par le FMI et celle d'un desserrement de l'étai de l'austérité sur une économie grecque affaiblie par la crise économique et la purge imposée par l'Europe depuis 2011. Les réformes imposées par le mémorandum se placent dans le prolongement de celles que la Grèce a déjà été contrainte d'adopter pour bénéficier des deux plans d'aide précédents. Elles comportent une multitude de mesures extrêmement détaillées dont on ne retiendra que les plus importantes avant d'en envisager les effets attendus sur la croissance et les finances publiques.

1. Le programme de réformes

Le programme de réformes imposé à la Grèce vise la réalisation des quatre objectifs suivants qui sont définis par l'accord du 13 juillet 2015 et dont les modalités de réalisation sont minutieusement détaillées dans le mémorandum et accompagnés d'un calendrier précis: assainir les finances publiques, assurer la stabilité financière, renforcer la compétitivité et moderniser l'administration publique.

L'assainissement des finances publiques

La Grèce doit viser un surplus budgétaire primaire (solde budgétaire total moins le montant du service de la dette) de moyen terme de 3,5 % du PIB grâce à des réformes dont les principales sont celles de sa fiscalité et de son système de retraite et grâce à une meilleure gestion des finances publiques.

Réforme de la fiscalité

Dès le mois de juillet 2015, le parlement a dû prendre des mesures pour réformer d'une façon importante le régime de la TVA en simplifiant la structure de l'impôt, en élargissant son assiette et en éliminant différentes exonérations. Dans cette optique, le taux normal de la TVA est passé de 21 % à 23 %. Il est étendu à des secteurs qui bénéficiaient de taux réduits, comme la restauration et les îles grecques. Cette réforme qui devrait accroître les recettes de l'État risque cependant d'avoir des effets négatifs. En effet, on peut craindre que l'application du taux d'imposition de 23 % à la res-

tauration affecte le tourisme qui est l'un des postes les plus importants de la balance des paiements grecque et que la généralisation de ce taux à la plupart des secteurs renforce la tendance à frauder.

La réforme fiscale comporte comme autres dispositions une hausse de l'impôt sur les revenus et les profits, des suppressions d'exonérations fiscales, comme celles dont bénéficiaient les agriculteurs et les armateurs et la hausse de certaines taxes, comme celles sur la publicité à la télévision, sur les loyers et les produits de luxe. Mais, l'essentiel du fardeau fiscal provient de la réforme de la TVA qui devrait rapporter environ 800 millions d'euros en 2015. Pour que les recettes de l'État augmentent effectivement, des mesures sont prévues pour lutter contre les fraudes fiscales.

Réforme du régime des retraites

L'Eurogroupe exige du gouvernement grec de poursuivre la réforme qui a déjà été entreprise dans le cadre des programmes d'aide précédents afin de résorber le déficit des caisses de retraite qui se monte à 2 milliards d'euros en 2015. Pour cela, il impose essentiellement une réduction des dépenses et une rationalisation du régime des retraites.

Les réformes mises en vigueur en 2012 ont entraîné une baisse de 15 % des retraites inférieures à 500 euros par mois et de 44 % pour celles supérieures à 3000 euros. Mais, le 10 juin 2015, le Conseil d'État grec a annulé pour vice d'inconstitutionnalité la coupe de 1,8 milliard d'euros dans le budget des retraites imposée précédemment par la troïka. L'Eurogroupe demande au gouvernement de définir des politiques visant à compenser pleinement l'incidence budgétaire de cette annulation et lui laisse le choix des méthodes pour y parvenir et pour adapter les nouvelles mesures exigées à l'organisation institutionnelle de la Grèce. Ces dispositions prévoient notamment la suppression progressive d'ici 2016 de la prime de solidarité qui est accordée aux 195000 retraités bénéficiant de moins de 700 euros par mois. Dès le mois d'octobre 2015, le parlement grec a décidé le relèvement de 4 % à 6 % des cotisations maladies pour les retraites et l'introduction d'une cotisation de 6 % sur les retraites complémentaires.

Les principales autres mesures prévoient l'allongement à 67 ans de l'âge du départ à la retraite, déjà porté de 60 à 65 ans en 2010, l'abandon du régime des pré-retraites et l'application de pénalités pour décourager les départs anticipés à la retraite. Sur le plan institu-

tionnel, l'Eurogroupe exige une simplification du système de retraite qui était très fragmenté avant 2010 entre de nombreux organismes et une rationalisation des régimes spéciaux pour chaque profession.

On peut s'interroger sur l'opportunité des mesures de réduction du revenu de la plupart des retraités dans une période de marasme économique. En effet de telles mesures risquent de réduire d'une façon importante la demande de biens et de services car elles affectent le pouvoir d'achat d'une partie importante de la population. De plus, elles ont peu de chance de conduire à l'équilibre financier recherché tant que la reprise ne se réalisera pas, car les cotisations ne rentrent pas suffisamment à cause du chômage important et du développement du travail au noir. Enfin elles réduisent la capacité des retraités à aider les membres de leurs familles frappés par le chômage de masse. L'affaiblissement ou la perte de ce filet de sécurité risque de conduire à des troubles sociaux.

Le bien-être social soutenable à long terme que la réforme des retraites est censé assurer est renforcé par la poursuite de la réforme du système de santé déjà bien avancée durant les précédents programmes d'aide.

Réforme de la gestion des finances publiques

Il s'agit de mettre en pratique les dispositions du pacte budgétaire qui sont spécifiées dans le Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance en Europe adopté en 2012 ainsi que les mesures prévues dans les « paquets » législatifs de 2011 (six pack) et de 2013 (two-pack)⁵. Ces dispositions qui renforcent celles du pacte de stabilité et de croissance fixent des règles budgétaires plus strictes et accentuent la surveillance et la discipline budgétaire des États. Dans ce cadre, le gouvernement grec doit assurer un excédent primaire représentant 3,5 % du PIB en 2018 et doit réduire automatiquement ses dépenses en cas de dérapage par rapport aux objectifs d'excédents budgétaires. De plus, il doit soumettre tous les projets de réforme ayant des incidences budgétaires à un organisme contrôlé par la Commission Européenne avant de les présenter au parlement grec. Ces dispositions mettent la Grèce sous une tutelle plus importante que celle supportée par les autres États européens, car leur défaut

d'application met fin à l'aide financière dont le pays a un besoin vital.

Renforcement de la stabilité financière

L'accord de juillet 2015 comporte l'engagement du gouvernement grec de prendre des mesures qui doivent renforcer la gouvernance des banques et du Fonds hellénique de stabilité financière. Pour cela, il s'agit d'éliminer toute ingérence politique, notamment dans le processus de nomination. Cette mesure prive le gouvernement grec d'un pouvoir de contrôle sur ces institutions au profit des instances européennes.

Une seconde catégorie de mesures concerne la recapitalisation des banques. Les besoins en capital des banques grecques dus à la dégradation des conditions financières et économiques du pays et à l'existence d'actifs douteux dans leurs comptes sont intensifiés par les retraits massifs de dépôts au cours du premier semestre 2015. Sur la base d'une analyse de la situation des principales banques grecques, la BCE a estimé en octobre 2015 que ces établissements avaient un besoin de capital d'au moins 4,4 milliards d'euros et au plus de 14,4 milliards. Une enveloppe de 10 milliards d'euros a été mise à la disposition de la Grèce sur un compte séparé au Luxembourg pour faire face à ces besoins. Un montant supplémentaire de 15 milliards d'euros au plus est prévu à cette fin dans le plan d'aide financière. On envisage également de consacrer une partie des ressources financières issues des privatisations à cette opération. De plus, il est demandé au gouvernement grec de faire des réformes institutionnelles, notamment celle du code de procédure civile, pour favoriser le remboursement des dettes par une accélération des procédures de recouvrement et une réduction de leurs coûts. Il s'agit notamment d'éliminer les plafonds de prélèvement sur les salaires et les pensions de ceux qui sont soumis à des saisies-arrêts et de renforcer les mesures pour obtenir le remboursement des dettes en facilitant par exemple les saisies, notamment immobilières. On peut en attendre un accroissement important du nombre de faillite d'entreprises et d'expulsions de ménages hors de leurs habitations.

Enfin, le parlement grec devra transposer dans sa législation la directive européenne sur le redressement et la résolution des crises bancaires qui a été adoptée en 2013, lors de la crise chypriote. Cette directive garantit les dépôts bancaires jusqu'à 100000 euros et fait porter la charge d'une faillite bancaire priori-

⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir G. Koenig (2015), « *Des politiques budgétaires décentralisées, mais encadrées* », in M. Dévoluy et G. Koenig (édit.), *Les politiques européennes*, Éditions du Seuil, nouvelle édition 2015, p.121-160.

tairement sur les actionnaires et les créanciers et non sur les contribuables.

Renforcement de la compétitivité

Le renforcement de la concurrence exige, selon le mémorandum, une libéralisation des activités économiques et une réforme du marché du travail.

La libéralisation des activités économiques

La Grèce est sommée d'adopter les mesures de libéralisations préconisées par l'OCDE et spécifiées par l'Eurogroupe. Ces dispositions sont définies avec minutie dans le mémorandum. Elles concernent notamment l'ouverture des pharmacies par des non-pharmaciens, la vente de médicaments sans ordonnance dans les grands magasins, la vente du pain en dehors des boulangeries, l'ouverture des magasins le dimanche et les soldes commerciales pendant toute l'année. De plus, il convient d'ouvrir à la concurrence certaines professions, comme celle de notaire. De telles mesures sont déjà envisagées ou mises en œuvre dans un certain nombre de pays européens sans que leurs incidences positives sur la croissance et l'emploi soient vraiment démontrées. Enfin, il faudra prévoir un programme de privatisation dont la réalisation sera confiée à un fonds indépendant, c'est-à-dire non contrôlé par le parlement. Les ventes de biens publics effectuées par cette institution qui est assez analogue à la Treuhand chargée de privatiser les biens de l'Allemagne de l'Est devraient rapporter 50 milliards d'euros, selon les estimations de la Commission. Celle-ci fournit une liste détaillée des biens et des activités à privatiser et des modalités à suivre pour réaliser cet objectif. Cette liste comprend notamment les 14 aéroports nationaux, les ports du Pirée et de Salonique, et des activités traditionnellement publiques, comme les services de la poste, l'exploitation de l'eau, certains services de transport et la fourniture d'énergie. On attend de ces opérations une hausse de l'efficacité et une baisse des prix par rapport aux monopoles publics. Mais les exemples de certaines privatisations, comme celle du réseau d'eau ou d'autoroute, effectuées dans des autres pays européens, parfois au bénéfice des mêmes sociétés, suscitent des doutes sur l'efficacité de ces opérations. Le montant que la Commission espère retirer des privatisations semble peu crédible si l'on considère que ces opérations se feront dans l'urgence et sous la pression, connue par les futurs acquéreurs, de la nécessité pour le ven-

deur d'obtenir des ressources le plus rapidement possible. D'ailleurs les privatisations effectuées de 2011 à 2015 dans des conditions analogues n'ont rapporté que 5,4 milliards d'euros.

La réforme du marché du travail

La Grèce est sommée de poursuivre ses réformes du marché du travail en vue d'en accroître la flexibilité. Les efforts exigés par la troïka ont déjà entraîné une chute du salaire minimum de 44 % depuis 2011, une extension des périodes d'essai, une réduction du délai de préavis en cas de démission, une baisse des indemnités de licenciement et une extension des possibilités de recours aux contrats à durée déterminée. Pour la Commission, il faut aller plus loin par une réforme profonde de la législation sociale. Celle-ci doit notamment assouplir le droit de grève, la législation concernant les licenciements et la réglementation de l'action syndicale. Le rôle des conventions collectives devrait être réduit au profit d'accords d'entreprises, ce qui risque de rendre les salariés très vulnérables face aux employeurs.

En revenant sur des acquis sociaux qui, selon la Commission, « ne sont pas compatibles avec les objectifs de croissance durable », ces réformes détériorent le dialogue social qui est pourtant considéré comme un facteur de croissance.

Modernisation de l'administration publique

La Commission exige la mise en place, sous son égide, d'un programme de renforcement de l'efficacité de l'administration publique et de la justice et d'un plan de lutte contre la corruption. De plus, elle demande des réformes assurant une indépendance plus importante de certaines administrations comme l'institut de statistiques qui est mis sous la tutelle d'un conseil indépendant de contrôle. Pour aider la Grèce à moderniser son administration, un programme d'assistance devra être établi, en collaboration avec la Commission, dans différents domaines, comme la fiscalité et la justice. Des gestionnaires devront être embauchés pour évaluer la performance des fonctionnaires.

Pour réduire le coût de la fonction publique, la Commission impose une réduction du nombre de fonctionnaires qui avait déjà diminué de 25 % de 2009 à 2014. Comme cette baisse est indifférenciée, elle risque de ralentir certaines réformes. C'est le cas notamment pour les services des impôts qui risquent de ne pas avoir le personnel suffisant pour mener à bien la ré-

forme fiscale exigée. Il s'agit également de réformer la grille des salaires et de moduler les niveaux des rémunérations en fonction des objectifs d'excédents budgétaires. C'est ainsi que le parlement a voté, en juillet 2015, une loi qui prévoit une baisse des salaires de certains officiers de la police municipale, des enseignants et des gardiens d'école pendant huit mois. A l'issue de cette période, les 4200 agents concernés sont contraints d'accepter leur réaffectation, sous peine de licenciement.

Au cours de la période 2010-14, les restrictions européennes imposées à la Grèce n'ont pas affecté les dépenses militaires dont le montant est pourtant supérieur à la moyenne européenne. Ce n'est que le troisième mémorandum qui exige une réduction de 100 millions d'euros de ces dépenses en 2015 et de 200 millions en 2016. Cette baisse semble plutôt toucher les dépenses de fonctionnement que les achats d'armes dont les principaux fournisseurs sont des entreprises allemandes et françaises.

2. Les effets attendus des réformes sur la croissance et l'emploi

A la suite des programmes de réformes qui ont accompagné les deux plans d'aide dont a bénéficié la Grèce entre 2010 et 2014, le PIB du pays a chuté d'environ 25 %, le taux de chômage a plus que doublé en se fixant à 26,5 % en 2014, celui des jeunes a augmenté de 60 % pour atteindre 52,2 % en 2014 et la déflation s'est installée en 2013 et 2014. On peut donc avoir quelques craintes sur les effets de réformes qui se placent dans la continuité des précédentes en les amplifiant.

Selon les projections de la Commission européenne, le taux de variation du PIB grec sera de -2,3 % en 2015, de -1,3 % en 2016, de +2,7 % en 2017 et de +3,1 % en 2018. La croissance moyenne à long terme est estimée à 1,75 % du PIB. On reconnaît ainsi que les mesures imposées à la Grèce vont entraîner une nouvelle récession en 2015 et 2016 après une croissance de 0,7 % en 2014. Par contre, en prévoyant une reprise importante en 2017 et 2018, la Commission semble sous-estimer les effets de l'austérité sur le revenu et l'emploi imposée au pays. Une telle erreur a déjà été commise en 2012 lorsque la troïka a prévu une reprise à la suite des mesures imposées par le second mémorandum, alors qu'en 2013 le pays est resté dans une situation de récession. Ce type d'erreur provient en partie d'une sous-estimation 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 ont exercé des effets nettement plus négatifs sur le PIB que ne le supposaient les autorités européennes.⁶

Des perspectives de croissance pourraient cependant s'ouvrir grâce à des aides directes européennes à l'investissement. Ces aides pourraient venir des 35 milliards d'euros provenant des fonds structurels qui sont prévus pour la Grèce dans le programme européen 2014-2020. Ces sommes ne seront cependant débloquées que si la Grèce respecte scrupuleusement les conditions imposées par le mémorandum. Dans l'immédiat, le gouvernement ne peut compter que sur le montant de 1 milliard d'euros débloqué en 2015. Il ne semble pas non plus que la Grèce puisse bénéficier des retombées du plan européen proposé par le président de la Commission en 2014 pour stimuler l'investissement dans les pays européens. En effet, ce plan suscite des doutes sur la capacité d'un fonds européens alimenté par 21 milliards d'euros à générer 315 milliards d'euros d'investissements privés, notamment dans des pays en récession ou en faible activité économique qui souffrent de perspectives de débouchés limitées⁷.

Il semble que la Commission fonde plutôt ses prévisions de moyen terme sur l'espoir que les réformes structurelles imposées à la Grèce généreront une croissance importante et rapide. Or, une partie de ces réformes, comme celles concernant les retraites, sont plutôt destinées à assainir les finances publiques qu'à favoriser la croissance. Quant aux opérations de privatisation, de déréglementation et de libéralisation, leurs incidences sur la croissance sont controversées. En effet, elles constituent un programme conventionnel inspiré de ceux imposés jadis d'une façon indifférenciée par le FMI aux pays d'Amérique latine et plus récemment à certains pays de l'Europe de l'Est. Or la reprise de la croissance grecque nécessiterait des mesures plus ciblées consistant par exemple à lever quelques obstacles structurels pour les investissements et à favoriser une politique d'exportations fondée sur la qualité et l'innovation plutôt que sur la réduction des

⁶ O. Blanchard et D. Leigh, "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", FMI, Working Paper n°2013/1, January 2013.

⁷ Voir G. Koenig, « l'économie de l'offre en Europe », Bulletin de l'OPEE, n° 31, 2014.

coûts⁸. En effet, le coût réel du travail a diminué, selon les données d'Eurostat, à un rythme de plus en plus fort de 2010 à 2013 sans que l'on en ait constaté un effet positif marquant sur l'activité économique.

Mais, quelle que soit la forme des réformes structurelles, leurs effets sur la croissance et l'emploi ne se manifesteront qu'à long terme en augmentant la croissance potentielle. Les efforts du pays consistent alors à réduire progressivement l'écart entre la croissance courante et la croissance potentielle, ce qui demandera beaucoup de temps à la Grèce. En effet, si l'ambition du pays consiste d'abord à revenir au niveau de son PIB de 2008 qui a chuté de 25 % en 5 ans et si l'on retient l'estimation européenne d'un taux de croissance annuelle moyen de 1,75 %, il faudra environ 16 ans pour obtenir ce résultat.

3. les incidences des réformes sur les finances publiques

L'assainissement des finances publiques grecques a déjà été sérieusement engagé de 2011 à 2014 pour respecter les engagements pris par le gouvernement en contrepartie des aides des deux premiers plans. C'est ainsi que la part du déficit budgétaire dans le PIB est passée de 10,23 % en 2011 à 3,6 % en 2014. Ce résultat est dû à une baisse de plus de 20 % des dépenses publiques en valeurs nominales ce qui, compte tenu de la baisse du PIB, a fait passer la part des dépenses dans le PIB de 54 % à 49,3 %. Quant à la valeur nominale des recettes publiques, elle a baissé de 10 % au cours de la même période, malgré la hausse de certains taux d'imposition, du fait de l'austérité imposée. Mais comme cette réduction était moins forte que celle du PIB, la part des recettes publiques dans le PIB est passée de 43,8 % à 45,8 %.

11 % de 2011 à 2014, mais du fait de la chute du PIB provoquée par l'austérité imposée par la troïka la part de la dette dans le PIB est passée de 171,3 % à 177,9 %.

En juillet 2012, le FMI a publié un rapport⁹ dans lequel, il considère que la dette grecque n'est pas soutenable et qu'elle atteindra 200 % du PIB au cours des deux prochaines années. Elle ne peut être viable que si l'on prend des mesures d'allègement, ce que n'avait pas cessé de demander le gouvernement grec pendant les négociations avec ses créanciers au cours du premier semestre 2015. Pour cela, le FMI propose soit d'étendre de dix à trente ans le délai de remboursement des dettes envers les Européens, soit d'effacer purement et simplement cette dette. La Commission a toujours été hostile à l'effacement partiel ou total de la dette. Mais, dans l'accord de juillet 2015, ses membres se disent disposés à envisager un allongement éventuel des périodes de remboursement. Une telle mesure serait cependant subordonnée à des conditions très strictes définies dans le cadre d'un nouveau programme. Cette concession ne signifie cependant pas que la Commission reconnaît l'absence de soutenabilité de la dette grecque qui est pourtant connue depuis 2010 et qu'un rapport d'un membre du FMI avait mis en lumière à cette date. Elle admet cependant, dans l'accord de juillet 2015, que « de sérieux doutes planent sur le caractère soutenable de la dette grecque », mais elle considère que « cela est dû au relâchement des politiques au cours de ces douze derniers mois ». De ce fait, elle compte sur les réformes qu'elle a imposées à la Grèce pour assainir les finances publiques. Dans ce but, elle évalue, pour la période 2015-2018, les gains attendus en termes budgétaires des réformes de la fiscalité, du régime des retraites et d'autres mesures relatives aux recettes et aux dépenses publiques (tableau 1)

Tableau 1. Gains budgétaires attendus en % du PIB

	2015	2016	2017	2018
Retraites	0,4	1,3	1,7	1,9
TVA	0,4	1,1	1,1	1,1
Impôt sur le revenu	0,3	0,8	0,9	0,8
Autres mesures	0,2	0,6	0,6	0,6
Total	1,4	3,6	4,2	4,3

Source : European Commission, Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Program for Greece, 19-08-2015.

Ces efforts budgétaires ont abouti à une baisse de la dette publique en valeur nominale de

⁸ Voir D. Rodrik, « *Quelles réformes pour la Grèce ?* », La Tribune, 16 octobre 2015.

⁹ IMF, An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis, *IMF Country Report* No. 15/186, July 14, 2015.

Compte tenu de ces gains et de l'évolution prévue de l'activité économique due aux réformes, la Commission prévoit pour 2015 un déficit budgétaire primaire de 0,25 % du PIB et des excédents primaires de 0,5 % en 2016, de 1,75 % en 2017 et de 3,5 % en 2018. La réalisation de l'objectif de 2018 doit permettre, selon la Commission, de stabiliser ou même de réduire la dette publique si le pays n'est plus obligé de s'endetter pour payer les intérêts de la dette passée et pour rembourser les dettes venant à échéance. Mais, il n'y a pas d'exemple de pays qui, se trouvant dans une situation analogue à celle de la Grèce, ait pu réaliser un tel objectif en si peu de temps. C'est probablement pour cela que la Commission considère que des efforts fiscaux et des baisses de dépenses publiques supplémentaires devront être prévus dès 2015 pour que cet objectif soit atteint.

Le gouvernement grec ne peut pas compter sur l'aide financière promise par la Commission pour assainir ses finances publiques. En effet, une partie des 26 milliards d'euros qui constituent la première tranche de l'aide financière est utilisée pour rembourser un crédit accordé par le mécanisme européen de stabilisation financière et une dette envers la BCE (10,6 milliards) et pour permettre de faire face aux prochaines échéances et au besoin de financement du déficit structurel de 2015 estimé à 0,5 % du PIB (5,4 milliards). La dette grecque supplémentaire qui résulte des prêts européens accordés dans le cadre de ce plan d'aide va donc se substituer à la dette que cette aide permet de rembourser. Quant aux 10 milliards d'euros restants de cette première tranche d'aide, ils sont destinés à la recapitalisation des banques. Ils vont donc accroître le taux d'endettement public de 182 % du PIB prévu pour 2015 à 192 % en 2016. Il est peu probable que cette évolution puisse être influencée d'une façon importante par le quart des recettes de privatisations qui devrait être utilisé pour réduire le taux d'endettement public, car ces recettes risquent d'être sensiblement plus faibles que celles prévues par la Commission.

Conclusion

Avec le troisième mémorandum d'entente, la Commission sous l'impulsion de l'Eurogroupe fait de la Grèce un laboratoire de l'application du dogme du « TINA ». En effet, après des négociations laborieuses durant le premier semestre 2015 au cours desquelles aucune concession n'a été faite à la Grèce, l'Euro-

groupe a décrété, contre la volonté d'une majorité des citoyens grecs, que si le pays voulait rester dans la zone euro il devait subir la purge de l'austérité. Cette décision participe à l'érosion de l'espoir jadis formé d'un euro qui serait plutôt un vecteur d'identité européenne¹⁰ que d'austérité. Mais cette déception ne serait que passagère si cette austérité pouvait rapidement assurer l'assainissement des finances publiques, le retour de la croissance et une baisse importante du chômage. Or cette politique est fondée sur des bases théoriques très contestables en contradiction avec des données empiriques et son application sur des prévisions peu réalistes. Comme elle se place dans le prolongement de celles qui ont été imposées à la Grèce de 2010 à 2014, elle risque d'être aussi économiquement inefficace et socialement catastrophique que celles-ci. On peut cependant espérer que certaines réformes structurelles, comme celles qui visent un meilleur recouvrement fiscal et la lutte contre la corruption et la fraude porteront leurs fruits à long terme.

Comme les objectifs fixés par le troisième mémorandum grec ont peu de chance d'être atteints dans les délais courts imposés, on peut s'attendre à un quatrième programme d'aide que la Commission esquisse déjà en prévoyant des restrictions supplémentaires en cas de non-réalisation des objectifs de 2018. La poursuite de cette spirale d'objectifs intenable risque d'obliger la Grèce à sortir de la zone euro. Cela mettrait en cause le principe d'irréversibilité de l'euro et pourrait ainsi inciter des pays en difficulté à abandonner la zone euro bien avant de se trouver dans la situation actuelle de la Grèce. Une telle sortie avait d'ailleurs été envisagée pour la Grèce par l'Eurogroupe qui avait proposé qu'en cas d'échec des négociations, la Grèce se verrait proposer une sortie temporaire de la zone euro.

Les mesures qui découlent du dogme du TINA sont assez conformes aux principes qui sont fixés dans le Traité de Lisbonne et que tous les pays européens sont incités à appliquer progressivement. Il n'en est pas de même de la procédure qui est utilisée pour les imposer à la Grèce et qui semble se fonder sur le « théorème de Junker ». En effet, cette action n'est pas compatible avec les articles 1 et 2 du Traité sur l'Union européenne qui se ré-

¹⁰ Voir M. Dévoluy et G. Koenig (édit.), *L'Euro vecteur d'identité européenne*, PUS 2002.

fère à une Union dans laquelle les décisions sont prises « le plus près possible des citoyens » et qui est fondée sur des valeurs de « respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité ». En contradiction avec ces principes, la Grèce se voit imposée des mesures plus strictes encore que celles que ses citoyens avaient rejetées par référendum avec l'obligation pour son parlement de les transformer en lois par vagues, sans grand débat¹¹ sous peine de ne pas recevoir l'aide prévue. Les dispositions du mémorandum sont spécifiées avec une minutie telle que le gouvernement grec n'a qu'une marge infime pour en amender certaines. La Grèce est donc mise sous une tutelle stricte pendant 3 ans et son parlement devient une simple chambre d'enregistrement.

Du côté européen, les principes démocratiques ne sont pas respectés non plus. En effet, la procédure est menée en-dehors du Parlement européen, par la Commission, sous l'impulsion de l'Eurogroupe. Ce dernier n'est pas une institution européenne, mais un ensemble de

¹¹ Le projet de loi qui intègre la seconde vague de mesures imposées à la Grèce en juillet 2015 comportait 977 pages que les députés devaient adopter en procédure d'urgence après 36 heures de débats.

ministres de la zone euro qui, selon le protocole n°14 annexé au Traité de Lisbonne, se réunissent de façon informelle pour discuter des problèmes de la zone euro. La légitimité de ses membres résulte de leurs responsabilités devant leurs parlements nationaux respectifs et non devant le parlement européen. En fait, l'Eurogroupe intervient au titre des deux traités intergouvernementaux énumérés dans la note n°4 ci-dessus. C'est ainsi que ses membres prennent les décisions sur les aides accordées à la Grèce par le mécanisme européen de stabilisation qui est institué par l'un des traités et qui a rejoint la troïka en 2015. L'expérience grecque confirme donc l'évolution de la construction européenne vers une solution intergouvernementale, plutôt que fédérale. L'Union européenne risque alors de se limiter à un grand marché dont les échanges sont favorisés par une monnaie commune et d'où sont écartés les pays qui ne se soumettent pas au dogme du « Tina » et au principe du « théorème de Junker ». Dans ce cas, comme le déduit P. Krugman, prix Nobel d'économie, du traitement infligé à la Grèce au cours de ces dernières semaines « être membre de la zone euro signifie que les créanciers peuvent détruire votre économie si vous sortez du rang ».