



Grèce. Fractures transatlantiques et divisions européennes

Noëlle Burgi

► To cite this version:

| Noëlle Burgi. Grèce. Fractures transatlantiques et divisions européennes. 2015. <hal-01967946>

HAL Id: hal-01967946

<https://hal.science/hal-01967946v1>

Submitted on 1 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

En poursuivant votre navigation, vous consentez à l'utilisation des cookies pour disposer d'offres adaptées à vos centres d'intérêts.
Pour gérer et modifier ces paramètres, cliquez ici.

Fermer

[Retour](#)

[Facebook](#) [Twitter](#)
[Instagram](#) [Youtube](#)

☒ [S'abonner à la lettre d'information](#)

Grèce. Fractures transatlantiques et divisions européennes, par Noëlle Burgi

Mis à jour le 25/02/2015

Introduction

Le bras de fer qui a opposé depuis leur arrivée au pouvoir, en janvier 2015, les dirigeants du parti grec Syriza aux ministres des Finances européens regroupés au sein de l'Eurogroupe autour de la question du rééchelonnement de la dette de l'État hellénique a relancé un débat resté pour beaucoup au niveau des experts. Opposant les tenants d'une politique déflationniste jugée indispensable pour assainir les finances publiques grecques et les partisans, notamment les Américains, d'une relance de l'économie, la controverse prend une nouvelle dimension.



Rencontre entre Alexis Tsipras, chef du gouvernement grec (à gauche) et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, à Bruxelles le 4 février 2015.
Commission européenne

Grèce. Fractures transatlantiques et divisions européennes

Noëlle Burgi*

La victoire aux élections législatives du 25 janvier 2015 d'Alexis Tsipras et de son parti Syriza marque un tournant. Elle illustre les limites des politiques budgétaires de l'Union européenne (UE) censées répondre aux effets de la crise financière mondiale de 2008, et, simultanément, révèle les failles de l'architecture de la zone euro. En un mois, le nouveau gouvernement grec a engagé avec ses créanciers un véritable bras de fer. Sur le fond, l'enjeu portait sur la possibilité de trouver un accord pour refonder la politique communautaire de gestion des « dettes souveraines » en assouplissant les conditionnalités — c'est-à-dire les mesures d'austérité — attachées aux prêts consentis dans la zone euro par les institutions européennes et le Fonds monétaire international (FMI). Le gouvernement d'A. Tsipras demandait une remise à plat des programmes associés au refinancement de la dette. Il partait du constat que les politiques de « déflation interne » — coupes claires dans la protection sociale, la santé, l'éducation et d'autres services publics, baisses des salaires et des retraites, augmentation des impôts indirects sur la consommation, dérégulation des relations industrielles et du droit du travail... — avaient failli. Dans la dernière phase des négociations, il réclamait une période de transition qui lui accorde un « espace de respiration » suffisant pour renégocier les conditions de financement et de remboursement de la dette hellénique afin de lancer au plus vite des mesures destinées à remettre le pays sur le chemin de la croissance, s'attaquer à la corruption et au clientélisme, construire un véritable État de droit, instituer un système équitable de collecte des impôts et parer à l'urgence de la « crise humanitaire » (chômage de masse historique, paupérisation, santé...). De nombreux créanciers de la Grèce, dont l'Allemagne, s'y sont opposés fermement. Ils exigeaient d'Athènes de se tenir à la feuille de route élaborée avec les autorités précédentes. Jusqu'au dernier moment, personne ne savait si un accord serait trouvé, tant les positions des parties étaient tranchées. Finalement, une première position commune a été annoncée le 20 février 2015, à l'issue d'une réunion exceptionnelle des ministres des Finances de l'Eurogroupe. Le compromis, sur lequel il est encore difficile de se prononcer, permettrait notamment à la Grèce de réduire l'objectif du surplus primaire (solde budgétaire positif avant le paiement des intérêts de la dette) à un niveau qui serait jugé « approprié » en fonction de la situation économique du pays en 2015 (1). L'accord est conçu comme un « pont » de quatre mois comprenant plusieurs étapes menant en juin à un nouveau « contrat de relance et de croissance » économique articulé avec de nouvelles modalités de remboursement. Il est notamment prévu que le gouvernement grec établira une liste de mesures et la présentera à l'UE, à la Banque centrale européenne (BCE) et au FMI, une première fois le 23 février puis à nouveau en avril, afin d'obtenir leur approbation et débloquer les financements consentis à la Grèce.

Une politique d'austérité qui ne fait pas l'unanimité

Cette épreuve a permis de mettre en lumière les tiraillements intra-européens ainsi que transatlantiques au sujet des programmes grecs mais aussi, plus largement, des politiques macroéconomiques suivies par l'UE depuis le début de la crise. Parmi les grands problèmes qui se posèrent dès l'origine figurait celui de la soutenabilité de la dette, qui représentait fin 2009 129 % du PIB (177 % aujourd'hui) : la Grèce aurait-elle la capacité de rembourser ses emprunts ? Cette question était étroitement liée à une autre, relative aux conditionnalités attachées aux prêts consentis à la Grèce : est-ce que les politiques de « dévaluation interne » exigées en contrepartie de ceux-ci étaient de nature à résoudre le problème de la dette et à remettre le pays sur le chemin de la croissance ?

Ces problèmes furent énoncés dès le 9 mai 2010, lorsque les pays membres du FMI se réunirent pour examiner le plan de refinancement de la Grèce présenté par les représentants de l'UE. Plus de quarante pays non européens — et la Suisse — émisrent de sérieuses réserves. Ainsi, le directeur général pour le Brésil, Paulo Nogueira y vit, non pas un plan de « sauvetage de la Grèce [...], mais [...] un sauvetage des créanciers privés de la Grèce, principalement des institutions financières européennes » (2). L'Argentin Pablo Andrés Pereira avertit ses collègues qu'après avoir appliqué un tel programme, le pays allait vraisemblablement « se retrouver dans une situation encore pire ». Le représentant de l'Inde, Arvind Virmani, estima « sans précédent » l'ampleur de la contraction fiscale exigée sans compensation possible via la politique monétaire, toute dévaluation de l'euro étant exclue. C'était là « un fardeau considérable, à peine supportable par l'économie ». Faisant écho à ses collègues, il ajouta : « Même en supposant que l'on réussisse à mettre en œuvre le programme, il pourrait provoquer une spirale déflationniste de baisse des prix, de baisse de l'emploi et de baisse des recettes fiscales susceptible de saper le programme lui-même » (3). Ces objections ne furent pas entendues par les Européens.

Les économistes du FMI sur la réserve

En 2012, cette controverse interne au FMI perça dans le débat public lorsque son économiste en chef, Olivier Blanchard, admit que la Troïka avait assez largement sous-estimé les effets du multiplicateur fiscal mesurant l'impact économique de la baisse des dépenses publiques (4). Selon les projections établies en 2010, le programme d'ajustement structurel de la

Grèce devait assez rapidement permettre à l'économie de retrouver une partie de sa compétitivité perdue : le taux de chômage s'élèverait en 2012 à 15 % (et non à 25 %, comme ce fut le cas) et la dette, après une lente augmentation, commencerait à décliner après 2013. Or, en 2013, le FMI publia une évaluation *ex post* du premier prêt de 110 milliards d'euros accordé à Athènes en 2010. Elle confirmait l'analyse d'O. Blanchard et donnait d'autres précisions. Le staff du FMI, indiquait-elle notamment, avait jugé en 2010 le programme d'ajustement de la Grèce très risqué. Son examen n'avait pas conclu à une viabilité suffisante de la dette grecque au regard des critères du FMI ; elle risquait d'évoluer dans une direction insoutenable sous l'effet combiné d'une croissance plus faible, d'une déflation plus grande ou d'intérêts sur la dette plus élevés. Quoiqu'une restructuration *ex ante* de la dette en vue de la rendre viable eût été envisagée par les parties en présence durant la négociation du programme en 2010, cette option fut qualifiée de « faux-fuyant » par les autorités de la zone euro qui en exclurent l'hypothèse. Privée de cette possibilité, la Grèce n'avait plus que « deux solutions : faire défaut immédiatement ou aller de l'avant comme si la restructuration de la dette eût pu être évitée. Cette dernière stratégie fut adoptée, mais cela ne servit qu'à retarder la restructuration de la dette [tout en permettant] à la zone euro d'ériger un pare-feu (...) et aux crédeturs privés de réduire leur exposition et transférer leur dette aux institutions publiques » (5). Tirant les enseignements de cette expérience et de la restructuration d'autres dettes souveraines dans le monde, un second rapport de 2013 concluait entre autres que le FMI devait explorer les moyens de prévenir un usage de ses ressources simplement destiné à désengager les crédeturs privés, et qu'il lui appartenait d'exiger plus de rigueur et de transparence dans l'appréciation de la viabilité des dettes et des perspectives de retour sur les marchés financiers : « Lorsque la dette souveraine d'un membre [affilié au FMI] est insoutenable et que sa restructuration suscite des préoccupations liées à ses effets de contagion, accorder des financements de grande envergure sans allègement de la dette ne fait que retarder la nécessité de s'attaquer au problème » (6).

Les études réalisées par le staff du FMI ont pour objet d'éclairer et d'évaluer les interventions du Fonds, non de mettre en question le principe et l'orientation des programmes d'ajustement structurel. Les réserves émises dans les rapports précités n'en font pas moins écho aux critiques d'un certain nombre d'observateurs et de chercheurs indépendants, parmi lesquels des économistes de renom international tels que le Français Thomas Piketty ou les Américains Paul Krugman, Joseph Stiglitz et Benjamin Friedman. Invité en juin 2014 à Lucerne à la 13^{ème} Conférence annuelle de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), ce dernier prononça le discours de clôture dans lequel il dénonçait en termes peu diplomatiques le refus des crédeturs de reconnaître que leurs programmes étaient destinés « à sauvegarder leurs propres institutions financières » et que leur conséquence la plus fondamentale était « la stagnation des revenus et des niveaux de vie de la majorité de la population dans de nombreux pays européens ». Il ajouta qu'à « la frustration qui en découlait dans les pays européens fiscalement faibles se surajoutait le sentiment d'être exploités par des politiques dictées de l'étranger ». Il concluait sur le besoin urgent d'une restructuration de la dette et de mesures soulageant les populations affectées (7).

Quand les États-Unis prennent le contre-pied de Bruxelles

Loin d'être marginale, cette analyse domine le paysage intellectuel américain et rejoint celle de l'administration Obama. Pour des raisons qui tiennent aux intérêts des États-Unis, mais aussi à des considérations liées à la stabilité économique et géopolitique du monde, cette dernière a très tôt développé une approche de la crise différente de celles de l'Allemagne et, plus globalement, de l'UE. Il s'agit d'une dimension importante, mais négligée, du débat international autour de la Grèce. Passée la phase initiale de la crise financière globale de 2008, à laquelle Washington réagit avec un programme significatif de relance, l'administration Obama commença à s'inquiéter de la tiédeur de la réponse européenne et particulièrement des politiques fiscales mises en œuvre dans la zone euro. Tirant les leçons du krach de 1929, de la déflation puis de la Grande dépression qui s'ensuivirent, les États-Unis voulaient lancer une action transatlantique coordonnée pour éviter une dépression mondiale et relancer la croissance. Mais la zone euro répondit à ces appels de façon contradictoire, rejetant sur les États-Unis la responsabilité du déclenchement de la crise, alors même que les institutions financières européennes étaient profondément impliquées dans l'industrie des produits dérivés et dans la crise des *subprimes*. Plutôt que de s'engager aux côtés des États-Unis pour lancer avec eux des mesures contre-cycliques de type keynesien, la zone euro choisit de mettre en œuvre un programme continental d'austérité budgétaire, avec des « dévaluations internes » dans les pays du Sud européen les plus touchés ainsi qu'en Irlande et dans les États baltes. Elle décida en octobre 2011 de légaliser et d'appliquer des mécanismes disciplinaires permanents et quasi-automatiques pour garantir des budgets équilibrés, décision dans laquelle des observateurs américains virent « l'une des plus grandes erreurs commises après 1945 » (8).

Discordances américano-européennes

Craignant que la reprise économique fragile aux États-Unis ne soit compromise par la stagnation économique européenne, l'administration Obama s'efforça en coulisses d'inciter l'Union et la zone euro à changer de cap. En 2013, la fracture transatlantique fit irruption sur la scène publique lorsque le Trésor américain publia un rapport reprochant vertement à l'Allemagne « d'inhiber la croissance mondiale en poursuivant une politique néo-mercantiliste favorisant les déséquilibres commerciaux aux niveaux européen et mondial ». La devise européenne fonctionne en effet comme un système de change fixe qui tend à renforcer les déséquilibres commerciaux à l'intérieur de la zone : les surplus commerciaux des uns correspondent — voire créent et financent — les déficits des autres. Or, les excédents commerciaux allemands, qui proviennent pour l'essentiel de son commerce intra-européen, sont très importants. Ils représentaient 7 % du PNB dans les six premiers mois de 2013, note le Trésor américain : « Pour faciliter le processus d'ajustement à l'intérieur de la zone euro, les pays disposant d'excédents élevés et persistants doivent prendre des mesures pour stimuler la demande intérieure et réduire leurs surplus. L'Allemagne a conservé un important excédent tout au long de la crise financière de la zone euro et, en 2012, l'excédent nominal de son compte courant était supérieur à celui de la Chine. Le faible rythme de croissance de la demande intérieure de l'Allemagne et sa dépendance à l'égard des exportations ont entravé le rééquilibrage au moment où d'autres pays de la zone euro subissaient une forte pression pour freiner la demande et comprimer les importations en vue de favoriser l'ajustement. Le résultat net a été une impulsion déflationniste pour la zone euro, et pour l'économie mondiale » (9).

Dans un nouveau rapport d'octobre 2014, le Trésor américain réitérait sa critique et rappelait que la Commission s'était dotée d'un mécanisme de contrôle des déséquilibres macroéconomiques lui permettant d'agir contre leurs effets déstabilisateurs pour l'ensemble européen. Mais le Trésor craignait que le recours à cette procédure demeure « quelque peu asymétrique » autrement dit difficile sinon impossible à imposer aux pays jouissant d'importants surplus commerciaux.

Cet arrière-plan permet de mieux comprendre les discordances américano-européennes les plus récentes concernant l'attitude à adopter face à la victoire électorale de Syriza. Dans une déclaration remarquée à la chaîne de télévision CNN le 31 janvier 2015, le président Obama a affirmé : « On ne peut pas continuer à pressurer des pays qui sont au milieu d'une dépression. Il doit y avoir à un moment donné une stratégie de croissance ». L'Europe et, en particulier Berlin, réagirent de nouveau très froidement à ce qui fut interprété comme une ingérence dans les affaires européennes d'un pays responsable de la crise des *subprimes*.

De telles déclarations sont en effet extrêmement rares et celle-ci reflète la vive préoccupation du gouvernement américain face à la possibilité d'un éclatement de la zone euro et d'une perturbation de la reprise économique mondiale. Elle traduit également une profonde inquiétude face aux conséquences géopolitiques d'une éventuelle sortie forcée de la Grèce de la zone euro du fait des situations extrêmement fragiles et tourmentées à l'est de la Méditerranée, au Proche et au Moyen-Orient et en Ukraine. Tout en ne sympathisant pas forcément avec le nouveau gouvernement d'Athènes, les États-Unis appuient son appel à mettre fin à des mesures d'austérité ayant atteint la limite du supportable et estiment que la poursuite de ces politiques provoquerait une grande instabilité sociale et politique en Grèce. Si ce pays finissait par devoir sortir de la zone euro faute d'obtenir de ses partenaires un assouplissement des contraintes budgétaires, cela pourrait conduire à des réalignements géopolitiques et amener Athènes à chercher du côté de la Russie et de la Chine une alternative à ses liens avec l'UE et l'OTAN.

L'élection du gouvernement Tsipras a également mis en avant les divergences qui opposent les pays européens sur la marche à suivre pour sortir le continent de la stagnation. Lors des négociations de février 2015, une différence d'appréciation est apparue entre, d'un côté, le gouvernement allemand et plusieurs gouvernements conservateurs d'Europe orientale et du Sud et, de l'autre, l'Italie, la France et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Ces derniers, sans vouloir remettre en cause l'essentiel de l'architecture des plans de refinancement de la Grèce et craignant un effondrement de la zone euro, semblent partager le constat de l'administration américaine sur les dangers d'une poursuite des programmes déflationnistes mis en œuvre jusqu'ici. Si on ne peut préjuger des arbitrages ultimes autour de la crise grecque, la victoire de Syriza a apporté à un débat essentiel pour l'avenir de l'Europe et de l'économie mondiale, une acuité supplémentaire.

Notes

- (1) Les créanciers de la Grèce voulaient que le surplus primaire soit désormais trois fois supérieur à son niveau actuel (1,5 % du PIB pendant plusieurs années consécutives). La création de ces surplus suppose un effort de rigueur hors du commun. Le prix Nobel d'économie (2008), l'Américain Paul Krugman a calculé que pour atteindre un surplus primaire de 4,5 %, la Grèce devrait procéder à des coupes budgétaires ou des augmentations d'impôts supplémentaires de l'ordre de 7,5 % à 8 % du PIB.
- (2) Fin juillet 2013, lors de la réunion du comité exécutif du FMI, P. Nogueira, qui représente les onze banques centrales d'Amérique centrale et du Sud réaffirmait que "les difficultés de la Grèce confirment nos pires craintes". Refusant de voter en faveur du nouveau programme de refinancement, il ajoutait : "Une dépression sans fin et des niveaux sévères de chômage ont conduit à la discorde politique", Voir *Financial Times*, 31 juillet 2013.
- (3) Voir « Past rifts over Greece cloud talks on rescue », *The Wall Street Journal*, 8 octobre 2013, p. A1, et Ambrose Evans-Pritchard, « ECB risks crippling political damage if Greece forced to default », *The Telegraph*, 18 février 2015.

- (4) Perspectives de l'économie mondiale. Une dette élevée et une croissance anémique, FMI, octobre 2012.
- (5) « Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement », *IMF Country Report* No. 13/156, p. 22.
- (6) IMF, "Sovereign debt restructuring-recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework", avril 2013, p. 27.
- (7) Benjamin Friedman, « A Predictable Pathology », 13ème Conférence annuelle de la Banque des règlements internationaux (BRI), juin 2014.
- (8) Philip Golub, « The Berlin Consensus : Europe's blind march forward to depression », *Le Monde diplomatique – English edition*, décembre 2011.
- (9) *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies*, U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, 30 octobre 2013, p. 25.

* Chercheure CNRS au centre européen de sociologie et de science politique (CESSP-CRPS, Université Paris I). Auteure de *La grande régression. La Grèce et l'avenir de l'Europe*, Lormont, Le bord de l'eau, 2014.

Pour citer cet article : Noëlle Burgi, « Grèce. Fractures transatlantiques et divisions européennes », *P@ges Europe*, 25 février 2015, La Documentation française © DILA