

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Communication

Mercredi 12 février  
16 h 15

## Commission des affaires européennes

Communication de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli sur la situation de la Grèce, en début de présidence de l'Union européenne



**COMMUNICATION SUR LA SITUATION DE LA  
GRÈCE EN DÉBUT DE PRÉSIDENTE DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

de M<sup>me</sup> Marietta Karamanli

Réunion de commission du 12 février 2014

La Grèce assume depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne.

À la veille des élections européennes de mai prochain, si importantes pour la respiration démocratique du continent, cette présidence revêt un **caractère profondément symbolique**.

Il est difficile d'apprécier à ce stade la capacité de la Grèce à sortir rapidement du tsunami financier qui a ébranlé des fondements entiers de son appareil productif et de ses équilibres sociaux. Les timides indices de reprise sur le front économique et de consolidation sur le front budgétaire pèsent encore de peu de poids face à une situation sociale extrêmement préoccupante et devant les lourdes incertitudes qui obscurcissent l'horizon politique.

Cette évaluation demeure toutefois plus indispensable que jamais, et avec elle une **analyse critique et lucide des responsabilités partagées** d'une nation dont les **faiblesses structurelles ont été exacerbées par le relâchement des contraintes extérieures** induit par l'euro et **d'acteurs internationaux, comme l'Union européenne, dont les attermoissements et des choix idéologiques souvent trop brutaux et unilatéraux** ont aggravé une situation déjà très compromise.

Elle doit aussi faire une **juste part aux efforts considérables consentis à la fois par une population grecque** confrontée à une récession sans précédent, avec la disparition du quart de la richesse nationale, mais aussi par tous les européens qui assument aujourd'hui une réelle solidarité en détenant l'essentiel de la dette grecque et qui ont, dans la douleur, su forger les premiers instruments de la sortie de crise.

## 1. Quelques timides mais encourageants indices de reprise

Au terme de six années de crise et trois années d'austérité forcenée, on observe **quelques premiers signaux encourageants**.

- Après une chute de 23 % depuis 2008 (avec – 6,9 % en 2011, – 7 % en 2012, – 4 % en 2013), le **PIB devrait renouer avec une modeste croissance** en 2014 (+ 0,6 %), porté en particulier par une nette reprise du secteur touristique (+ 12,4 %).

L'hémorragie de la production industrielle est en voie d'interruption, avec une baisse de 1,8 % en rythme annualisé à la fin de l'automne 2013 contre – 7,2 % un an plus tôt.

Le solde extérieur, enfin, se rétablirait à + 1,2 % du PIB contre un déficit de 11 % en 2009.

- Les résultats de la consolidation budgétaire sont plus tangibles.

Le déficit public nominal, **dans un contexte économique désastreux**, est passé de 15,7 % en 2009 à moins de 4 % en 2013.

L'allègement des intérêts facturés à la Grèce par les mécanismes européens d'assistance financière et le rééchelonnement de sa dette ont certes contribué à ce redressement. Cependant, l'essentiel de l'effort provient d'une amélioration du solde structurel d'une ampleur exceptionnelle, qui a atteint **près de 20 points de PIB en seulement quatre années**.

L'État grec est en conséquence parvenu à dégager en 2013 un léger excédent primaire, hors charge de la dette, qui devrait s'affermir à 2,6 % en 2014.

## 2. De redoutables fragilités mises à nu et accentuées par une crise d'une ampleur dramatique

Ces performances demeurent modestes au regard de **la violence du choc subi par la société grecque** et de la puissance des menaces qui continuent d'obérer le redressement de son économie.

### *a. Une dette publique toujours menaçante et un État à conforter sur de nouvelles bases*

**L'hypothèque de la dette publique**, tout d'abord, dont la découverte du poids réel en octobre 2009 a été à l'origine de la crise, n'est **pas pleinement levée**.

En dépit d'un allègement de près de 107 milliards d'euros (43 % du PIB) grâce à la décote « volontaire » de 50 % consentie par les créanciers privés à la suite de l'accord européen du 27 octobre 2011, la dette grecque, à 175 % du PIB, demeure d'un poids considérable.

Sa **détention à près de 70 % par ses partenaires publics**, grâce aux 240 milliards d'euros de prêts accordés par les divers mécanismes européens d'assistance financière et par le FMI<sup>(1)</sup> et aux plus de 50 milliards d'euros d'obligations acquises par la Banque centrale européenne, place la Grèce à **l'abri des mouvements erratiques et spéculatifs des marchés financiers**. Elle offre la possibilité de proportionner le rythme et les conditions de remboursement de ses emprunts à ses capacités réelles à les assumer. Cette faculté est d'ailleurs en grande partie à l'origine du léger redressement observé en 2013 grâce aux aménagements consentis par l'Eurogroupe et le FMI le 27 novembre 2012<sup>(2)</sup>.

Le service d'une dette publique de cette ampleur exige toutefois que la Grèce parvienne dès 2015 à dégager chaque année un **excédent budgétaire primaire supérieur à 4,5 % du PIB**.

Une telle performance n'est pas hors d'atteinte. Mais elle requiert **une profonde rupture avec les pratiques du passé**.

Comme le soulignait le Premier ministre Georges Papandréou dans son discours d'investiture du 16 octobre 2009, la crise des finances publiques grecque est avant tout la crise d'un État « *inachevé* ».

– Les symptômes de la « mal-administration » grecque sont désormais bien documentés, trahissant la permanence des ressorts séculaires du clientélisme<sup>(3)</sup> qui se sont déployés dans le cadre nouveau des alternances de la démocratie parlementaire depuis 1974.

D'un point de vue **quantitatif**, les dépenses de fonctionnement de l'Etat grec ont ainsi doublé en vingt ans, pour atteindre avant la crise 6,8% du PIB contre 3,5 % en moyenne dans l'Union européenne.

Cette évolution a entretenu une administration souvent pléthorique, les effectifs de la fonction publique atteignant en 2007 le quart de la population active, en particulier sous l'effet des titularisations épisodiques, à la veille des élections, d'un volet constamment renouvelé de quelques 200 000 agents publics contractuels recrutés tous les huit mois environ pour satisfaire les besoins urgents ou ponctuels de l'administration.

---

(1) Avec 75,5 milliards d'euros prêtés (55,5 milliards d'euros via des prêts bilatéraux des Etats de la zone euro et 20 milliards d'euros par le FMI) dans le cadre du premier plan d'aide agrée le 2 mai 2010 puis 164,5 milliards d'euros (136,5 via le FESF et le MES et 28 milliards d'euros par le FMI) jusqu'à la fin de 2014 aux termes du programme finalisé le 12 mars 2012.

(2) Avec une baisse de 1% des taux pratiqués sur les prêts bilatéraux de 2010, un allongement de 15 à 30 ans de la durée des prêts consentis par les Etats membres et le FESF et un moratoire de 10 ans sur le paiement des intérêts sur les prêts du FESF.

(3) Système complexe et ancien, le clientélisme est traditionnellement propre aux sociétés rurales confrontées à un sentiment de rareté des ressources, qui engendre une méfiance généralisée et une insécurité des groupes sociaux ainsi incités à se replier sur des cellules familiales ou claniques étroites. Une géographie largement insulaire, l'héritage ottoman, marqué notamment par la valorisation des communautés religieuses auto-administrées avec l'institution du Millet, puis les difficultés et les dépendances du nouveau royaume grec au XIX<sup>e</sup> siècle ont à bien des égards perpétué et attisé ces réflexes identitaires.

Elle a abouti à dessiner une fonction publique aux compétences disparates, aux rémunérations aléatoires, en l'absence d'une grille unifiée des salaires, et aux qualifications souvent inexploitées <sup>(1)</sup>.

Les **difficultés qualitatives** de l'Etat grec sont plus importantes encore. Il est possible de citer :

– sa structure complexe, laissant une large place au clientélisme et à l'entretien d'une relation d'inégalité entre le politicien-patron et le citoyen-client qui prospère dans l'imprécision et l'instabilité des missions confiées aux acteurs publics <sup>(2)</sup>;

– sa propension au formalisme, c'est-à-dire une culture des procédures plutôt que des résultats concrets au profit des usagers ;

– et surtout sa difficulté à collecter l'impôt, le talon d'Achille de l'administration grecque qui obère sa capacité à faire face aux dépenses d'un Etat moderne <sup>(3)</sup> et fragilise, par le maintien d'inégalités fiscales inacceptables, le contrat social. Cette difficulté tient aussi à l'existence d'une économie parallèle ou souterraine dont le poids est estimée, à l'image d'ailleurs d'autres pays comme l'Italie, à 20 ou 25 % du PIB.

Le succès de la réforme de l'État grec repose ainsi sur des **changements culturels profonds et enracinés dans la durée**. Cette exigence s'est révélée peu compatible avec la rapidité et la brutalité de l'ajustement budgétaire imposé à la Grèce à partir de 2010.

Les programmes d'austérité se sont en effet d'abord concentrés sur la satisfaction d'objectifs quantitatifs, qu'ils recouvrent la réduction des effectifs de la fonction publique de plus de 20 % à l'horizon de 2015 <sup>(4)</sup>, la mise en place en novembre 2012 d'une grille indiciaire réduisant en moyenne les rémunérations de 20 % ou la réduction autoritaire du nombre des structures administratives et des circonscriptions politiques <sup>(5)</sup>.

---

(1) L'inventaire de la fonction publique réalisé, pour la première fois, en 2010 a montré que 39 % des fonctionnaires de l'État grec disposent d'un diplôme de l'université, dont 10 % d'un troisième cycle ou d'un doctorat. Cette proportion est très significativement supérieure à celle observée dans les autres Etats européens.

(2) Le gouvernement Samaras comporte ainsi 40 ministres. Chaque ministère compte en moyenne cinq secrétariats généraux, couvrant 439 unités organiques et 137 structures déconcentrées...

(3) Les recettes fiscales grecques, en raison notamment d'une économie grise évaluée à 25 à 37 % du PIB de 2009, sont de 5 points de PIB inférieure à la moyenne européenne. 55 % des ménages grecs déclaraient en 2010 un revenu inférieur au minimum imposable de 5 000 euros par an tandis que 15 % des contribuables payaient 80 % de l'impôt sur le revenu. La moins-value fiscale liée aux seules sous-déclarations de revenu par les auto-entrepreneurs est estimée à près de 2 points de PIB (Artavanis et al. 2012).

(4) Avec un taux de remplacement des départs à la retraite de un sur cinq et, à partir de l'automne 2013, de la mise en place d'un plan de mobilité pour 25 000 fonctionnaires et la suppression « sèche » de 15 000 emplois en 2014.

(5) La réforme territoriale de mai 2010 a réduit le nombre de régions à 13 et de municipalités de 1034 à 325, plaçant toutes les autorités locales sous le contrôle de la Cour des comptes.

Dans un même esprit, les premiers budgets de rigueur ont sollicité les bases fiscales les plus aisément mobilisables – mais malheureusement aussi les plus injustes –, avec en particulier le spectaculaire relèvement du taux de TVA de 19 à 23 %.

Ce n'est qu'à partir de 2012 que les acteurs publics ont timidement pris conscience des **limites d'une approche purement comptable et ouvertement défiante à l'égard des employés publics.**

Sous l'impulsion de la « task force » européenne mise en place fin 2011, la **modernisation de l'administration** est devenue est priorité confiée à un Secrétaire général responsable directement auprès du Premier ministre.

En matière fiscale, les principales réformes ont visé à réduire les **exemptions fiscales injustifiées** <sup>(1)</sup> et à renforcer le caractère redistributif du système <sup>(2)</sup>, sans s'attaquer toutefois aux intérêts particuliers les mieux investis, à l'image des armateurs ou de l'Église orthodoxe. Surtout, une lutte résolue a été initiée **contre la fraude fiscale** grâce notamment à une évaluation plus régulière des agents publics et l'usage intensif des nouvelles technologies pour la déclaration et le contrôle des revenus.

Ces réformes ambitieuses, qui exigent beaucoup d'une population épuisée par six années de crise, et dont le succès repose avant tout sur leur appropriation par leurs acteurs quotidiens, ne produiront leurs effets que dans le temps, et à la condition qu'elles contribuent efficacement au redressement économique et social du pays.

### ***b. Le défi de la compétitivité d'une économie étranglée par la crise***

Le défi désormais impérieux auquel est confronté la Grèce est en effet le **défi de la compétitivité.**

La crise de 2010 est à la fois une crise des finances publiques et une crise de compétitivité.

En distendant la traditionnelle corde de rappel de la balance des paiements, en irriguant le pays avec des flux de capitaux venu des Etats du Nord de l'Europe, en allégeant brutalement le fardeau de la dette publique, l'euro et l'effondrement des taux d'intérêt lié à son avènement ont nourri des bulles spéculatives et relâché les efforts de productivité d'une économie grecque fragilisée par un secteur industriel de taille modeste et peu accoutumé à la concurrence internationale.

---

(1) Avec par exemple la suppression des exonérations d'impôt sur le revenu pour les étudiants, l'assurance-vie, les intérêts d'emprunt immobiliers... et de TVA pour les avocats et les notaires.

(2) Avec notamment la suppression du seuil de revenu imposable pour les auto-entrepreneurs désormais taxés à 26 % puis à 35 % au-delà de 50 000 euros de revenus.

Les **termes de l'échange de la Grèce se sont ainsi lentement dégradés au cours des années 2000** d'environ 20 à 30 %, accentuant la vulnérabilité d'une économie « insulaire » par rapport au centre de gravité de l'Union économique et monétaire.

Ces constatations ne doivent pas induire à **surestimer le retard de l'économie grecque**.

Il importe à cet égard de rappeler que :

– l'augmentation spectaculaire du PIB par habitant de 12 % entre 2000 et 2008 a reposé avant tout sur la forte hausse de la productivité horaire (+ 11 %) et sur le maintien d'un temps de travail bien plus élevé que la moyenne européenne (2 119 heures par an en 2007 contre 1 554 en France et 1 390 en Allemagne) ;

– la très forte hausse des dépenses de consommation (passées entre 1999 et 2006 de 12 900 à 17 000 euros par habitant) n'a pas été alimentée comme ailleurs par la flambée de l'endettement privé, qui est demeuré stable au cours des années 2000, mais s'est inscrite dans une tendance de long terme qui épouse celle de l'urbanisation rapide de la société grecque.

La crise de 2008, en tarissant brutalement les flux de capitaux mondiaux, a soudainement compromis le financement des déficits extérieurs grecs et déséquilibré l'économie, confrontée à la nécessité d'améliorer rapidement sa compétitivité sans manipulation possible du taux de change et dans le contexte récessif d'une violente austérité budgétaire.

Là encore, les **politiques suivies dès 2010 furent essentiellement quantitatives et brutales**, axées sur :

– la compression des importations avec l'effondrement de la demande intérieure, qui a mécaniquement résorbé le déficit extérieur ;

– l'imposition des « thérapies de choc » libérales reposant sur la rapide réduction du coût du travail <sup>(1)</sup> de 22 %, et sur une vaste dérèglementation des activités protégées, d'ailleurs inégalement appliquée.

Force est néanmoins de constater que ces mesures tardent à produire des effets tangibles, sans doute parce qu'elles **échouent à s'attaquer aux causes réelles des difficultés grecques**.

En frappant indifféremment toutes les entreprises quelle que soit la nature de leurs activités, elles ont entamé le fragile potentiel d'innovation de l'économie

---

(1) Avec la décentralisation des négociations salariales (les accords d'entreprise agréés par 60 % des salariés priment désormais sur les accords collectifs de branche), l'abaissement du SMIC (dont l'évolution est désormais librement fixée par le Gouvernement) de 32 % pour les jeunes de moins de 25 ans (511 euros par mois) et de 22 % pour les plus âgés (586 euros), l'augmentation de l'âge de départ à la retraite à 67 ans et la réduction à 10 % de la population active du champ des professions considérées comme engendrant une « forte pénibilité » et donc comme justifiant l'avancement de l'âge du départ à la retraite.

grecque, dont les dépenses de recherche et développement sont durablement inférieures à la moyenne européenne (0,57 % contre 2 % du PIB en 2006).

Pire, accentuant l'appauvrissement des ménages provoqué par l'austérité, cette « thérapie de choc » a déséquilibré le bilan des banques grecques, déjà affaiblies par la crise de la dette souveraine, et asséché les flux de crédits à l'économie, entretenant une dangereuse spirale déflationniste.

Ces difficultés mettent en évidence, en miroir, **l'importance de la décision de l'Union européenne de relancer l'investissement public** grâce aux 16,1 milliards d'euros de **fonds structurels destinés à la Grèce** dont le Pacte pour la croissance et pour l'emploi de juin 2012 a accéléré le déploiement. Cet effort représente une relance de plus de 3 % du PIB <sup>(1)</sup> en 2013 et 2014.

### *c. Un coût social et politique exorbitant*

● Il est difficile de se figurer **le coût humain du tsunami économique** subi par la Grèce au cours des six dernières années, qui recouvre notamment :

- une chute de 23 % de la richesse nationale ;
- une diminution de 27 % des revenus disponibles pour les ménages ;
- une explosion du chômage de 9 à 24,3 %, atteignant même 61 % pour les 15-24 ans ;
- une pauvreté touchant désormais plus du quart de la population <sup>(2)</sup> tandis que près du tiers des ménages doivent renoncer à des dépenses médicales urgentes faute de pouvoir en assumer le coût financier et 15 % sont privées de toute couverture maladie.

Cette **effrayante dégradation des conditions de vie de nos concitoyens européens en Grèce pèse de manière disproportionnée sur la fraction la plus vulnérable de la population**, l'écart de revenu après impôt entre le décile supérieur et le décile inférieur étant par exemple passé de 10,3 en 2009 à 17,4 en 2012.

Deux éléments méritent à cet égard d'être soulignés.

– Tout d'abord, l'explosion des inégalités est essentiellement due à la **violence de la contraction économique**, elle-même provoquée par le choix d'une austérité brutale et massive. Prises isolément de ce contexte économique, les

---

(1) D'autant plus efficace que le taux de consommation des fonds européens s'est considérablement amélioré, atteignant en septembre 2013 68 %, sixième performance européenne

(2) Il est vrai que le taux apparent de pauvreté, fixé traditionnellement à 50% du revenu disponible médian, n'a progressé « que » de 13,6 % en 2009 à 15,2 % en 2012. Toutefois, ce chiffre n'est pas révélateur en ce qu'il intègre la baisse globale de revenu subie par l'ensemble des ménages, qui diminue son dénominateur. En retenant un seuil de pauvreté plus pertinent fixé à 50 % du revenu médian dont disposaient les ménages en 2005, ajusté à l'inflation, le taux passe de 11,9 % en 2009 à 25,5 % en 2012.

réformes mises en œuvre dans les programmes d'ajustement n'ont pas, dans leur détail, aggravé les inégalités. Les études micro-économiques suggèrent même à l'inverse qu'elles ont exercé des effets plutôt redistributifs, bien que fort modestes <sup>(1)</sup>.

– Ensuite, le choc fut d'autant plus douloureux qu'**il a touché une nation accusant des profondes inégalités préexistantes**. Outre les injustices fiscales décrites *supra*, on peut relever par exemple que les dépenses d'intervention sociale, hors retraite et santé, étaient en 2006 deux fois plus faibles en Grèce que dans la moyenne de l'Union (4 % contre 8 % du PIB). De même, seuls 65 % des chômeurs de courte durée percevaient une allocation-chômage, contre 90 % en moyenne en Europe. De très nombreuses prestations sociales, en particulier les allocations familiales, n'étaient dans une même logique pas soumises à des seuils de ressources.

• La crise a naturellement profondément obscurci le **climat politique du pays**.

La succession auto-entretenu des tempêtes financières et des surenchères dans l'austérité ont **bouleversé le bipolarisme qui caractérisait le parlementarisme grec**.

Le PASOK s'est ainsi effondré à 13,1 % puis 12,3 % des voix au cours des élections législatives du 6 mai et du 17 juin 2012, ne dépassant pas 6 % dans les sondages d'opinion les plus récents. Son rival traditionnel, devenu son allié de coalition depuis la formation du Gouvernement Papademos le 10 novembre 2011, la Nouvelle Démocratie, a pour sa part recueilli 18,8 % puis 29,6 % des voix, mais se replie à 17 % dans les sondages.

Une semblable érosion fragilise l'ancrage parlementaire de l'Exécutif. Après les défections de nombreux députés des deux grands partis et le départ de la Gauche démocratique DINAR à la suite de la fermeture de la télévision publique ERT le 14 juin 2013, le Gouvernement n'y dispose désormais plus que d'une majorité limitée à 153 sièges sur 300.

Dans un mouvement parallèle, les **partis contestataires se sont enracinés**. La coalition de Gauche radicale Syriza, qui a rassemblé 26,9 % des suffrages le 17 juin 2012, s'impose aujourd'hui dans les sondages comme le premier parti grec.

---

(1) Voir Koutsogeorgopoulou et al. (2013) ou Avran et al. (2013), qui mettent en évidence une baisse des revenus directement imputable aux mesures d'austérité qui croît en fonction des déciles de revenu (de – 5% pour le deuxième décile à – 15% pour les neuvièmes et dixièmes déciles, à l'exception d'une dégradation de 8% du premier décile, lié en particulier au chômage de longue durée).

Un parti néonazi, Aube dorée, a même fait son apparition au Parlement (6,9 % des voix et 18 sièges), entretenant un climat politique violent et incertain <sup>(1)</sup>.

La perspective **d'élections européennes de mai prochain traditionnellement difficiles pour les partis de gouvernement**, puis celle de l'élection du président de la République en février 2015, qui exige la réunion des deux tiers des suffrages au Parlement <sup>(2)</sup>, contribuent à assombrir cet horizon orageux.

### 3. Les premières leçons européennes d'une crise profonde

Cet aperçu rapide de la situation grecque nous encourage à formuler des **réflexions plus générales sur la responsabilité particulière de l'Union européenne dans la gestion défailante des crises** des dettes souveraines.

Le Parlement européen s'est d'ailleurs saisi de ce travail important, en confiant à MM. Othmarb Karas et Liem Hoang Ngoc un rapport d'enquête, débattu en séance plénière en mars prochain, « *sur le rôle et les activités de la troïka dans les pays sous programme de la zone euro* ».

Quelques grandes directions me semblent devoir être imprimées à l'instruction des forces et des faiblesses de l'intervention européenne dans la crise grecque.

- En premier lieu, **moins que le principe et l'ampleur de l'intervention de la zone euro** – car la solidarité européenne fut *in fine* réelle et d'autant plus méritoire qu'elle était explicitement écartée dans la fragile construction du traité de Maastricht – ce sont **son rythme et ses attermoissements qui ont considérablement aggravé la situation.**

Le paradoxe est que, d'un côté, les **réponses des chefs d'Etat et de gouvernement européens aux soubresauts de la crise financière furent systématiquement trop lentes et trop imprécises**, entretenant un climat dangereux d'incertitudes et de contagion, alors même que, de l'autre, les **prescriptions concrètes exigées par les institutions prêteuses, notamment via la troïka, imposèrent la menée de politiques systématiquement trop brutales et trop idéologiques.**

– Huit mois s'écoulèrent ainsi entre la prise de conscience de l'état des finances publiques grecques en octobre 2009 et l'adoption laborieuse d'un plan de soutien en mai 2010. Huit mois d'incertitudes sur le maintien de la Grèce dans la zone euro qui aboutirent à l'exclure définitivement des marchés financiers tout en

---

(1) Marqué notamment par le meurtre d'une personnalité antifasciste par un membre d'Aube dorée le 18 septembre 2013, qui a entraîné la mise en examen de plusieurs membres du parti, dont son président.

(2) L'article 32-4 de la Constitution grecque impose la dissolution de la Vouli si cette dernière échoue à réunir la majorité nécessaire à l'élection du président de la République.

enclenchant, par le service d'intérêts exorbitants, le mécanisme fatal de l'effet boule de neige sur sa dette publique.

Par suite, l'Union monétaire subit neuf mois d'assauts spéculatifs entre l'évocation maladroite d'un possible défaut partiel au terme de la rencontre de Deauville en octobre 2010 et la signature du compromis du 21 juillet 2011, d'ailleurs rapidement remis sur le métier, dans un dramatique climat d'incertitudes, jusqu'au Conseil européen du 27 octobre 2011.

Le seul et décisif pôle de stabilité fut alors la Banque centrale européenne, prompte à acquérir des titres grecs sur le marché secondaire dès le début de la crise puis à se doter des forces de dissuasion à la mesure des forces de la spéculation grâce au lancement de son programme d'achat « libre » OMT en septembre 2012.

– Dans le même temps, et sans doute précisément parce que l'absence d'accord européen les privait de l'arme décisive de la durée, les **programmes d'ajustement négociés avec la Grèce se sont révélés beaucoup trop brutaux**, et ont très fortement sous-estimé leur impact récessif sur l'économie.

Le programme initial détaillé en mai 2010 prévoyait ainsi une chute de l'activité cumulée à l'horizon de 2013 limitée à 3,5 % du PIB (elle a dépassé 23 %, dont au moins 8 % directement liés aux politiques d'ajustement budgétaire voulues et mises en œuvre par l'Union<sup>(1)</sup>), une contraction de la demande intérieure de 10 % (elle a atteint 21 %), un recul de l'investissement de 17,5 % (contre 43,2 % constaté) et une stabilité du chômage (qui a été multiplié par presque trois).

Des erreurs de prévision d'une telle ampleur doivent beaucoup, il est vrai, à un environnement international extrêmement défavorable. Elles ont sans doute aussi été renforcées par un manque manifeste de lucidité à l'égard de la capacité, en particulier administrative, de la Grèce à mettre en œuvre ses engagements internationaux.

Mais deux erreurs décisives ont été commises.

La première provient du **refus d'observer qu'il existe une contradiction majeure entre la poursuite d'un assainissement budgétaire violent et celle d'un redressement accéléré de la compétitivité**. Le deuxième se fait en effet au détriment du premier, puisqu'il repose sur une contraction de la demande intérieure et sur un ralentissement économique qui rend toujours plus difficile le respect des objectifs budgétaires, exigeant une accentuation de l'austérité qui, à son tour, fragilise l'économie et entame son aptitude à s'adapter à la concurrence internationale.

---

(1) Jan in 't Veld, *Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*, *Economic papers* 506, Direction générale aux affaires économiques et financière, Commission européenne, octobre 2013.

Une seconde erreur découle immédiatement de cette faille de raisonnement. Les experts internationaux ont systématiquement et spectaculairement **sous-estimé l'impact récessif de l'austérité**, c'est-à-dire la valeur des multiplicateurs budgétaires, en l'absence d'une demande privée apte à compenser les effets des contractions budgétaires.

• En second lieu, l'expérience des pays soumis à un programme d'ajustement structurel a profondément **bousculé les attentes et les équilibres démocratiques au sein de l'Union européenne**.

La **méthode retenue**, dans laquelle les engagements des Etats bénéficiaires de l'assistance européenne **sont négociés et évalués par des représentants non élus issus d'organismes aux légitimités contestées** (Commission européenne, Banque centrale européenne et FMI), a **échoué à encourager l'appropriation nationale des programmes** et à garantir un contrôle démocratique satisfaisant de l'ensemble des acteurs.

Cette défaillance démocratique majeure résulte d'ailleurs, à de nombreux égards, d'un véritable **jeu de dupes**. L'existence d'une troïka technocratique a opportunément fourni aux Gouvernements des Etats bénéficiaire de l'assistance financière européenne comme à ceux de leurs partenaires de l'Eurogroupe ou du FMI, qui demeurent les seuls décisionnaires légaux, **l'occasion de se défaire de choix difficiles** dont ils ne souhaitaient pas assumer la responsabilité.

Cette situation est dangereuse pour l'Europe toute entière, bouc émissaire paradoxale des populations soumises aux ajustements perçus comme dictés de l'extérieur comme de celles qui estiment payer le prix d'une solidarité que les traités ne prévoyaient pas.

Elle exige une **clarification démocratique rapide** articulée autour :

– d'une pleine responsabilité de l'ensemble des acteurs européens de la troïka devant le Parlement européen ;

– et de **l'édification d'un espace de débats et d'échanges réguliers entre les parlements nationaux**, souverains budgétaires et donc responsables ultimes devant les citoyens de la conduite des politiques économiques et financières, par exemple dans le cadre de la Conférence budgétaire au succès de laquelle notre Commission est si attachée.