

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

mercredi 24 juin 2015
16 h 30

Communication de la présidente Danielle Auroi, M^{me} Marietta Karamanli, M. Philip Cordery, M. Pierre Lequiller et M. André Schneider sur la mission du bureau de la commission en Grèce, du 10 au 12 juin 2015.



**COMMUNICATION SUR LA MISSION DU BUREAU
DE LA COMMISSION EN GRECE
DU 10 AU 12 JUIN 2015**
de la Présidente Danielle Auroi et de Mme Marietta
Karamanli

Réunion de commission du 24 juin 2015.

Le bureau de la commission des Affaires européennes, représenté par la Présidente Mme Danielle Auroi, Mme Marietta Karamanli, M. Pierre Lequiller, M. Philip Cordery et M. André Schneider, s'est rendu à Athènes du 10 au 12 juin 2015, afin de mieux appréhender la situation économique, sociale et politique de la Grèce. La mission s'est déroulée de manière conjointe avec le Sénat, représenté par M. Simon Sutour.

Cette mission intervenait dans un cadre particulier puisque les discussions entre le gouvernement grec et le trio institutionnel (Commission européenne, Banque centrale européenne – BCE – et Fonds monétaire international – FMI) entraient dans leur phase finale, le délai accordé à la Grèce étant fixé au 30 juin 2015.

**I. LA CONCLUSION D'UN ACCORD APPARAÎT COMME UN PRÉALABLE
INDISPENSABLE À LA REPRISE DE L'ÉCONOMIE GRECQUE**

A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE FORTEMENT DÉGRADÉE

**1. Depuis 2007, la Grèce fait face à une crise inédite aux conséquences
sociales dramatiques**

La situation économique et sociale de la Grèce s'est nettement dégradée depuis 2007 sous l'effet, d'une part, de la crise grecque, qui a atteint, ainsi que l'a souligné le Gouverneur de la Banque de Grèce M. Yannis Stournaras à la mission, son pic en 2009 avec un double déficit – des finances publiques et de la balance des paiements courants – de l'ordre de 15 % du PIB, et, d'autre part des politiques d'austérité mises en place à compter de 2010 en accompagnement des plans d'aide financière.

Les mesures de redressement des finances publiques ont certes conduit à un ajustement du solde structurel de 18 points de PIB entre 2009 et 2014, ce qui

est inédit au sein des pays de l'OCDE. En outre, alors que la Grèce enregistrait un déficit budgétaire primaire de 10 % en 2009, elle a connu un excédent primaire de 1,2 % en 2013. Pour autant, son déficit public nominal est passé de 9,8 % en moyenne sur la période 2006-2010 à 12,3 % en 2013 et son endettement public de 118 à 175 % sur la même période.

Mais, surtout, le produit intérieur brut (PIB) de la Grèce s'est contracté de plus de 26 % entre 2007 et 2013. L'activité industrielle s'est fortement repliée, faute de nouvelles commandes, mais aussi compte tenu de la fermeture de nombreuses entreprises. La production industrielle a ainsi chuté de 7,2 % en 2012 puis de 1,8 % en 2013. Les investissements se sont effondrés, la formation brute de capital fixe (FBCF) baissant de 16,8 % en 2011, 28,7 % en 2012 et 9,5 % en 2013¹.

Le taux de chômage a connu une véritable explosion, passant de 9,5 % en moyenne sur la période 2006-2010 à 17,9 % en 2011 et à 24,5 % en 2012, pour finalement atteindre un pic à **27,5 % en 2013**. Les jeunes ont été particulièrement touchés, puisque près de 60 % des Grecs âgés de 15 à 24 ans étaient au chômage en 2013. Le chômage de longue durée a également atteint des records, avec un taux supérieur à 67 % en 2013.

Cette situation s'est traduite par un **net appauvrissement de la population grecque, le revenu des ménages étant amputé de 25 % en moyenne**. Les revenus ont ainsi diminué de 30 à 40 % dans le secteur privé et de 20 à 30 % dans le secteur public, la situation étant en outre aggravée par les retards importants dans les versements des salaires. Avec **un taux de risque de pauvreté de la population en âge de travailler de 23,8 % en 2013**, la Grèce se place malheureusement à la première place des États de l'Union européenne.

Les inégalités, déjà importantes avant la crise, se sont en outre fortement accrues depuis. Ainsi, le revenu global des 20 % d'habitants aux revenus les plus élevés est plus de six fois supérieur à celui des 20 % aux revenus les plus faibles.

De fait, les principales victimes de la crise et des politiques d'austérité ont été les ouvriers, les employés et les classes moyennes.

2. Après une légère reprise en 2014, l'économie grecque est paralysée depuis le mois de janvier 2015

Après six années de récession, 2014 est apparue comme la première année de reprise économique pour la Grèce, qui a connu un **taux de croissance de 0,8 %**. Cette relance a été principalement tirée par le tourisme. Les investissements ont progressé de 2,7 %. Le déficit de la balance courante a été ramené à 2,2 % du PIB (contre 4,4 % en 2012). Le déficit public s'est établi à

¹ *Données issues des prévisions économiques de printemps de la Commission européenne, présentées le 5 mai 2015.*

3,5 %, avec un excédent budgétaire primaire finalement ramené à 0,3 % du PIB, et l'endettement a diminué en valeur absolue, mais a progressé en valeur relative, compte tenu de l'évolution du PIB, pour s'élever à 177 % du PIB.

La Grèce a ainsi pu revenir sur les marchés financiers en 2014 et la reprise modérée de l'activité a permis une inflexion de la courbe du chômage, dont le taux s'est établi à 26,5 % en 2014, celui des jeunes s'élevant, pour sa part, à 51,2 %.

Alors qu'une amplification de la reprise était prévue pour 2015, force est de constater une paralysie de l'économie grecque depuis le début de l'année.

De fait, en l'absence de conclusion d'un accord avec les créanciers de la Grèce et d'une politique économique clairement définie par le gouvernement issu des élections du 25 janvier 2015, l'activité est suspendue.

Les acteurs économiques rencontrés par la mission – qu'il s'agisse du président de la Fédération des industries grecques (SEV), M. Théodore Fessas, des représentants des entreprises françaises implantées en Grèce ou du directeur général de la Fondation Niarchos, M. Vassilis Kaskarelis – ont été unanimes : l'attentisme est général. Il n'y a plus d'investissement depuis le mois de décembre 2014. Les investisseurs font marche arrière. **Le climat d'incertitude rend impossible tout projet d'entreprise**, ainsi que l'a souligné M. Théodore Fessas, président de la SEV.

Les représentants de la communauté d'affaires franco-grecque rencontrés par la mission ont en outre souligné une véritable méfiance de la part du gouvernement à l'égard des entreprises privées. Pendant la crise, certains projets ont pu être suspendus faute de moyens financiers, mais le contact a toujours été maintenu avec les autorités grecques, qui affirmaient leur volonté de poursuivre la coopération avec les partenaires européens. Il n'en va plus de même depuis 2015. En effet, depuis la mise en place du nouveau gouvernement, le dialogue est rompu. En outre, les appels d'offres sont sans cesse reportés. De fait, tandis que les grandes banques françaises et le groupe Carrefour ont quitté le pays, certaines entreprises françaises demeurées sur place commencent à s'interroger sur l'opportunité de rester en Grèce.

Alors qu'un taux de croissance de 2,9 % était inscrit dans le programme d'ajustement structurel, **l'activité économique devrait donc se traduire, en 2015, au mieux par une stagnation, et plus vraisemblablement par une récession.** Dans ses prévisions de printemps présentées le 5 mai 2015, la Commission européenne a ainsi revu ses estimations à la baisse, tablant sur un taux de croissance de 0,5 %. À ce stade, le PIB s'est contracté de 0,4 % au dernier trimestre 2014 et de 0,2 % au premier trimestre 2015, ce qui correspond, de fait, à la définition technique de la récession.

La situation des finances publiques se dégrade, en outre, rapidement. Depuis le début de l'année, **d'importants remboursements de dettes sont**

intervenues (4,8 milliards d'euros au premier trimestre) **tandis que les décaissements au titre de l'aide internationale sont interrompus.**

Dans le même temps, **les recettes fiscales ont chuté, compte tenu notamment d'importants retards dans le règlement des impôts et des charges sociales.** Le gouvernement a recours à plusieurs **expédients**, comme un versement de plus de 500 millions d'euros en provenance du Fonds hellénique de solidarité financière ou encore l'utilisation des versements de l'Union européenne pour honorer les échéances de la dette. Le 2 mai dernier, pour rembourser 750 millions d'euros au FMI, le gouvernement a puisé, à hauteur de 600 millions d'euros, dans une réserve spéciale imposée par le FMI à la Banque de Grèce. À la fin du mois d'avril, **le gouvernement a demandé aux entités publiques de déposer leurs excédents de trésorerie auprès de la Banque de Grèce.** Il espère ainsi pouvoir mobiliser 2,5 milliards d'euros. Mais, à ce stade, 600 millions d'euros seulement auraient été versés (dont 65 millions par les collectivités territoriales).

L'État est surtout amené à effectuer des coupes drastiques dans les dépenses courantes, sociales et de santé et à différer les dépenses d'investissement. Il accumule les arriérés à l'égard des caisses de sécurité sociale (2 milliards d'euros), **des hôpitaux** (1 milliard) **et des collectivités territoriales** (320 millions) **ainsi que des entreprises**, dont certaines (comme Vinci, EDF et Alstom) ne sont plus payées depuis le début de l'année. De fait, les projets d'investissement dans les infrastructures sont bloqués. Le représentant de Vinci, M. Hadi Hannouche, a ainsi fait part du non versement par l'Etat de 60 millions d'euros pour un contrat autoroutier, alors que le financement est sensé provenir principalement de fonds européens. Les travaux du métro conduisant au port du Pirée confiés au groupe grec GNP pour un montant de 400 millions d'euros vont s'arrêter, faute, pour cette société, d'être payée, ce qui va en outre la conduire à la faillite.

Malgré des mesures d'austérité sans précédent et le recours à des expédients qui gonflent artificiellement les recettes, l'État grec semble avoir atteint les limites de l'exercice de cavalerie budgétaire et se rapprocher dangereusement de l'incident de paiement. Pour la première fois, la Grèce a demandé, le 5 juin 2015, à reporter à la fin du mois de juin ses remboursements dus au FMI, soit 1,6 milliard d'euros. Comme l'a indiqué le Gouverneur de la Banque de Grèce M. Yannis Stournaras à la mission, **son cauchemar quotidien est de savoir comment la dette de 3 milliards d'euros** dont la première moitié est due au FMI et la seconde correspond aux traitements des fonctionnaires et aux pensions pourra être réglée d'ici à la fin du mois de juin s'il n'y a pas d'accord ou si celui-ci intervient trop tardivement.

Les prévisions relatives aux finances publiques ont donc été revues à la baisse, avec un déficit public de 2,1 % du PIB et un déficit primaire d'1,5 % du PIB en 2015. Dans ces conditions, **l'endettement public continue de s'accroître et devrait dépasser 180 % du PIB à la fin de l'année 2015.**

Bien que restructuré et recapitalisé, **le système bancaire**, qui demeurerait toutefois fragile, apparaît désormais de plus en plus menacé par l'incertitude quant aux résultats des négociations avec le trio institutionnel. Il est en réalité **soutenu à bout de bras par la Banque centrale européenne**, qui remonte régulièrement le plafond de liquidités qu'elle accorde dans le cadre de l'ELA « *Emergency Lending Assistance* ».

Le secteur bancaire se caractérise en effet par des fuites de dépôts de plus en plus importantes : les dépôts s'élèveraient à 130 milliards d'euros environ, contre 235 milliards en 2009 et 165 milliards fin novembre 2014. La semaine du 15 au 22 juin se serait caractérisée par des retraits de l'ordre de 5 milliards d'euros, les déposants retirant leurs liquidités dans la crainte de l'établissement d'un contrôle des changes, à l'instar de ce qui s'est passé à Chypre.

B. UN ACCORD INDISPENSABLE AU DÉBLOCAGE DE LA SITUATION

1. Après l'échec du gouvernement de coalition des partis traditionnels à boucler le deuxième programme d'aide financière, la victoire de Syriza a ouvert un nouveau cycle de négociation avec les créanciers de la Grèce

Confrontée à une crise d'une ampleur sans précédent et à la défiance des marchés financiers, la Grèce a bénéficié, de la part du FMI et des Etats de la zone euro, de deux plans d'assistance financière consistant principalement en des prêts, assortis de programmes d'ajustement structurel reposant sur des mesures de redressement des finances publiques et des réformes structurelles.

Le premier plan, doté de 110 milliards d'euros sur 3 ans, a été accordé en avril 2010. Il a conduit au versement de **73 milliards d'euros**, 20,1 milliards d'euros provenant du FMI et 52,9 milliards d'euros de prêts bilatéraux des Etats de la zone euro.

Compte tenu de résultats économiques décevants et de son incapacité à restaurer sa crédibilité sur les marchés financiers, la Grèce a engagé en 2011 des discussions en vue d'un deuxième plan d'aide, dont le principe a été acté par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011. Validé par l'Eurogroupe en mars 2012, **il s'élève à 171,6 milliards d'euros, dont 143,6 milliards d'euros provenant du Fonds européen de stabilité financière (FESF) et 28 milliards d'euros à la charge du FMI.** A ce stade, **130,9 milliards d'euros ont été déboursés sur le programme du FESF et 11,8 milliards d'euros sur celui du FMI.** Ce deuxième programme s'est accompagné de la restructuration de **107 milliards d'euros de dette détenue par des créanciers privés.**

Tandis que le plan du FMI doit prendre fin en mars 2016, l'échéance du programme du FESF, initialement fixée au 31 décembre 2014, a dû être reportée à deux reprises et est désormais fixée au 30 juin 2015.

Le premier report, d'une durée de deux mois – ce qui fixait l'échéance au 28 février 2015 –, a été décidé par l'Eurogroupe le 8 décembre 2014, face à l'impossibilité du gouvernement de coalition des deux grands partis traditionnels – le parti conservateur Nouvelle démocratie et le parti social-démocrate Pasok – dirigé par le Premier ministre M. Antonis Samaras, à déterminer de nouvelles mesures d'économies afin de tenir les engagements pris dans le cadre du plan d'aide.

Le deuxième report a été décidé par l'Eurogroupe du 20 février 2015, à la suite de la mise en place d'un nouveau gouvernement dirigé par M. Alexis Tsipras, à la tête d'une coalition réunissant le parti de gauche radicale Syriza et le parti de droite des « Grecs indépendants »², ce qui a lancé un nouveau cycle de négociation avec les créanciers de la Grèce. À la suite de l'accord intervenu dans le cadre de l'Eurogroupe et des procédures de validation nationale, le conseil d'administration du FESF a donc approuvé, le 27 février 2015, le prolongement de quatre mois, jusqu'au 30 juin 2015, de l'accord-cadre d'assistance financière relatif à la Grèce.

L'objectif affiché était alors double :

– aboutir à la conclusion positive de la dernière mission de suivi du trio institutionnel (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) ;

– évaluer les modalités d'un éventuel arrangement de suivi.

Le versement de 7,2 milliards d'euros qui devait intervenir de la part des créanciers a alors été suspendu à la conclusion positive de la mission de suivi. Pour mémoire, ce versement recouvre la dernière tranche du FESF (1,8 milliard d'euros), les profits (1,8 milliard d'euros) que la BCE doit rétrocéder sur les titres de dette grecque acquis dans le cadre du programme « SMP » (« Securities Markets Program », qui, lancé en 2010, a consisté en l'achat d'obligations souveraines sur le marché secondaire), le solde correspondant à une tranche de versement du FMI.

L'enveloppe de 10,9 milliards d'euros prévue pour la recapitalisation des banques grecques dans le Fonds hellénique de stabilité financière, qui est placée auprès du FESF et mobilisable à la demande de la BCE en sa qualité de superviseur unique, demeure également disponible jusqu'au 30 juin 2015.

² À la suite de la réunion de l'Eurogroupe du 8 décembre 2014, le Premier ministre M. Antonis Samaras a annoncé la tenue anticipée, au mois de décembre 2014, des élections présidentielles, qui ne lui ont toutefois pas permis de réunir au Parlement la majorité nécessaire pour faire élire son candidat. Cet échec a provoqué l'organisation d'élections législatives anticipées, le 25 janvier 2015, qui ont conduit à la victoire du parti de gauche radicale Syriza avec 36,35 % des suffrages.

Les autorités grecques se sont engagées en contrepartie à honorer leurs obligations financières, à ne pas prendre de manière unilatérale des mesures revenant sur les acquis du programme et à engager des réformes afin d'améliorer durablement les perspectives de croissance et d'emploi, d'assurer la stabilité et la résilience du secteur financier et de renforcer la justice sociale.

Or, depuis le mois de février, les négociations entre le FMI, les responsables de l'Union européenne et le gouvernement grec s'enlisent, malgré l'annonce récurrente d'un accord proche. On assiste à un véritable bras de fer doublé d'une partie de « poker menteur ».

Si l'Eurogroupe et le sommet de la zone euro du 22 juin 2015 se sont conclus de manière plus positive que les précédentes réunions, il reviendra, après une analyse technique des nouvelles propositions formulées par le gouvernement grec, à l'Eurogroupe convoqué le 24 juin 2015 au soir, puis aux chefs d'Etat et de gouvernement, de valider, le cas échéant, un accord définitif.

Jusqu'à présent, les principaux points d'achoppement des discussions concernaient la fixation de l'excédent primaire que la Grèce doit dégager, la réforme du système des retraites ainsi que de la TVA.

Un accord sur les réformes à mener ouvrirait la voie à un décaissement du FESF et du FMI, qui permettrait notamment d'assurer le remboursement des tranches dues au titre du mois de juin au FMI.

Sans préjuger de l'issue des négociations en cours, vos rapporteuses considèrent que, compte tenu du climat d'attentisme généralisé et de la paralysie de l'économie depuis le début de l'année 2015, il n'apparaît pas opportun pour la Grèce de repousser à nouveau les discussions. La dégradation de la situation du pays rend en effet impératif un accord de sortie de crise.

Elles estiment en outre que les discussions se focalisent trop sur des objectifs chiffrés de court terme – comme l'excédent primaire – dont on connaît le caractère incertain par construction, au détriment de la définition de réformes de fond à mêmes de moderniser le pays et de lui permettre de rentrer dans un cycle de croissance et d'emploi.

Enfin, elles sont d'avis que, si la renégociation de la dette grecque constitue un impératif pour le gouvernement grec, dont les créanciers ne semblent pas vouloir entendre parler à ce stade, il apparaît toutefois que ces derniers ne pourront faire l'économie d'une réflexion à ce sujet. Il convient à cet égard de souligner que le FMI semble adopter une position de « passager clandestin » dans la négociation : alors qu'il prête à un taux supérieur à celui du FESF, il plaide pour une annulation partielle de la dette tout en se montrant le plus exigeant dans les négociations sur les réformes, notamment s'agissant de celle des retraites.

A court terme, un accord sur le sujet n'est pas envisageable compte tenu des montants en jeu, mais une porte de sortie pourrait résider dans la définition des modalités selon lesquelles la question pourrait être examinée.

Votre co-rapporteuse Danielle Auroi plaide plus particulièrement en faveur, d'une part, d'une nouvelle restructuration de la dette grecque, qui reposerait sur la prolongation de la durée des prêts en fonction de l'évolution du PIB et la diminution des taux d'intérêt, et, d'autre part, de la mise en place, sous l'égide de l'Union européenne, d'un plan d'investissement destiné à assurer une croissance durable en Grèce, grâce notamment aux énergies renouvelables.

2. Les scénarios de sortie de crise possibles

Les interlocuteurs rencontrés par la mission se sont montrés plus ou moins optimistes sur les suites d'un éventuel accord.

D'aucuns considèrent que le gouvernement grec ne pourra trouver une majorité au Parlement grec, Syriza n'étant pas à proprement parler un parti politique, mais plutôt un agglomérat de mouvements politiques et syndicalistes sans véritable unité. Certains soulignent d'ailleurs que les sondages indiquant que les Grecs sont majoritairement en faveur de l'euro (80 %) et prêts à faire des efforts complémentaires (50 %) doivent être relativisés, compte tenu de la manière dont les questions peuvent être posées.

D'autres estiment, au contraire, que l'accord sera validé par la Vouli, le cas échéant sans un soutien total de Syriza, mais avec le concours de voix du parti de centre gauche To Potami, du parti socialiste Pasok, voire d'une partie des conservateurs de Nouvelle Démocratie.

M. Evangelos Venizelos, ancien vice Premier ministre et ancien président du Pasok, a ainsi indiqué à la mission que **le Pasok serait prêt à approuver tout accord conclu avec les créanciers**, dans la mesure où, notamment, il apparaîtrait comme une acceptation rétrospective de la politique qui avait été menée par le Pasok et la justification des efforts alors demandés et éloignerait la Grèce de la perspective d'une sortie de la zone euro aux effets probablement délétères.

Pour sa part, M. Antonis Samaras, ancien Premier ministre et président de Nouvelle Démocratie, s'est montré plus réservé, considérant qu'il ne peut s'engager à voter un accord sans en connaître le contenu, mais qu'il serait le dernier à vouloir que la Grèce sorte de l'euro.

Si l'accord devait être approuvé avec des voix autres que celles de Syriza, le Premier ministre Alexis Tsipras devrait élargir sa coalition, ce qui entraînerait une rupture avec l'aile la plus radicale de Syriza et une évolution de ce parti vers la « social-démocratie ».

En tout état de cause, **la perspective d'un référendum ou de nouvelles élections anticipées ne peut être écartée.**

Enfin, quand bien même l'accord serait approuvé par le Parlement, **la question de sa mise en œuvre effective se poserait selon plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission.**

Au-delà de la question de l'approbation de l'accord, force est de constater que **les partis traditionnels, la Nouvelle Démocratie et davantage encore le Pasok, qui a été amené à gouverner pendant cinq années de crise et à prendre les mesures d'austérité qui ont touché au premier chef son électorat, font l'objet d'un rejet de la population.**

La popularité du Premier ministre Alexis Tsipras demeure au contraire très élevée. A cet égard, il convient de souligner, ainsi que l'ont fait plusieurs interlocuteurs de la mission, que le parti Syriza s'avère particulièrement doué en matière de communication.

A la question « **que se passe-t-il en cas d'échec de Syriza ?** », les interlocuteurs ont été divisés. Certains, plutôt rares, comme Mme Theodora Tzakri, députée Syriza, ont affirmé que Syriza représentait l'ultime alternative démocratique du pays et qu'en cas d'échec le parti néo-nazi Aube dorée arriverait au pouvoir. D'autres, à l'instar de M. Kaskarelis, directeur général de la Fondation Stavros Niarchos, ont plutôt évoqué un gouvernement d'union nationale, une coalition des partis traditionnels plus efficace que celle de 2014.

II. LE VÉRITABLE ENJEU POUR LA GRÈCE EST UN ENJEU DE MOYEN TERME : IL S'AGIT DE CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES À LA CROISSANCE ET À L'EMPLOI

Un retour de la confiance des milieux d'affaires et de la liquidité au niveau des finances publiques comme des banques grâce à la conclusion d'un accord apparaît comme un préalable indispensable à la reprise de l'économie. Pour autant, ainsi que l'ambassadeur de France en Grèce M. Kuhn-Delforge a eu l'occasion de le souligner à la mission, la question qui se pose de la manière la plus forte est bien celle « **du jour d'après** », **c'est-à-dire celle de la modernisation de la Grèce et de la dynamisation de son économie.**

A. DES FAIBLESSES ANCIENNES QUI NÉCESSITENT DES RÉFORMES EN PROFONDEUR

Interrogés sur les causes de la crise grecque, les interlocuteurs de la mission ont été pratiquement tous unanimes pour dénoncer **la responsabilité de la Grèce, de ses élites et de ses pratiques**, la députée du parti Syriza Mme Theodora Tzakri étant la seule à mettre en cause le fonctionnement de la zone euro qu'elle a considérée comme bénéficiant à la seule Allemagne.

Fondée sur des données budgétaires et comptables inexactes, l'introduction de l'euro a été à l'origine d'une bulle artificielle, ainsi que l'a souligné M. Evangelos Venizelos, caractérisée par une hausse des revenus de 126 % entre 2001 et 2009 (contre 26 % en France sur la même période), par une augmentation du PIB de 60 % et, comme l'a relevé le gouverneur de la Banque de Grèce, par une extension démesurée du secteur public, qui a conduit, en 2009, au double déficit, des finances publiques et des comptes courants, de 15 % du PIB.

Mais les points faibles de l'économie et de la société grecques ont une origine plus ancienne, reposant sur **l'existence d'un système historiquement fondé sur le patronage, le clientélisme, l'osmose entre les élites politiques et économiques et le mépris de la légalité**, ainsi que l'a rappelé M. Giorgos Katrougalos, ministre délégué à la réforme administrative, devant la mission, tout en soulignant que les politiques menées ces cinq dernières années avaient aggravé ce mal. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué **une méfiance forte à l'égard de l'Etat**, héritée en partie de la présence ottomane passée.

Si le clientélisme s'est déployé très facilement dans le cadre nouveau des alternances de la démocratie parlementaire depuis 1974, il dépasse la seule sphère politique et trouve des prolongements dans de nombreux domaines de la société.

Il s'accompagne du développement **d'une économie parallèle, le poids de l'économie souterraine représentant 30 à 35 % du PIB**.

La persistance de ce système est favorisée par l'extrême complexité du système juridique grec, que plusieurs interlocuteurs de la mission, dont M. Peter Wagner, numéro deux de la « *task force* », ont relevée. Il s'agit d'un des principaux freins à la réforme. Ainsi, la réglementation relative à la comptabilité des entreprises et à la fiscalité contient des dispositions impossibles à appliquer et d'autres qui se contredisent, ce qui est prétexte au pouvoir arbitraire de l'administration et offre autant de possibilités de corruption. A défaut, le recours aux tribunaux est possible, mais très lent et le résultat aléatoire ; le système judiciaire n'étant pas considéré comme efficace et indépendant. De fait, l'un des problèmes majeurs est celui de la coercition que l'Etat doit exercer à l'encontre des fraudeurs avérés, dans un contexte de défaillance du système judiciaire.

L'administration est à la fois faible et pléthorique, les effectifs de la fonction publique atteignant le quart de la population active, en particulier sous l'effet des titularisations épisodiques, à la veille des élections, d'un volet constamment renouvelé d'agents publics contractuels recrutés pour satisfaire les besoins urgents ou ponctuels de l'administration.

Il s'agit d'une fonction publique aux compétences disparates, aux rémunérations aléatoires – en l'absence d'une grille unifiée des salaires – et aux qualifications souvent inexploitées.

Très attachée au formalisme (« *l'administration du coup de tampon* »), elle est marquée par une culture des procédures plutôt que des résultats concrets au profit des usagers.

Votre co-rapporteuse Marietta Karamanli tient à souligner que les réformes menées depuis maintenant près de sept ans n'ont en aucune façon amélioré la qualité du service rendu aux citoyens grecs et l'ont même probablement diminuée, ce qui a pu avoir pour effet de générer des doutes sur la pertinence des réformes et contribuer à démotiver les agents.

Enfin, **le système grec se caractérise par l'absence de justice fiscale** – les plus riches, et certaines castes comme les armateurs et l'Eglise qui bénéficient de privilèges ancestraux ou inscrits dans la Constitution – **et par l'impossibilité – ou l'absence de volonté – de collecter l'impôt.** Ainsi, selon M. Théodore Fessas, président de la Fédération des industries grecques SEV, la TVA rapporte 15 milliards d'euros par an, mais il y a 5 milliards d'euros de perdus.

Tout en étant bien conscientes des écueils de la troïka qu'elles ont déjà eu l'occasion de dénoncer, vos rapporteuses considèrent qu'une réforme en profondeur du système grec, s'appuyant en particulier sur la modernisation de l'Etat et de l'administration et sur la mise en place d'un système fiscal juste et efficace, est indispensable.

B. LA VOLONTÉ DE RÉFORMER DU GOUVERNEMENT GREC DOIT ÊTRE CONFIRMÉE

Le parti Syriza, qui n'a jamais exercé le pouvoir et qui n'est apparemment lié à aucun intérêt établi, apparaissait, au début de son mandat, comme le mieux à même de pouvoir remettre en cause le système actuel. Son programme électoral prévoyait d'ailleurs d'importantes réformes de l'Etat et du système fiscal.

Les représentants de Syriza rencontrés par la mission ont confirmé cette volonté.

Ainsi, le vice-président du Parlement grec et président de la commission des Affaires européennes, M. Alexis Mitropoulos, a insisté, devant la mission, sur la volonté des autorités grecques de **s'attaquer concrètement aux problèmes de la corruption et de l'évasion fiscale.**

De même, le ministre délégué à la réforme administrative, M. Giorgos Katrougalos, a souligné que Syriza **voulait réformer le système, en s'attachant aux vraies priorités.** Dans son domaine, il entend ainsi améliorer le fonctionnement de l'administration et la qualité du service rendu à l'utilisateur en mettant en place un système d'évaluation des agents de l'État³, en développant

³ Selon le dispositif décrit par M. Giorgos Katrougalos, le chef d'une structure administrative devrait, sur la base d'entretiens individuels, déterminer les trois meilleurs agents de son service, avec à la clé la

l'administration électronique (ce qui, en supprimant tout contact direct entre fonctionnaire et usager, devrait également permettre de lutter contre la corruption) et en créant un observatoire de la qualité de l'administration.

Toutefois, au-delà des intentions et des projets, si l'on observe l'action du gouvernement élu depuis janvier 2015, force est de constater que les mesures prises ont principalement eu pour but de revenir sur les évolutions qui avaient été lancées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et qu'elles sont loin de montrer une volonté de mettre fin au système établi.

Symbole du clientélisme – chaque parti y ayant placé des proches –, le **groupe audiovisuel public grec ERT a ainsi été rouvert** deux ans jour pour jour après sa fermeture décidée le 11 juin 2013 par M. Antonis Samaras, avec, à la clé, la réembauche du personnel licencié et le versement d'indemnités de compensation. La réembauche de 3 900 agents licenciés ou mis en disponibilité et la titularisation de 40 000 agents dans la fonction publique s'inscrivent dans une logique proche.

Les projets de privatisation sont à l'arrêt ou remis en cause dans leurs modalités de mise en œuvre. Il en va ainsi d'une partie du port du Pirée, dont l'appel d'offres lancé pourrait être remis en question par le gouvernement au profit d'une cession de gré à gré avec le groupe chinois COSCO, en infraction avec les règles européennes en matière de concurrence. La fusion du Fonds hellénique de privatisation « TAIPED » avec l'agence qui gère les actifs immobiliers de l'État semble d'ailleurs confirmer la volonté du gouvernement de ne plus procéder à des privatisations.

Les projets de réforme fiscale visent uniquement à faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État, sans s'attaquer véritablement aux racines du problème. Ainsi, la loi portant mesures en faveur de la relance de l'économie adoptée le 20 mars 2015 prévoit un paiement échelonné des arriérés de dettes fiscales et sociales sur plus de 8 ans. Cette disposition vise certes à inciter les contribuables à apurer leurs arriérés, mais elle risque de créer un précédent qui n'incitera guère les contribuables à payer à bonne date leurs impôts. Surtout, cette loi ne prévoit pas de renforcement des sanctions, notamment pénales, pour les fraudeurs et ne traite pas de la question des contribuables qui organisent eux-mêmes leur insolvabilité et se placent délibérément en situation d'arriérés.

Enfin, la relégation des agents de la « task force » dans un bâtiment de la périphérie d'Athènes alors qu'ils étaient auparavant placés dans les ministères afin d'apporter leur assistance technique à la modernisation de l'État, témoigne de la méfiance extrême du gouvernement vis-à-vis des Européens et peut faire douter de la volonté réelle des autorités grecques de réformer le pays.

perspective d'un avancement de carrière. Toutefois, la détermination de ces trois meilleurs agents serait soumise à l'approbation, par vote secret, des agents du service. Si l'évaluation était considérée comme injuste, il devrait être procédé à une nouvelle évaluation. Le principe du vote d'approbation pourrait ainsi limiter la portée de cette réforme. Un système d'évaluation spécifique serait par ailleurs mis en place pour les cadres supérieurs, s'inspirant des exemples étrangers.

Créée en 2011 afin d'aider la Grèce à mieux absorber les fonds structurels européens, puis à mettre en œuvre des réformes structurelles, la « *task force* » a mobilisé jusqu'à 60 experts, grecs ou européens (30 à Athènes et 30 à Bruxelles), afin d'offrir aux autorités grecques, à leur demande, une assistance technique. Des résultats ont ainsi été enregistrés dans des domaines variés comme l'amélioration de la consommation des fonds structurels (où la Grèce est passée de 19^{ème} à la 3ème place), le lancement de projets d'autoroutes, la réorganisation de l'administration et la mise en place d'une structure chargée de la coordination interministérielle sur le modèle du Secrétariat général du gouvernement en France.

Mais, assimilée à tort à la troïka, la « *task force* » est délaissée par le nouveau gouvernement. Ainsi, alors que la « *task force* » avait proposé aux autorités grecques de mener une revue des allocations sociales et familiales, afin de dégager des marges de manœuvre pour assurer le financement de la généralisation du salaire minimum, qui est, aujourd'hui, mis en œuvre à titre expérimental dans 13 municipalités grecques à l'initiative de la Banque mondiale, le gouvernement actuel n'a pas donné suite à ce projet.

Le mandat de la « *task force* » en Grèce prenant fin au 30 juin 2015, celle-ci a vocation à être intégrée dans le groupe de soutien créé à compter du 1^{er} juillet 2015, auprès du Secrétariat général de la Commission européenne, afin d'accompagner les États membres de l'Union, à leur demande, dans la mise en œuvre de réformes structurelles.