

L'accord entre Athènes et ses créanciers est inefficace et dangereux

04.09.2015 à
14h55

Le Monde.fr | • Mis à jour le 04.09.2015 à 14h56 | Par Robert Boyer (Economiste, ancien directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS)



Les inquiétudes concernant le futur de la Grèce dans la zone euro semblent aujourd'hui apaisées, pour l'essentiel. L'accord des chefs d'État du 13 juillet reconnaît le maintien de la Grèce en contrepartie de drastiques réformes.

Le protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) impliquant le Mécanisme européen de stabilité (MES) du 11 août fixe l'ensemble de la politique économique grecque pour les trois ans à venir, et il est adopté par les ministres de l'euro zone le 13 août.

Le ministre allemand des finances qui avait proposé une sortie de la Grèce se fait le défenseur du plan de sauvetage devant le Bundestag. Enfin l'appel à de nouvelles élections en Grèce vise à faire apparaître une majorité politique soutenant un projet pourtant plus sévère encore que celui qui avait été refusé par référendum.

Lire aussi : [Grèce : le débat des économistes](#)

Tout serait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes. On peut y voir la victoire d'une communication réussie par rapport à une froide analyse de la signification et des conséquences de l'accord entre la Grèce et les institutions européennes. En fait, erreurs de diagnostic et obstacles structurels vont empêcher une réinsertion durable de la Grèce dans la zone euro.

Restructuration de la dette

En tout premier lieu n'est-il pas préoccupant que le premier déblocage des fonds du MES serve à rembourser un

prêt de la Banque centrale européenne (BCE), arrivé à échéance. Les deux précédents plans de sauvetage de la Grèce en 2010 et 2012 avaient déjà été consacrés au remboursement des dettes à l'égard des agents privés mais seulement entre 10 % et 25 % des prêts avaient alimenté l'activité économique de la Grèce.

Dès lors comment éviter que la multitude de mesures d'austérité ne débouche sur une nouvelle dépression, en l'absence d'une reprise de l'investissement et de soutien de la consommation ? Pour sa part, le Fonds monétaire international (FMI) maintient que la soutenabilité de la dette grecque n'est pas assurée par ce nouveau plan de sauvetage et qu'il aurait fallu envisager dès l'origine une restructuration de la dette. Ce que se refuse de reconnaître publiquement le ministre allemand de l'économie qui par ailleurs souhaite la participation du FMI.

Ainsi persiste la confusion du diagnostic qui a conduit en 2010 les autorités européennes à interpréter la crise grecque comme une question de liquidité - un simple déphasage entre dépenses et recettes - et non pas de solvabilité de son système financier et de ses comptes publics. Hélas l'Eurogroupe n'a pas voulu entendre le ministre grec de l'économie lorsqu'il a posé ce diagnostic comme point de départ obligé à toute négociation. Son analyse a été perçue comme idéologique, face à la doxa des institutions européennes.

Ce paradoxe témoigne du caractère déterminant des relations de pouvoir au sein de l'Union européenne. Il est bien sûr une autre lecture, plus optimiste, du cahier des charges qu'impose le protocole d'accord du MES. Par rapport aux deux précédents plans, l'incertitude quant à une sortie de la Grèce de la zone euro est levée. L'accord vise à assurer une continuité de la stratégie maintenue pendant trois ans.

Syriza dans le rang

Toutes les composantes d'une refondation d'un État moderne et efficace sont mentionnées dans les plus extrêmes détails et les décisions correspondantes s'imposent au gouvernement grec. Enfin et surtout Syriza est rentré dans le rang puisqu'il a abandonné l'espoir de renverser le primat des politiques d'austérité dans l'Union européenne et ce message a été perçu par les partis progressistes des autres pays.

En fait, une lecture attentive du protocole d'accord montre que ce plan aggrave les dispositions qui ont conduit à l'envolée de la dette publique, le chômage et la paupérisation et ont poussé à l'émigration des plus dynamiques des jeunes générations. Les responsables politiques allemands ont finalement imposé leur vision légaliste sans aucune concession au réalisme d'une analyse économique des conséquences des mesures décidées au nom du gouvernement grec.

L'idée centrale : il faut encadrer complètement les décisions du gouvernement grec par un contrat qui fixe sa politique budgétaire, fiscale, financière, sociale, mais aussi en matière de réforme du droit. On ne compte pas moins de 43 impératifs catégoriques attribués au gouvernement, non seulement en matière de résultats mais aussi d'organisation et de réformes institutionnelles.

Tout changement doit faire l'objet d'une autorisation préalable par les autorités européennes en charge du suivi de l'accord. La politique menée est soumise à un examen périodique qui n'inclut ni les citoyens, mentionnés comme des sujets à cinq reprises ni les partenaires sociaux qui ne font l'objet que de deux références dans un texte de 25 pages.

Mise sous tutelle

Il s'agit donc d'une mise sous tutelle, d'un protectorat en bonne et due forme ce qui fournit l'occasion d'une savoureuse contradiction : *« Le succès exige l'appropriation du programme de réformes par les autorités grecques. Le gouvernement est donc prêt à prendre toutes les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires à cet effet si les circonstances changent. Le gouvernement s'engage à consulter et obtenir l'accord de la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international sur toutes les actions relatives à la réalisation des objectifs du protocole d'accord, avant que celles-ci soient finalisées et adoptées légalement ».*

Quelle est donc la légitimation des mesures imposées à la Grèce ? Elle ne résulte en rien de la délibération politique dans le pays mais d'une vision technocratique qui se fonde sur la détection et la diffusion des meilleures pratiques, mentionnées 15 fois, telles que proposées par le Fonds monétaire international, la Commission

européenne, la Banque mondiale et le Bureau international du travail.

C'est en fait l'adhésion à une variante de la théorie de la modernisation, justifiée par les avancées scientifiques et techniques qui transcendent les choix politiques. Cela suppose aussi que les institutions et organisations qui conviennent sont les mêmes, quelle que soit la société. Or les avancées des analyses institutionnelles comparatives montrent que tel n'est pas le cas : le contexte grec est bien différent de celui de l'Espagne, réputé le bon élève de l'union européenne et l'austérité ne livre pas les mêmes résultats favorables qu'en Allemagne dès lors que, par exemple, le secteur exposé à la concurrence internationale est beaucoup plus réduit en Grèce.

Éviter à tout prix le politique, tel est l'implicite du protocole d'accord imposé à l'initiative des autorités allemandes, qui pour leur part répondent au refus d'une Europe de la solidarité et des transferts par une majorité de leurs citoyens. C'est un trait distinctif du processus d'intégration européenne dès l'origine : contourner le politique par des dispositions apparemment techniques qui échappent à l'entendement de la majorité des citoyens.

Gestion laxiste des finances publiques

La crise de l'euro marque l'arrivée aux limites d'une telle stratégie, qui s'est pourtant avérée particulièrement efficace dans le passé. En ce sens, le pilotage du politique par l'économique n'est plus possible, d'autant plus que la théorie macroéconomique implicite au protocole d'accord s'est avérée fausse. Il est en effet surprenant que ce dernier continue à prendre les symptômes de la crise pour ses causes.

Pour les autorités européennes, à l'origine se trouve une gestion laxiste des finances publiques - hypothèse vérifiée dans le cas de la Grèce mais pas en Espagne ou Irlande - qui à son tour compromet la stabilité financière. En fait la libéralisation des flux de capitaux a joué un rôle déterminant dans l'émergence de bulles spéculatives immobilières et elle a facilité le financement des déficits publics.

Lorsque la crise financière américaine se propage en Europe, les stabilisateurs automatiques et surtout la nécessité de sauvetage des systèmes financiers expliquent l'envolée de la dette publique, même dans les pays aussi vertueux que l'Allemagne. Clairement les politiques d'austérité ne sont pas à l'origine de la crise de l'euro. Mais a contrario elles ont plus aggravé que surmonté les déséquilibres structurels de l'économie grecque : de 2008 à 2013 la valeur ajoutée des petites et moyennes entreprises a chuté de 25 %, il en fut de même pour l'emploi dans un contexte où le nombre total des entreprises s'est réduit d'un tiers.

Compte tenu du faible investissement et de la réduction de la population active, la production potentielle de la Grèce chute de près de 1 % par an. Comment imaginer un rétablissement des finances publiques dans un contexte où la base fiscale se contracte pendant près de sept ans, alors que se font pressantes les demandes de prise en compte du chômage et des demandes de soin en matière de santé ?

Effets récessifs

L'hypothèse d'une reprise économique alimentée par une réduction des déficits publics s'est avérée radicalement fausse dans le cas de la Grèce. C'est pourtant ce que postule à nouveau le protocole d'accord avec le MES. Le rejet de la théorie keynésienne des démultiplicateurs a pour conséquence d'ignorer les effets récessifs de court-moyen terme qu'ont les politiques d'austérité : les positions récentes du FMI se distinguent de celles des responsables allemands puisque son service de recherche a reconnu qu'en période de sous-emploi des capacités de production les multiplicateurs sont positifs et largement supérieurs à l'unité...

Ce qui explique les déboires des deux premiers plans de sauvetage de la Grèce. Il est remarquable que le protocole d'accord ne mentionne pas les effets récessifs que va déclencher cette troisième tentative de restauration des comptes publics. Pourquoi investir si la consommation se contracte et que l'essor des exportations ne compense pas la chute de la demande ?

La réponse des négociateurs européens est que la stabilité de la stratégie économique, le retour à l'équilibre budgétaire et la reconstitution des profits vont restaurer des anticipations favorables. En fait c'est du plan Juncker de soutien à l'investissement à l'échelle européenne que l'on attend l'essentiel de la reconstitution des capacités productives et concurrentielles de l'économie grecque. Le protocole d'accord ne vise donc pas un vigoureux plan

de retour à la croissance, contrairement à ce qu'affirme son préambule.

Quant aux créations d'emploi, l'espoir est mis sur la déréglementation du marché du travail, alors même que font défaut les évaluations empiriques montrant un effet favorable, significatif et général sur le niveau de l'activité macroéconomique. On est aussi frappé par le caractère comptable et financier des évaluations qui accompagnent les diverses mesures. D'un côté les effets en retour sur le niveau de l'activité macroéconomique sont pour, certains positifs à long terme, mais pour d'autres négatifs à court-moyen terme. D'un autre côté, le projet de création d'un fonds qui devrait à terme s'élever à 50 milliards d'euros s'avère exagérément optimiste.

Faible base exportatrice

En effet les revenus des privatisations sont surestimés, tant du fait du nombre des actifs publics privatisables que du faible prix de vente, compte tenu de la contraction de l'activité qu'il faut attendre de la mise en œuvre du programme. En conséquence le remboursement des crédits destinés à la recapitalisation des banques, auquel la moitié des recettes des privatisations devrait être consacrée, s'avère problématique, tout comme la réduction de la dette publique et le financement de l'investissement qui doivent se partager l'autre moitié du fonds.

À nouveau on note que l'investissement productif est le parent pauvre du plan alors que c'est de son redressement que dépend l'amorce d'un cercle vertueux de l'économie privée grâce auquel serait possible le refinancement des dettes publiques sans baisse du niveau de vie.

Enfin et c'est sans doute le plus grave, la gestion des finances publiques, la réorganisation du système financier sont considérées comme indépendantes de la spécialisation productive de la Grèce. Ce pays, caractérisé par la prépondérance de services abrités de la concurrence internationale, dispose d'une faible base exportatrice fort peu diversifiée (tourisme, produits agricoles méditerranéens, sachant que le transport maritime n'est que faiblement arimé à l'économie nationale).

Il en résulte de considérables difficultés pour développer la productivité, seul gage d'une amélioration à terme des niveaux de vie. Dans la période faste au cours de laquelle la Grèce jouissait du même taux d'intérêt que l'Allemagne, le dynamisme d'une croissance tirée par endettement avait permis un certain rattrapage de l'écart de productivité avec les pays de l'Europe du Nord.

Les plus compétents à l'étranger

Depuis 2009, ce n'est plus le cas puisque productivité et niveau de vie ont décroché, car la valeur ajoutée marchande se contracte, les services sociaux peinent à satisfaire les besoins les plus élémentaires, par exemple en matière de santé, l'espérance de vie ne s'améliore plus, les plus compétents rejoignent la diaspora grecque et s'établissent à l'étranger et l'épargne a fui vers des systèmes financiers plus crédibles et solides. « Il est humain de se tromper mais diabolique de persévérer dans l'erreur » affirme une maxime latine.

C'est pourtant ce que proposent les Européens aux Grecs. Les vibrants *story telling* qui ont présenté le protocole d'accord comme un succès sont donc fallacieux. L'incertitude d'un Grexit a été écartée, pour un temps seulement, car le redressement de la Grèce et la viabilité de la zone euro ne sont en rien assurés. Alors qu'une large majorité d'économistes s'accorde aujourd'hui sur ce diagnostic, que les spécialistes de sciences politiques pointent les dangers de l'asservissement des principes démocratiques, ces stratégies dangereuses se poursuivent. Pourquoi ?

Fondamentalement la santé de l'économie allemande et sa position centrale en Europe donnent à ses dirigeants le pouvoir d'imposer leur conception d'une Europe par les règles, leur refus de principe de solidarité, et leur conviction que l'économie est une science morale, fondée sur le respect des contrats et des traités, et non pas une économie politique au sein de laquelle dynamique économique et principes démocratiques doivent aboutir à des compromis.

Au-delà du calme apparent de cet été finissant, se jouent l'existence même de la société grecque et l'avenir du vieux continent.

Robert Boyer est l'auteur de *La Théorie de la Régulation. Les Fondamentaux* (La Découverte, 2004) et de *Economie politique des capitalismes*, à paraître à La Découverte en octobre 2015.

- Robert Boyer (Economiste, ancien directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS)