

COMITÉ POUR  
LA VÉRITÉ  
SUR LA DETTE  
PUBLIQUE

Rapport Préliminaire

La Commission pour la Vérité sur la Dette publique grecque (Commission Vérité) a été créée le 4 avril 2015 suivant une décision prise par la Présidente du Parlement grec, Zoé Konstantopoulou, qui a confié la coordination scientifique de ses travaux à Éric Toussaint, Docteur en sciences politiques.

La coopération entre la Commission et le Parlement européen ainsi que d'autres parlements nationaux et des organisations internationales a été confiée à la députée européenne Sofia Sakorafa.

Les membres de la Commission se sont réunis en séances publiques et en séances à huis clos afin de produire ce rapport préliminaire sous la guidance du coordinateur scientifique.

Les chapitres de ce rapport préliminaire ont été coordonnés par :

<b>Bantekas</b> Ilias (Grèce)	<b>Marchetos</b> Spyros (Grèce)
<b>Contargyris</b> Thanos (Grèce)	<b>Onaran</b> Ozlem (Royaume-Uni)
<b>Fattorelli</b> Maria Lucia (Brésil)	<b>Tombazos</b> Stavros (Chypre)
<b>Husson</b> Michel (France)	<b>Vatikiotis</b> Leonidas (Grèce)
<b>Laskaridis</b> Christina (Grèce)	<b>Vivien</b> Renaud (Belgique)

Liste des personnes qui ont contribué à la rédaction :

<b>Aktypis</b> Héraclès (Grèce)	<b>Kazakos</b> Aris (Grèce)
<b>Albarracin</b> Daniel (Espagne)	<b>Lumina</b> Cephas (Zambie)
<b>Bonfond</b> Olivier (Belgique)	<b>Mitralias</b> Sonia (Grèce)
<b>Borja</b> Diego (Équateur)	<b>Munevar</b> Daniel (Colombie)
<b>Cravatte</b> Jérémie (Belgique)	<b>Saurin</b> Patrick (France)
<b>Cutillas</b> Sergi (Catalogne)	<b>Sklias</b> Pantelis (Grèce)
<b>Franchet</b> Pascal (France)	<b>Spanou</b> Despoina (Grèce)
<b>Gonçalves</b> Alves Raphaël (France)	<b>Stromblos</b> Nikos (Grèce)
<b>Goutziomitos</b> Fotis (Grèce)	<b>Toussaint</b> Éric (Belgique)
<b>Kasimatis</b> Giorgos (Grèce)	<b>Tzitzikou</b> Sofia (Grèce)

Les auteurs remercient les autres experts qui ont participé aux travaux de la Commission tant lors des séances et des auditions publiques que lors de consultations informelles.

Ils sont profondément reconnaissants à l'égard de Petros Arnaoutis Konstantinos, Charalambos Aronis, Claudia Bama, Louiza Karageorgiou, Antigoni Makrygianni et Stavros Papaioannou pour l'aide qu'ils leur ont apportée.

Ce rapport préliminaire a été traduit en français par le CADTM qui a bénéficié de l'aide de Olivier Bonfond, Jérémie Cravatte, Pascal Franchet, Virginie de Romanet, Jean-Denis Gauthier, Pierre Gottiniaux, Michel Husson, Stéphanie Jacquemont, Najla Mulhondi, Émilie Paumard, Christine Pagnouille, Claude Quémar, Joachim Sondag, Rémi Vilain.

La révision finale de la traduction a été assurée par Eric Toussaint, Rémi Vilain et Renaud Vivien avec l'aide de Damien Millet.

La maquette de la version française a été réalisée par Pierre Gottiniaux.

La traduction, la réalisation de la maquette et l'impression de ce rapport ont été organisées par le CADTM en tant que contribution au travail de la Commission pour la vérité sur la dette grecque et en soutien au peuple grec.

# Synthèse du rapport

## de la Commission pour la vérité sur la dette grecque

**E**n 2015, la Grèce se trouve à un carrefour. Elle doit choisir entre la poursuite des programmes d'ajustement macroéconomiques imposés par ses créanciers ou briser les chaînes de sa dette. Cinq ans après le début des programmes d'ajustement, le pays reste plongé dans une grave crise économique, sociale, démocratique et écologique. Jusqu'au mois d'avril 2015, la boîte noire de la dette est restée fermée. En effet, aucune autorité, grecque ou internationale, n'avait cherché à faire la lumière sur les causes et les modalités d'assujettissement de la Grèce au régime de la Troïka. La dette, au nom de laquelle rien n'a été épargné à la population, reste l'instrument utilisé pour imposer un programme d'ajustement néolibéral qui a comme résultat la récession la plus profonde et la plus longue jamais connue en Europe en temps de paix.

Prendre à bras-le-corps un ensemble de problèmes sociaux et économiques est une impérieuse nécessité autant qu'une responsabilité sociale. Dans cette optique, le Parlement hellénique a mis en place en avril 2015 la Commission pour la Vérité sur la Dette publique grecque. Il lui a donné mandat pour mener des investigations sur l'origine et l'augmentation de la dette publique, la façon dont cette dette a été contractée et les raisons qui y ont amené, enfin sur l'impact qu'ont eu sur l'économie et la population les conditionnalités attachées à ces contrats. La Commission pour la Vérité a pour mission d'amener à une prise de conscience sur les questions relatives à la dette grecque, tant sur le plan interne qu'au niveau international, de formuler des arguments et de proposer des scénarios relatifs à l'annulation de la dette.

Les recherches présentées par la Commission dans son rapport préliminaire mettent en lumière le fait que le programme d'ajustement auquel la Grèce a été soumise était, et reste dans son intégralité, un programme politiquement orienté. Une analyse bâtie sur des variables macroéconomiques et des projections de dette – des données en relation directe avec la vie et de la population et ses moyens de subsistance – a permis de cantonner les discussions relatives à la dette à un niveau technique. Ces discussions ont principalement été centrées autour de la thèse selon laquelle les politiques imposées à la Grèce allaient lui permettre de rembourser sa dette. Les faits présentés dans ce rapport prouvent tout le contraire.

Les éléments dont nous faisons état dans ce rapport montrent que de toute évidence la Grèce, non seulement n'est pas en capacité de rembourser cette dette, mais qu'elle ne doit pas la rembourser parce

que la dette issue des mesures de la Troïka constitue une violation caractérisée des droits humains fondamentaux des résidents de la Grèce. Ainsi, nous sommes parvenus à la conclusion que la Grèce ne doit pas payer cette dette, du fait de son caractère illégal, illégitime et odieux.

Il est également apparu à la Commission que le caractère insoutenable de la dette publique grecque était évident depuis l'origine pour les créanciers internationaux, les autorités grecques et les grands médias. Pourtant, les autorités grecques et certains gouvernements de l'Union européenne se sont ligüés pour rejeter une restructuration de la dette publique en 2010, dans le seul but de protéger les institutions financières privées. Les grands médias officiels ont dissimulé la vérité au public en soutenant que le plan de sauvetage allait être bénéfique pour la Grèce, tout en passant en boucle le récit selon lequel la population ne faisait que payer pour ses propres turpitudes.

Les fonds versés dans le cadre des programmes de sauvetage de 2010 et 2012 ont été gérés de l'extérieur selon des schémas complexes, empêchant toute initiative propre en matière budgétaire. L'utilisation de ces fonds a été dictée de manière stricte par les créanciers et il est apparu que moins de 10 % de leur montant avaient été consacrés aux dépenses courantes du gouvernement.

Ce rapport préliminaire dresse un premier état des lieux des principaux problèmes et enjeux liés à la dette publique et fait état de violations juridiques majeures en ce qui touche aux contrats d'emprunt ; il pose également les bases juridiques sur lesquelles la suspension unilatérale des paiements de la dette peut être invoquée. Ces conclusions sont déclinées en neuf chapitres présentés comme suit :

### **Le Chapitre 1, La dette avant la Troïka,**

analyse l'augmentation de la dette publique grecque depuis les années 1980. Il conclut que l'accroissement de la dette n'est pas le résultat de dépenses publiques excessives, celles-ci étant en réalité restées plus faibles que les dépenses publiques d'autres pays de la zone euro. La dette provient pour l'essentiel du paiement aux créanciers de taux d'intérêt extrêmement élevés, de dépenses militaires excessives et injustifiées, d'un manque à gagner fiscal dû à la fuite illicite de capitaux, du coût de la recapitalisation des banques privées par l'État, et des déséquilibres internationaux issus des lacunes inhérentes au modèle de l'Union Monétaire.

L'adoption de l'euro a généré en Grèce une augmentation drastique de la dette privée à laquelle les

grandes banques privées européennes ainsi que les banques grecques ont été exposées. En prenant de l'ampleur, la crise bancaire a débouché sur une crise de la dette souveraine grecque. En 2009, en mettant l'accent sur la dette publique et en gonflant le déficit, le gouvernement de George Papandréou a voulu présenter la crise en cours sous la forme d'une crise de la dette publique alors qu'en réalité il s'agissait en premier lieu d'une crise bancaire.

**Le Chapitre 2, Évolution de la dette publique grecque de 2010 à 2015**, établit que le premier accord de prêt de 2010 visait en premier lieu à sauver les banques privées grecques et européennes et à permettre aux banques de réduire leur exposition aux titres publics grecs.

**Le Chapitre 3, La dette publique grecque par créancier en 2015**, met en évidence la nature litigieuse de la dette grecque actuelle au regard des principales caractéristiques des prêts qui seront analysées plus en détail au chapitre 8.

**Le Chapitre 4, Le mécanisme du système-dette en Grèce**, dévoile les mécanismes issus des accords entrés en vigueur à partir de mai 2010. Ces accords prévoyaient l'octroi de nouveaux crédits d'un montant substantiel par des créanciers bilatéraux et le Fonds Européen de Stabilité Financière (Fesf) qui s'accompagnaient de coûts abusifs, amplifiant d'autant la crise. Ces mécanismes révèlent comment la majorité des fonds empruntés ont été directement transférés aux institutions financières privées. Au lieu de bénéficier à la Grèce, ils ont accéléré le processus de privatisation à travers l'utilisation d'instruments financiers.

**Le Chapitre 5, Les conditionnalités ennemies de la soutenabilité**, présente la manière dont les créanciers ont imposé des conditionnalités excessives qui, associées aux accords de prêts, ont eu pour conséquence directe la non-viabilité économique et l'insoutenabilité de la dette. Ces conditionnalités, que les créanciers s'obstinent toujours à exiger, ont fait chuter le PIB tout en augmentant l'endettement public – un ratio dette/PIB plus élevé rendant la dette grecque encore plus insoutenable. Mais elles ont également généré des changements dramatiques dans la société et provoqué une crise humanitaire. La dette publique grecque peut ainsi être considérée comme totalement insoutenable en l'état actuel des choses.

**Le Chapitre 6, Impact du « plan de sauvetage » sur les droits humains**, montre que les mesures mises en place dans le cadre des « programmes de sauvetage » ont directement affecté les conditions de vie du peuple et violé les droits humains que la Grèce et ses partenaires sont dans l'obligation d'assurer, de protéger et de promouvoir, conformément au droit national, au droit de l'Union européenne et au droit international en vigueur. Les ajustements

drastiques imposés à l'économie et à la société grecque dans son ensemble ont provoqué une détérioration rapide des niveaux de vie incompatible avec la justice sociale, la cohésion sociale, la démocratie et les droits de l'homme.

**Le Chapitre 7, Problèmes juridiques concernant les Protocoles d'accord (les mémoranda) et les conventions de prêt**, soutient qu'il y a eu violation des obligations en matière de droits de l'Homme de la part de la Grèce elle-même et de ses prêteurs, à savoir les États membres de la zone euro (prêteurs), la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international, qui ont imposé ces mesures à la Grèce. Tous ces acteurs ont refusé d'évaluer les violations des droits de l'homme découlant des politiques publiques qu'ils obligeaient la Grèce à appliquer. Ils ont directement violé la Constitution grecque en privant le pays de la plupart de ses droits souverains. En effet, les accords contiennent des clauses abusives, qui ont contraint la Grèce à renoncer à des pans importants de sa souveraineté. Cela a été attesté par le choix du droit anglais comme droit applicable à ces contrats, dans le but de faciliter le contournement de la Constitution grecque et des obligations internationales en matière de droits humains. La remise en cause des droits humains et des obligations de droit coutumier, la présence de diverses preuves de mauvaise foi des parties contractantes et leur caractère déraisonnable, remettent en cause la validité de ces contrats.

**Le Chapitre 8, Évaluation du caractère illégitime, odieux, illégal ou insoutenable de la dette**, examine la dette publique grecque en regard des définitions adoptées par la Commission concernant les dettes illégales, illégitimes, odieuses et insoutenables. Il aboutit à la conclusion qu'en juin 2015, la dette publique grecque est insoutenable, puisque la Grèce ne peut payer le service de la dette sans nuire gravement à sa capacité de remplir ses obligations les plus élémentaires en matière de droits humains. Par ailleurs, le rapport apporte la preuve de la présence dans cette dette d'éléments illégaux, illégitimes et odieux, et ce pour chaque groupe de créanciers.

La dette envers le FMI doit être considérée comme illégale parce qu'elle a été consentie en violation des propres statuts du FMI, et que les conditions qui l'accompagnent violent la Constitution grecque, les obligations du droit coutumier international et les traités signés par la Grèce. Elle est illégitime, puisque les conditions imposées comprennent des dispositions qui violent les obligations en matière de droits humains. Enfin, elle est odieuse, puisque le FMI savait pertinemment que les mesures imposées étaient antidémocratiques, inefficaces, et allaient provoquer de graves violations des droits socio-économiques.

La dette envers la BCE doit être considérée illégale car la BCE a outrepassé son mandat en imposant l'appli-

cation de programmes d'ajustement macroéconomique (par exemple, la déréglementation du marché du travail). La dette envers la BCE est également illégitime et odieuse, car l'objectif du Securities Market Program (SMP) était en fait de servir les intérêts des institutions financières en permettant aux principales banques privées grecques et européennes de se débarrasser de leurs obligations grecques.

Le Fesf a octroyé des prêts hors liquidités qu'il faut considérer comme illégaux parce que l'Article 122(2) du TFUE est violé, et parce que ces prêts portent atteinte par ailleurs à un certain nombre de droits socio-économiques et de libertés civiques. De plus, l'Accord-cadre du Fesf de 2010 et le Master Financial Assistance Agreement de 2012 contiennent plusieurs clauses abusives témoignant d'une attitude immorale de la part du prêteur. Le Fesf va également à l'encontre de principes démocratiques, ce qui rend ces dettes illégitimes et odieuses.

Les prêts bilatéraux doivent être considérés comme illégaux car ils violent les procédures spécifiées dans la Constitution grecque. Les prêts révèlent une attitude immorale des prêteurs et présentent des conditions qui contreviennent au droit et à l'action gouvernementale. Il y a atteinte tant au droit de l'Union européenne qu'au droit international lorsque les droits humains sont piétinés par des programmes macroéconomiques. Les prêts bilatéraux sont par ailleurs illégitimes puisqu'ils n'ont pas été utilisés dans l'intérêt de la population, mais ont seulement servi à sauver les créanciers privés de la Grèce. Enfin, les prêts bilatéraux sont odieux car en 2010 et 2012, les États prêteurs et la Commission européenne, tout en étant conscients de ces violations potentielles, se sont bien gardés d'étudier l'impact des conditionnalités du prêt sur les droits humains.

La dette envers des créanciers privés doit être considérée comme illégale parce que les banques privées ont eu une attitude irresponsable avant l'existence de la Troïka, ne respectant pas leur obligation de vigilance, et parfois, comme dans le cas de fonds spéculatifs, agissant de mauvaise foi. Une partie des dettes envers les banques privées et les fonds spéculatifs est illégitime pour les mêmes raisons qu'elle est illégale ; de plus, il était illégitime que des banques grecques soient recapitalisées par les contribuables. Les dettes envers les banques privées et les fonds spéculatifs sont odieuses, puisque les principaux créanciers étaient bien conscients que ces dettes n'étaient pas contractées dans l'intérêt de la population mais pour augmenter leurs propres bénéfices.

Le rapport se conclut sur quelques considérations pratiques.

**Le Chapitre 9, Fondements juridiques pour la répudiation et la suspension de la dette souveraine grecque**, présente différentes options pour l'annulation de la dette et expose tout particulièrement les conditions dans lesquelles un État souve-

rain peut exercer son droit à poser un acte unilatéral de répudiation ou de suspension de paiement de sa dette en droit international.

Il existe plusieurs arguments juridiques permettant à un État de répudier ses dettes illégales, odieuses et illégitimes. Dans le cas grec, un tel acte unilatéral peut se fonder sur les arguments suivants : la mauvaise foi manifeste des créanciers qui ont poussé la Grèce à violer son droit national et ses obligations internationales en matière de droits humains ; la primauté des droits humains sur les autres accords tels que ceux conclus par les gouvernements précédents avec les créanciers de la Troïka ; la coercition ; la présence de clauses abusives violant la souveraineté de l'État grec ; et enfin le droit reconnu en droit international pour un État de prendre des contre-mesures d'autodéfense quand les créanciers posent des actes illégaux. Lorsqu'il s'agit de dettes insoutenables, tout État est juridiquement fondé à utiliser l'argument de l'état de nécessité qui permet à un État confronté à une situation exceptionnelle de sauvegarder un de ses intérêts essentiels menacé par un péril grave et imminent. Dans une telle situation, il peut s'affranchir de l'exécution d'une obligation internationale telle que le respect d'un contrat de prêt. Enfin, les États disposent du droit de se déclarer unilatéralement insolubles lorsque le service de leur dette est insoutenable, sachant que dans ce cas ils ne commettent aucun acte illégal et sont affranchis de toute responsabilité.

La dignité du peuple grec vaut plus qu'une dette illégale, illégitime, odieuse et insoutenable.

À l'issue de ses premières investigations, la Commission considère que la Grèce a été et est toujours la victime d'une tentative de meurtre froidement préméditée par le trio que représente le Fonds monétaire international, la Banque centrale européenne et la Commission européenne. Cette attaque violente, illégale et immorale a été réalisée avec l'assentiment et la complicité des États européens qui, au lieu de servir et défendre l'intérêt général, ont préféré se mettre au service des banques et des intérêts particuliers d'une minorité.

En mettant ce rapport à la disposition des autorités grecques et du peuple grec, la Commission considère avoir rempli la première partie de sa mission telle que définie dans la décision de la Présidente du Parlement du 4 avril 2015. La Commission espère que son rapport constituera un outil utile pour toutes celles et tous ceux qui veulent sortir de la logique mortifère de l'austérité et qui se lèvent pour défendre ce qui est en danger aujourd'hui : les droits humains, la démocratie, la dignité des peuples et l'avenir des générations à venir.

Aujourd'hui, en réponse à ceux qui leur imposent des mesures iniques, le peuple grec pourrait leur rappeler ce propos de Thucydide lorsqu'il évoquait la constitution qui régit son peuple : « Elle a reçu le nom de démocratie, parce que son but est l'utilité du plus grand nombre et non celle d'une minorité. » (Eloge funèbre prononcée par Périclès et rapportée par Thucydide dans son Histoire de la guerre du Péloponnèse).

# Table des matières

- 7** Introduction
- 8** Les travaux de la Commission pour la Vérité sur la Dette publique
- 10** Définitions et liste des acronymes
- 11** Chapitre 1: La dette avant la Troïka
- 17** Chapitre 2: Les évolutions de la dette publique grecque de 2010 à 2015
- 22** Chapitre 3: La dette publique grecque par créancier en 2015
- 29** Chapitre 4: Le mécanisme du système-dette en Grèce
- 33** Chapitre 5: Les conditionnalités, ennemies de la soutenabilité
- 37** Chapitre 6: Impact du « plan de sauvetage » sur les droits humains
- 45** Chapitre 7: Problèmes juridiques concernant les Protocoles d'accord (memoranda) et les conventions de prêt
- 51** Chapitre 8: Évaluation du caractère illégitime, odieux, illégal ou insoutenable de la dette
- 57** Chapitre 9: Fondements juridiques pour la répudiation et la suspension de la dette souveraine grecque

# Introduction

**D**epuis mai 2010, la Grèce applique un programme d'ajustement macroéconomique qui est la condition à laquelle elle reçoit une « aide financière » du Fonds monétaire international, de quatorze États membres de la zone euro représentés par la Commission européenne, du Fonds européen de stabilité financière et de la Banque centrale européenne. Ce programme consiste en des mesures néolibérales telles que la diminution des dépenses, des licenciements massifs dans le secteur public, la dérégulation systématique du secteur privé, des augmentations d'impôts, des privatisations et des changements structurels (trompeusement appelés « réformes »).

Ces mesures imposées au niveau international, censées ramener le déficit budgétaire et la dette publique du pays à un niveau soutenable, ont précipité l'économie dans une profonde récession – la plus longue qu'ait connue l'Europe en temps de paix. Des millions de personnes se sont retrouvées sans emploi et dans une situation d'exclusion sociale et de pauvreté, tandis que les droits humains, en particulier les droits économiques et sociaux, ont été foulés au pied. Les infrastructures et les services publics – écoles, hôpitaux, tribunaux, municipalités – ont été restructurés, supprimés ou étouffés d'une façon ou d'une autre afin d'atteindre les objectifs budgétaires spécifiés par les créanciers, objectifs largement critiqués pour leur caractère inacceptable et leur manque de réalisme. Des vies humaines, le tissu social, la structure de l'État et l'environnement ont subi des blessures qui seront longues à guérir, quand elles ne sont pas irréversibles, comme pour celles et ceux qui ont perdu la vie ou se sont donnés la mort sous l'ère des memoranda, période où le taux de suicide a atteint des niveaux sans précédent.

C'est en réponse à cette situation, et dans le cadre de la responsabilité du Parlement envers le peuple grec, que le 4 avril 2015, la Présidente du Parlement grec a décidé de créer une Commission spéciale du Parlement. La Commission pour la Vérité sur la Dette publique a reçu pour mandat de rechercher la vérité sur la création de la dette publique et son augmentation à des niveaux intolérables, ainsi que d'auditer la dette et de promouvoir la coopération internationale du Parlement grec avec le Parlement européen et les parlements d'autres pays en matière de dette, ainsi qu'avec des organisations internationales. Le but de la Commission est de traiter l'ensemble des problèmes juridiques, sociaux et économiques liés à la dette qui méritent un examen en bonne et due

forme, et de participer à la prise de conscience des citoyens grecs, de la communauté internationale et de l'opinion publique partout dans le monde.

Le présent rapport préliminaire présente les principales conclusions de la Commission au premier stade de ses travaux. Elles soulèveront certainement des questions, qui seront reprises et analysées durant l'année qui vient, dans une seconde phase. Les conclusions présentées ici sont préliminaires et, les travaux de la Commission devant se poursuivre, il faut s'attendre à ce que les éléments présentés soient corroborés et affinés dans les mois qui viennent.

Le premier objectif de ce rapport préliminaire est de mettre en évidence les principaux points sujets à discussion et de cerner les questions précises qui doivent être portées dans le débat public.

Après une première section qui présente le contexte et la méthodologie de notre analyse, ainsi que les définitions retenues pour caractériser les dettes illégales, illégitimes, odieuses et insoutenables, la suite du rapport se structure comme suit. Les chapitres 1 et 2 retracent l'évolution de la dette publique grecque entre 1980 et 2015. Le chapitre 3 présente les principaux éléments concernant les créanciers actuels de la Grèce. Le chapitre 4 résume les mécanismes de la dette en rapport avec les accords signés entre la Grèce et la Troïka depuis 2010. Les chapitres 5 et 6 analysent les conditionnalités attachées à la Convention de prêt et autres accords, ainsi que leur impact sur le caractère insoutenable de la dette, tant dans une perspective macroéconomique que du point de vue des droits humains. Le chapitre 7 examine les problèmes juridiques que soulèvent les memoranda et les conventions de prêt, et la manière dont ces textes ont été élaborés et adoptés. Le chapitre 8 récapitule les conclusions de la Commission sur la dette publique grecque, sur la base des définitions de la dette illégitime, odieuse, illégale et insoutenable adoptées à sa séance plénière des 4-7 mai 2015. Enfin, après cette analyse des problèmes multiples en rapport avec la dette publique grecque, le chapitre 9 conclut en présentant les possibilités existantes en matière d'annulation de la dette, et en particulier les conditions dans lesquelles, en droit international, un État souverain peut exercer son droit à la répudiation ou à la suspension unilatérale du remboursement de la dette.

# Les travaux de la Commission pour la Vérité sur la Dette publique

## Contexte

La décision de créer la Commission pour la Vérité et de réaliser un audit de la dette publique grecque se justifie par trois raisons principales.

Tout d'abord, réaliser un audit de la dette publique est un droit démocratique élémentaire des citoyens et un droit souverain de la nation. Il ne peut y avoir de démocratie sans transparence en matière de finances publiques, et il est immoral de demander aux citoyens de payer une dette sans savoir comment et pourquoi elle a été contractée. Il est également très important d'auditer la dette parce que des sacrifices substantiels sont exigés du peuple grec et de l'État grec afin d'honorer les remboursements.

En second lieu, l'audit de la dette est aussi un devoir institutionnel de l'État en droit européen. L'audit répond en effet à l'obligation créée par le Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, qui enjoint à un État membre soumis à un programme d'ajustement macroéconomique de réaliser « un audit complet de ses finances publiques afin, notamment, d'évaluer les raisons qui ont entraîné l'accumulation de niveaux d'endettement excessifs ainsi que de déceler toute éventuelle irrégularité » (paragraphe 9 de l'Article 7). Cette obligation a été négligée par les gouvernements grecs précédents et par les institutions de la Troïka.

En troisième lieu, l'audit de la dette est également une obligation au regard du droit international. Les Principes directeurs des Nations unies relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme (A/HRC/20/23), adoptés par le Conseil des droits de l'Homme en juillet 2012, demandent aux États de conduire régulièrement des audits de leur dette publique, en vue d'assurer la transparence et la redevabilité dans la gestion de leurs

ressources, et d'éclairer les décisions d'emprunt à venir.

Un objectif central des travaux de la Commission est de répondre à la demande de transparence et de redevabilité dans la gestion des ressources exprimée par les Nations unies. Un autre objectif est d'expliquer à la population grecque comment et pourquoi cette dette, qu'elle est sommée de rembourser depuis cinq ans, a été créée et comment elle a été gérée.

## Composition de la Commission pour la Vérité sur la Dette publique

La Commission pour la Vérité sur la Dette publique est une Commission indépendante, créée par la Présidente du Parlement grec par un Règlement du Parlement. Elle est présidée par la présidente du Parlement grec, Zoé Konstantopoulou ; le professeur Éric Toussaint en assure la coordination scientifique et la députée européenne Sofia Sakorafa est chargée des relations avec le Parlement européen et d'autres institutions. Elle comprend des membres grecs, ainsi que des membres venant de dix autres pays. La plupart sont reconnus au niveau international pour leur compétence et leur expérience dans les domaines de l'audit, de la dette publique, de la protection des droits humains, du droit international, du droit constitutionnel, de la finance internationale, de la macroéconomie, de la lutte contre la corruption et pour la transparence ; d'autres apportent l'expérience précieuse des mouvements sociaux, au niveau local ou international. La Commission a également pu compter sur l'aide d'experts extérieurs et des autorités, ainsi que des services administratifs du Parlement et de la société dans son ensemble. Le travail de la Commission est ouvert à l'ensemble de la société et à ceux qui souhaitent s'impliquer, que ce soit en tant qu'experts, personnes ressources, témoins ou membres. Pendant les deux premiers mois de travaux de la Commission, nous avons d'ailleurs reçu un grand nombre de propositions de contributions, qui ont été prises en compte ou le seront à l'avenir. Les membres de la Commission proposent bénévolement leurs services ; ils n'ont pas été rémunérés et ne le seront pas à l'avenir.

## Mandat et objectifs de la Commission pour la Vérité sur la Dette publique

Le mandat reçu par la Commission est d'examiner la nature de la dette publique grecque, ainsi que les processus (historique, financier...) en relation avec sa création et son accumulation ; la Commission doit aussi identifier la proportion de la dette qui peut être définie comme illégitime, illégale, odieuse ou insoutenable.

La Commission pour la Vérité sur la Dette publique aborde l'audit de la dette de manière à favoriser la transparence et la redevabilité dans la gestion des finances publiques grecques. Elle entend donner des arguments et expliciter les fondements juridiques qui peuvent justifier une annulation de dette.

## Limites

Pendant les deux premiers mois de leurs travaux, les membres de la Commission ont mis les bouchées doubles pour mener à bien une première analyse de la dette publique et pouvoir présenter les conclusions préliminaires contenues dans ce rapport. Cependant, ce délai n'était pas suffisant pour analyser complètement les mécanismes d'accumulation de la dette en Grèce de 1980 à 2015. Aussi la Commission a-t-elle dû se fixer des priorités, en particulier concernant les périodes à examiner d'urgence.

Par ailleurs, la Commission n'a pas encore reçu tous les documents juridiques et officiels qui lui permettront de corroborer ses conclusions et d'analyser tous les aspects de la dette grecque ; elle prend aussi note du fait que la Banque de Grèce, par la voix de son Directeur, a refusé de transmettre des documents qui sont essentiels pour mener à bien l'audit. La Commission va insister pour obtenir ces documents (à savoir les transactions bancaires en rapport avec les conventions de prêt). Dans les mois qui viennent, nous espérons pouvoir compter sur la collaboration pleine et entière des institutions grecques impliquées dans l'administration de la dette publique, pour qu'elles fournissent en particulier les données et documents juridiques ainsi que les registres comptables qui nous permettront de compléter l'audit de la dette.

Toutefois, le travail accompli à ce jour par la Commission pour la Vérité sur la Dette publique nous permet déjà de présenter des conclusions préliminaires importantes et leurs incidences politiques. Ces résultats préliminaires jettent une lumière nouvelle sur les problèmes de la dette et démontrent l'importance de poursuivre nos investigations et procédures d'audit. La Commission va donc continuer ses travaux dans les mois qui viennent et devrait remettre son rapport définitif en mai 2016.

## Le cadre temporel de l'analyse

Un des objectifs de la Commission est de présenter un tableau exhaustif de l'évolution de la dette publique grecque de 1980 à 2015, en analysant les tendances, les processus et les cycles d'exécution des transactions qui ont donné lieu à pareil endettement.

Compte tenu des délais impartis, pendant la première phase de l'audit, la Commission a donné la priorité à l'examen de la période couverte par les memoranda, soit de mai 2010 à janvier 2015.

Les institutions et processus qui se sont distingués pendant la période des memoranda ne sont toutefois pas apparus du jour au lendemain. Nos analyses prélimi-

naires de la période 1980-2010, portant en particulier sur des cas de corruption flagrante qui ont grevé le budget de l'État, démontrent l'importance de poursuivre nos investigations. Cela sera l'objet de la seconde phase de nos travaux.

## Objectifs du rapport

Ce rapport s'adresse aux dirigeants de la République grecque, mais pas seulement. Comme signalé précédemment, un des objectifs du rapport est de contribuer à la prise de conscience de la population grecque, de la communauté internationale et de l'opinion publique mondiale. Pour ce faire, la Commission n'a pas épargné ses efforts pour le rendre accessible au plus grand nombre, sans sacrifier la rigueur de l'analyse. Cela nécessitait entre autres de rester concis : un document de plusieurs centaines de pages n'aurait pas pu atteindre cet objectif. Mais cela impliquait aussi de nous efforcer d'être clairs. Nous présentons nos arguments dans des termes simples, en évitant le plus possible tout jargon technique, précisément là où nous abordons les aspects les plus techniques. C'est seulement ainsi que ce rapport peut être lu et compris par des gens qui n'ont pas de connaissance technique du domaine, c'est-à-dire la majorité, ceux-là mêmes qui doivent prendre part aux délibérations démocratiques. C'est pourquoi des documents qui traitent d'aspects techniques ou analysent en profondeur certains points présentés dans ce rapport seront disponibles sur internet dans leur version intégrale.

## Sources de documents et de données

Pour dégager la vérité sur le processus d'accumulation de la dette publique grecque, il est indispensable de disposer de données et documents officiels. Afin de mener à bien sa mission, la Commission s'est servie, entre autres, des sources suivantes :

- Documents officiels tels que contrats, traités, conventions, protocoles ;
- Rapports annuels de la BCE, de la Banque de Grèce, du Fonds hellénique de stabilité financière ;
- Statistiques officielles d'EUROSTAT, d'ELSTAT, de l'OCDE, de la Banque de Grèce, du Ministère des Finances, de l'Agence de gestion de la dette publique, de la Commission européenne ;
- Articles de revues universitaires, rapports de recherche, articles de journaux ;
- Auditions publiques de témoins ;
- Rencontres avec différentes autorités ;
- Archives de procès, comme l'affaire transmise au Parlement grec par les procureurs chargés des délits économiques (septembre-novembre 2012) concernant les déclarations de l'ex-représentant de la Grèce au FMI, M. Roumeliotis.

# Définitions

Dans ce rapport, les termes dette illégitime, dette illégale, dette odieuse et dette insoutenable sont définis de la manière suivante :

## Dette illégitime

Dette que le débiteur ne peut être contraint de rembourser du fait que le prêt, le titre financier, la garantie ou les termes et conditions attachés au prêt sont contraires au droit (aussi bien national qu'international) ou à l'intérêt général ; ou parce que ces termes et conditions sont manifestement injustes, abusifs ou inacceptables ; ou encore parce que les conditions attachées au prêt contiennent des mesures politiques qui violent les lois nationales ou les standards en matière de droits humains ; ou in fine car le prêt ou sa garantie ne sont pas utilisés au profit de la population ou parce que la dette est le produit d'une transformation de dette privée (ou commerciale) en une dette publique sous la pression des créanciers.

## Dette illégale

Dette pour laquelle les procédures légales en vigueur (incluant celles qui concernent l'autorité pour ratifier les prêts ou approuver les prêts ou les garanties par l'organisme ou les organismes représentatifs du gouvernement de l'État débiteur) n'ont pas été respectées, ou dette qui implique une faute grave de la part du créancier (par exemple, recours à la corruption, à la menace ou à l'abus d'influence) ; il peut s'agir également d'une dette contractée en violation du droit national ou international ou qui contient des conditions contraires au droit international ou à l'intérêt général.

## Dette odieuse

Dette qui a été contractée en violation des principes démocratiques (ce qui comprend l'assentiment, la participation, la transparence et la responsabilité) et a été employée contre les plus hauts intérêts de la population de l'État débiteur, ou dette qui a pour conséquence de dénier les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population si le créancier sait ou est en mesure de savoir ce qui précède.

## Dette insoutenable

Dette qui ne peut être honorée sans attenter gravement à la capacité de l'État débiteur à assurer ses obligations en matière de droits humains fondamentaux, comme ceux relevant du domaine de l'éducation, de l'eau, des soins de santé, de la fourniture de logements décentes, ou à investir dans les infrastructures publiques et les programmes nécessaires au développement économique et social, ou encore, dette dont le remboursement entraînera des conséquences préjudiciables pour la population de l'État débiteur (ce qui inclut une détérioration de ses conditions de vie). Une telle dette est remboursable mais son paiement devra être suspendu pour permettre à l'État d'assumer ses responsabilités en matière de droits humains.

# Acronymes

**ANFA** : Accord sur les actifs financiers nets  
**BCE** : Banque centrale européenne  
**BCN** : Banque centrale nationale  
**BEI** : Banque européenne d'investissement  
**BIRD** : Banque internationale pour la reconstruction et le développement (constitutive de la Banque mondiale)  
**BRI** : Banque des règlements internationaux  
**CAIC** : Commission pour un audit officiel de la dette – (Équateur)  
**CDF** : Charte des droits fondamentaux  
**CDI** : Commission du droit international  
**CDS** : Contrat d'échange sur défaut de crédit – (Credit Default Swap)  
**CIDE** : Convention internationale des droits de l'enfant  
**CIRDI** : Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (organisme qui fait partie de la Banque mondiale)  
**CJUE** : Cour de justice de l'Union européenne  
**COFOG** : Dépense des administrations publiques par fonction – (Classification of the functions of government)  
**CPI** : Commission parlementaire d'enquête sur la dette – (Brésil)  
**CSE** : Charte sociale européenne  
**CVDT** : Convention de Vienne sur le droit des traités  
**DBB** : Opération de rachat de dette – (Debt Buy-Back)  
**DUDH** : Déclaration universelle des droits de l'homme  
**EFF** : Facilités de financement étendues – (Extended Fund Facility)  
**ELSTAT** : Autorité hellénique des statistiques – (anciennement NSSG)  
**ESA95** : Système européen des comptes nationaux et régionaux  
**EURIBOR** : Euro Interbank Offered Rate  
**FCC** : Fonds Commun de Créances  
**Fesf** : Fonds européen de stabilité financière  
**FHSF** : Fonds hellénique de stabilité financière  
**FMI** : Fonds monétaire international  
**HRADF** : Fonds de développement des actifs de la République hellénique (=TAIPED en grec)  
**KfW** : Établissement allemand de crédit pour la reconstruction – (Kreditanstalt für Wiederaufbau)  
**Mds** : Milliards  
**MES** : Mécanisme européen de stabilité  
**MFAFA** : Mécanismes liés à l'accord-cadre d'assistance financière  
**MoU** : Protocole d'accord – (Memorandum of Understanding)  
**NSSG** : Service statistique national grec – (National Statistical Service of Greece)  
**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques  
**OFCE** : Observatoire français des conjonctures économiques  
**OIT** : Organisation internationale du travail  
**OMT** : Opération monétaire sur titre  
**ONU** : Organisation des Nations unies  
**PIB** : Produit intérieur brut  
**PIDCP** : Pacte international relatif aux droits civils et politiques  
**PIDESC** : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels  
**PSI** : Participation du secteur privé – (Private Sector Involvement)  
**SDR** : Droits de tirage spéciaux – (Special Drawing Rights) au sein du FMI  
**SMP** : Programme d'achat d'obligations d'État – (Securities Market Programme)  
**SPV** : Véhicules ou Fonds Spéciaux Privés  
**TUE** : Traité sur l'Union européenne  
**TFUE** : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  
**UE** : Union européenne

# La dette avant la Troïka

La dette publique actuelle est l'héritage des évolutions passées. C'est pourquoi ce premier chapitre analyse l'accroissement de la dette grecque depuis le début des années 1980. Les principaux résultats qui ressortent de cette analyse sont les suivants :

- Plutôt que la conséquence de déficits budgétaires élevés, l'augmentation de la dette est clairement liée aux paiements croissants d'intérêts. La dette grecque d'avant la crise est surtout l'héritage de la dette accumulée pendant la période 1980-1993. Le principal facteur de l'accumulation de dette sur la période est ce qu'on appelle l'effet « boule de neige », qui se déclenche quand le taux d'intérêt apparent sur la dette est plus élevé que la croissance nominale du PIB. Ce phénomène est responsable des deux tiers de l'augmentation de la dette entre 1980 et 2007.

- Les dépenses publiques de la Grèce ont été inférieures, en proportion du PIB, à celles des autres États membres de la zone euro. Le seul poste du budget primaire (c'est-à-dire hors intérêts de la dette) où les dépenses ont été plus élevées est celui des dépenses militaires, à propos desquelles une série de scandales de corruption doit encore être étudiée. Les dépenses militaires excessives ont contribué pour 40 Mds d'euros à la dette générée entre 1995 et 2009.

- Les déficits primaires (hors intérêts), qui alimentent la dette, sont également le produit d'un faible rendement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales patronales. Ce niveau de rendement, nettement inférieur à celui observé dans les autres pays de la zone euro, est dû à la fraude fiscale et aux flux de capitaux illicites — voir ci-dessous —, qui ont seulement profité à une minorité de la population. Les pertes cumulées au titre de ces deux sources de recettes expliquent le reste de la progression de la dette de 1995 à 2009.

- Les sorties illicites de capitaux ont engendré une perte supplémentaire de recettes fiscales, qui s'est élevée à 30 Mds d'euros entre 2003 et 2009. Dans le même temps, les dépenses dans d'autres domaines, comme la sécurité sociale, l'éducation ou la recherche-développement, ont été ramenées à des niveaux inférieurs à la moyenne de l'Union européenne.

- L'entrée de la Grèce dans la zone euro a conduit à une augmentation considérable de la dette privée grecque, qui est passée de 74,1 % du PIB en 2001 à 129,1 %

en 2009, et à laquelle les principales banques privées européennes, mais aussi les banques grecques, se sont retrouvées fortement exposées. Cette situation est à l'origine de la crise bancaire de 2009, qui a déclenché la crise de la dette souveraine grecque.

## 1. L'augmentation de la dette : une vue d'ensemble

On peut observer trois phases distinctes dans l'évolution de la dette publique entre 1981 et 2009 (graphique 1.1) :

- 1981-1993 : après l'entrée de la Grèce dans l'Union européenne en 1981, on observe une forte augmentation de la dette publique, qui passe de 25 % à 91 % du PIB.

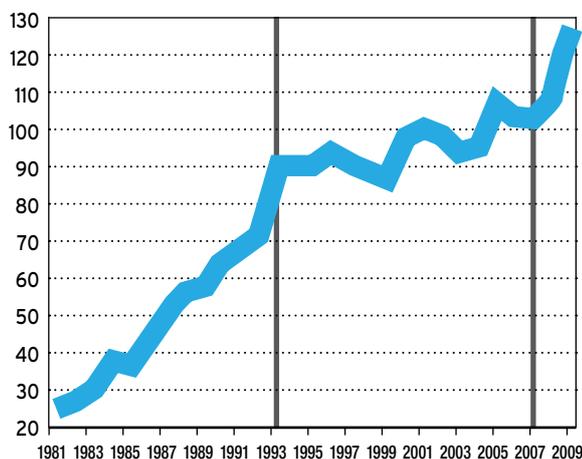
- 1993-2007 : quasi-stabilisation de la dette, de 91 % à 103 % du PIB. Pendant cette période, en 2001, la Grèce entre dans la zone euro avec une dette de 100 % du PIB et un déficit proche de 3 %, qui sera contesté en 2004<sup>1</sup>.

- 2007-2009 : forte hausse de 103 % à 113 % du PIB et, après une révision statistique contestée<sup>2</sup>, à 127 % du PIB, la dette s'élevant alors à environ 300 Mds d'euros.

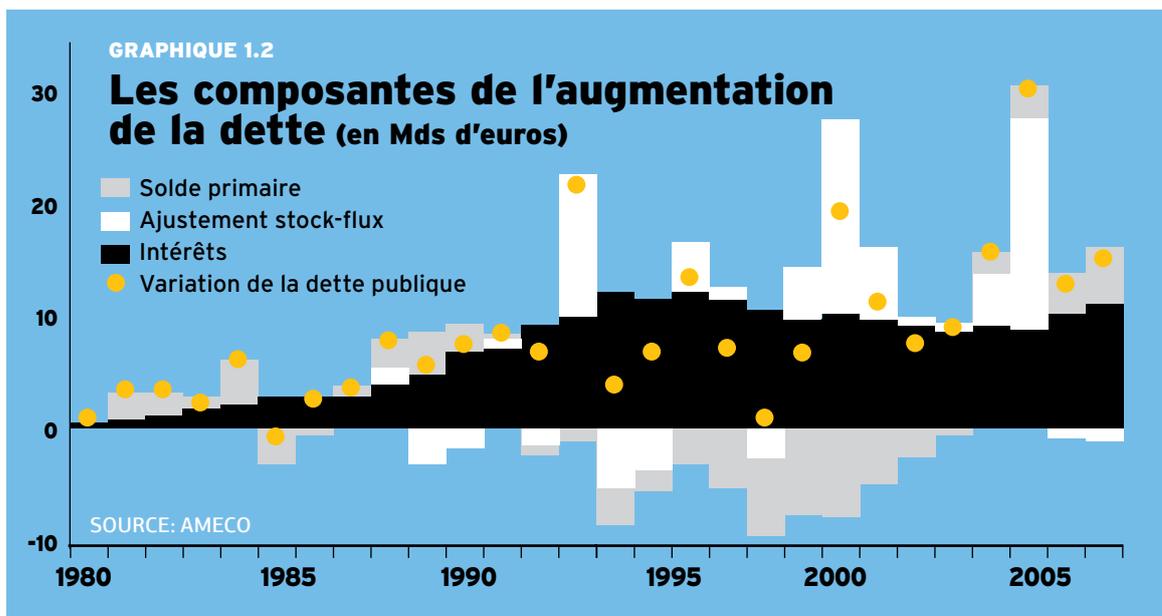
GRAPHIQUE 1.1

### Ratio dette/PIB, 1980-2009

La variation annuelle de la dette publique est la somme de trois éléments :



SOURCE: AMECO



■ Le solde budgétaire primaire : c'est la différence entre les dépenses (hors intérêts) et les recettes budgétaires

■ Les intérêts payés

■ L'ajustement stock-flux, qui est la différence statistique entre la variation de l'encours de dette et le déficit total de l'année courante.

Une fois la dette ainsi décomposée, comme dans le graphique 1.2, le rôle majeur que jouent les paiements d'intérêts dans l'augmentation de la dette apparaît clairement.

**Le ratio dette/PIB peut quant à lui être décomposé en trois éléments :**

■ Solde budgétaire primaire (en % du PIB)

■ Ajustement stock-flux (en % du PIB)

■ « Effet boule de neige » (en % du PIB) : il est positif quand le taux d'intérêt apparent servi sur la dette publique est plus élevé que le taux de croissance nominal du PIB.

Le tableau 1.1 ci-dessous résume la contribution de ces différents éléments à l'évolution du ratio dette/PIB. Entre 1980 et 1993, le ratio dette/PIB a augmenté de 70,4 points : l'effet boule de neige a contribué à cette hausse à hauteur de 58 %, les soldes primaires cumulés à hauteur de 32 %, et les ajustements stock-flux à hauteur de 10 %. Pour la période 1993-2007, la contribution de l'effet boule de neige est supérieure à la variation totale du ratio dette/PIB.

**TABEAU 1.1**

	80-93	93-07
Variation du ratio dette/PIB*	70,4	11,9
dont : Effet boule de neige	40,6	13,5
Soldes primaires	22,4	-25,1
Ajustement stock-flux	7,4	23,5

\* en points de pourcentage.

**De ce premier examen, nous pouvons tirer les trois conclusions suivantes :**

1. La dette grecque d'avant la crise (2007) provient essentiellement de la dette accumulée pendant la période 1980-1993.

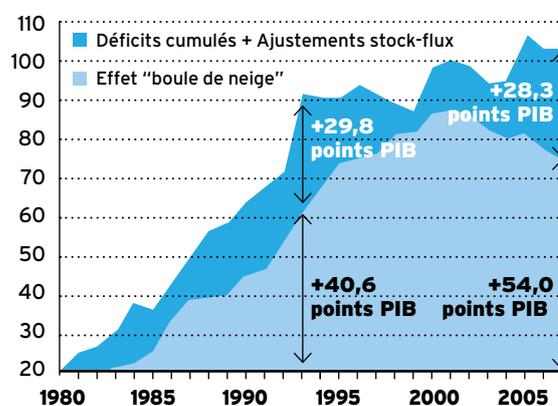
2. L'effet boule de neige est le principal facteur de l'évolution constatée. Cet effet a été déclenché par des taux d'intérêt élevés, associés à la baisse du taux de change de la drachme.

3. Même si les déficits budgétaires étaient importants, ils n'ont pas constitué la cause principale de l'accroissement de la dette.

Les résultats de l'analyse peuvent être résumés comme suit (graphique 1.3) : entre 1980 et 2007, le ratio dette/PIB a augmenté de 82,3 points de pourcentage du PIB. Deux tiers de cette hausse (65,6 %) sont imputables à l'effet boule de neige et seulement un tiers (33,4 %) aux déficits cumulés (y compris les ajustements stock-flux).

**GRAPHIQUE 1.3**

**Les composantes de la dette grecque (en % du PIB) 1980-2007**

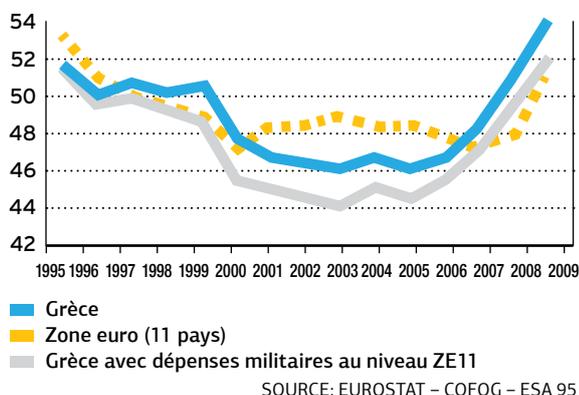


Contrairement à ce qui est souvent affirmé, les dépenses publiques grecques (hors défense) n'ex-

pliquent pas l'augmentation de la dette. Les dépenses publiques ont été inférieures à celles des onze autres pays de la zone euro.

GRAPHIQUE 1.4

### Comparaison de l'évolution des dépenses du secteur des administrations publiques (1995-2005)



De 1995 à 2009, les dépenses des administrations publiques en Grèce (48 %) ont en moyenne été inférieures à celles des onze autres pays de la zone euro (48,4 %). Les données disponibles concernant les budgets primaires (hors intérêts) n'indiquent des dépenses supérieures que dans le domaine de la défense, la Grèce y consacrant 3 % du PIB, contre 1,4 % en moyenne. Dans l'hypothèse où le pourcentage du PIB consacré à la défense en Grèce aurait été au même niveau que dans les onze autres pays, les dépenses publiques totales en pourcentage du PIB auraient été inférieures en Grèce par rapport aux autres pays jusqu'en 2007.

Nous estimons que l'excès de dépenses militaires a contribué à un accroissement de la dette d'au moins 40 Mds d'euros<sup>3</sup>. La plupart de ces dépenses sont liées à d'énormes contrats d'achats de matériels militaires fournis par des sociétés basées dans des pays créditeurs de la Grèce<sup>4</sup>. Dans plusieurs cas, la question de l'illégalité des transactions, entachées par exemple de corruption, a été soulevée, en particulier à propos des prix excessifs facturés et du caractère défectueux des matériels<sup>5</sup>. Les prêteurs actuels de la Grèce ont conditionné le sauvetage

de 2010 à la confirmation de commandes en suspens de matériels militaires, alors même qu'une partie de ces dépenses relèvent d'objectifs communs de défense de l'Union européenne<sup>6</sup>, et ne sauraient donc, en toute logique, être à la seule charge de la Grèce.

Les déficits primaires, qui creusent la dette et contribuent à son augmentation, sont principalement dus à la faiblesse de la collecte des recettes publiques. Le produit des taxes et des contributions sociales collectées après 1999 a diminué à des niveaux proches de 34 % du PIB ou en dessous, contre 40 % ou plus dans les autres pays de la zone euro.

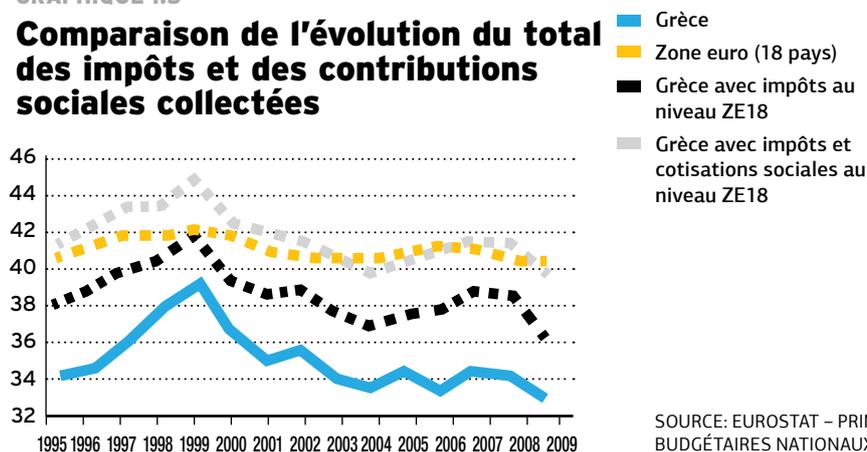
Comme l'illustre le graphique 1.5, le faible rendement de l'impôt sur le revenu et l'insuffisance des contributions réelles des employeurs à la sécurité sociale expliquent la différence entre les recettes publiques de la Grèce et celles de la zone euro à 18. Cette différence résulte principalement de la fraude, facilitée par la corruption et l'inefficacité des procédures de collecte, la complaisance des sanctions, qui restent limitées pour les fraudeurs, et la faiblesse des procédures de recouvrement<sup>7</sup> : le montant des impôts et contributions impayés était estimé à 29,4 Mds d'euros fin 2009<sup>8</sup>.

La dette contractée pour compenser cette insuffisance de la collecte de l'impôt sur le revenu représente 88 Mds d'euros sur la période 1995-2009<sup>9</sup>. Cette partie de la dette a principalement bénéficié à une minorité de la population, puisque la majorité des contribuables – 77,5 % en 2009<sup>10</sup> –, qui vivent de salaires et de pensions de retraite, sont dans l'ensemble de bons payeurs. Une autre raison de cette insuffisance est une législation fiscale elle-même injuste, qui permet à quelques groupes privilégiés de recourir légalement à l'évasion fiscale. Le manque à gagner dû à l'insuffisance des cotisations sociales payées par les employeurs (et non des travailleurs) représente 75 Mds d'euros sur la période 1995-2009.

Les réductions de l'imposition sur les sociétés ont également contribué au déficit de recettes, le taux d'imposition ayant progressivement été ramené de 40 % à 25 % sur la période. En conséquence, alors que l'impôt sur les sociétés représentait 4,1 % du PIB en 2000 (3 % dans la zone euro à 18), en 2005 il passait en dessous de la moyenne de la zone euro à 18, pour atteindre 2,5 %, puis 1,1 % en 2012.

GRAPHIQUE 1.5

### Comparaison de l'évolution du total des impôts et des contributions sociales collectées



## 2. Les sorties illégales de capitaux : dernière cause de l'hémorragie mais non des moindres

Le site internet LuxLeaks<sup>11</sup> fournit des informations sur neuf sociétés grecques qui ont bénéficié d'accords fiscaux luxembourgeois. Il s'agit de Babcock & Brown, BAWAG, Blue House, Coca-Cola HBC, Damma Holdings, Eurobank, Macquarie Group, Olayan Investments Company Establishment et Weather Investments.

Les sorties illicites de capitaux sont un moyen encore plus radical d'éviter l'impôt. Pour estimer leurs montants annuels, nous avons utilisé les données de Global Financial Integrity<sup>12</sup>, une ONG qui évalue ces flux en calculant la différence entre les flux sortants d'un pays et les flux reçus de ce pays par le reste du monde. Comme cette méthode n'identifie que la partie la plus visible des flux financiers sortants, ses résultats doivent être considérés comme une approximation basse<sup>13</sup>. Les données disponibles pour la Grèce montrent des sorties cumulées de 200 Mds d'euros entre 2003 et 2009.

TABLEAU 1.2

### Sorties illicites de capitaux (en Mds d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2003-2009
41,2	31,8	0,0	33,0	53,1	2,8	40,5	202,5

SOURCE: GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY<sup>14</sup>

Nous évaluons l'impact de ces sorties illicites sur la base d'un taux d'imposition modéré de 15 % (la moitié du taux effectif). Il en résulte une perte de recettes pour l'État de 30 Mds d'euros. Ainsi, avec une législation prévenant efficacement ces sorties et une taxation juste, la dette publique grecque aurait été, en prenant en compte les intérêts correspondants, inférieure de 40 Mds d'euros en 2009.

## 3. Après l'entrée dans la zone euro (2001)

La croissance économique après 2001 a été principalement tirée par celle de la consommation et a entraîné une augmentation du déficit de la balance commerciale. Les principaux partenaires commerciaux de la Grèce ont bénéficié de son expansion économique sur la période en augmentant leurs exportations vers le pays. Elles incluaient aussi bien le matériel militaire que les équipements de télécommunications, dont plusieurs sont l'objet de scandales financiers et de corruption. Les cas les plus connus concernent des sous-marins, des chars Léopard et les marchés publics accordés à l'entreprise Siemens.

GRAPHIQUE 1.6

### Balance des biens et services (en Mds d'euros)

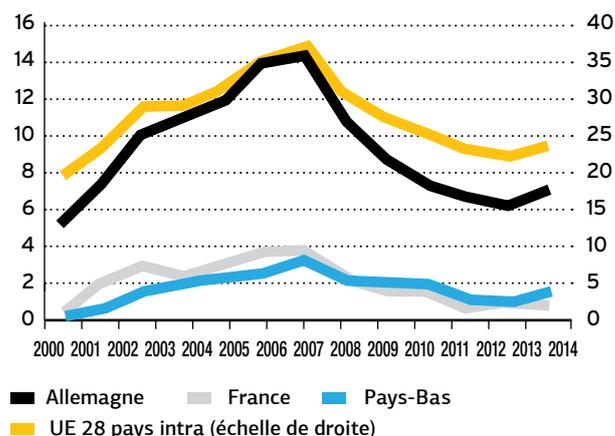


SOURCE: BANQUE DE GRÈCE

GRAPHIQUE 1.7

### Importations grecques après 2002

Importations grecques de biens (en Mds d'euros)



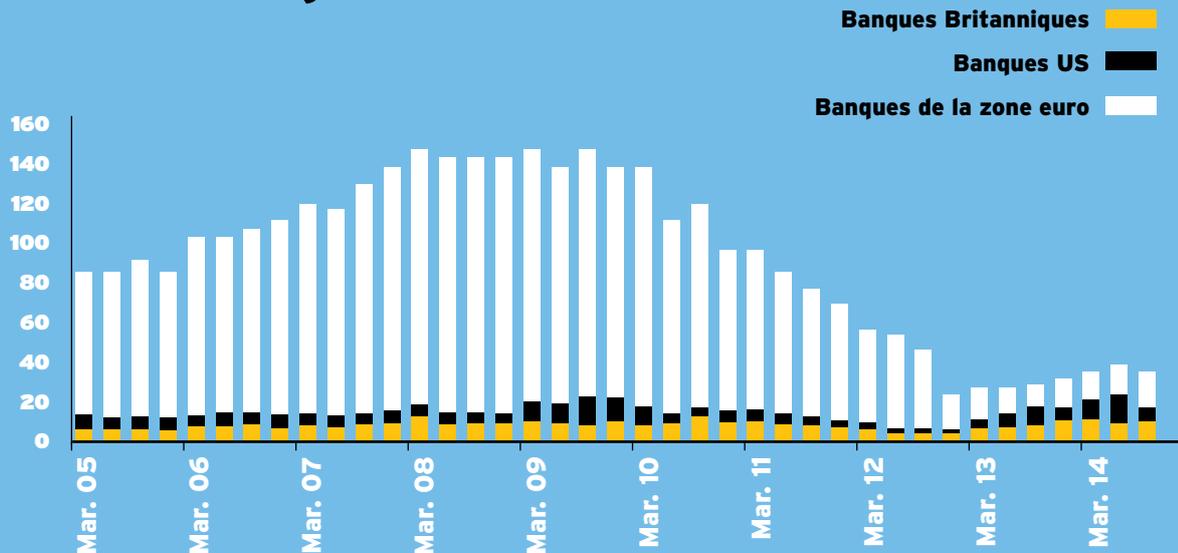
SOURCE: EUROSTAT - CN8

## 4. La faiblesse des taux d'intérêt a entraîné une exposition croissante des banques grecques et européennes à la dette privée grecque

Après 2001, alors que l'inflation était plus élevée en Grèce que dans la zone euro, les emprunteurs grecs publics et privés ont pu offrir des taux d'intérêt nominaux attractifs aux prêteurs internationaux, entraînant ainsi un flux de capitaux étrangers dans les secteurs public et privé. D'importantes banques européennes, principalement allemandes et françaises, ont participé activement à l'énorme augmentation des dettes privées en Grèce, y compris par la prise de participation directe dans des banques grecques, comme dans le cas de Geniki (Société Générale) et Emporiki (Crédit Agricole).

GRAPHIQUE 1.9

## Créances étrangères sur la Grèce

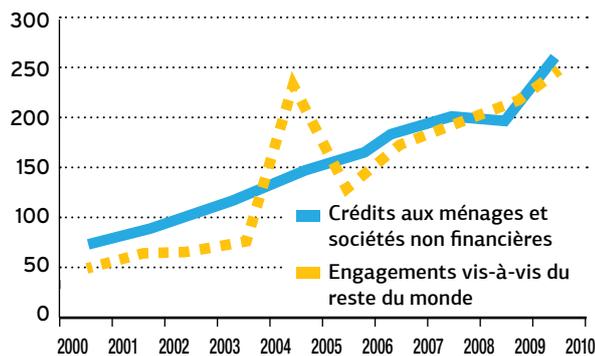


SOURCE : BRI, CONSOLIDATED ULTIMATE RISK BASIS. L'EUROZONE (EZ) COMPREND L'AUTRICHE (AT), LA BELGIQUE (BE), L'ALLEMAGNE (DE), L'ESPAGNE (ES), LA FRANCE (FR), L'IRLANDE (IE), L'ITALIE (IT) ET LES PAYS-BAS (NL).

Les risques de formation d'une bulle au vu de cette exposition excessive n'ont pas été correctement soupesés. Il en a résulté des taux de croissance du PIB supérieurs à ceux du reste de l'eurozone. Pendant cette période, le ratio dette publique/PIB est resté relativement stable alors que le ratio dette privée/PIB a augmenté plutôt rapidement, passant de 74,1 % en 2001 à 121,9 % en 2009<sup>15</sup>.

GRAPHIQUE 1.8

## La nette augmentation des prêts accordés par les banques grecques reposait sur des financements internationaux



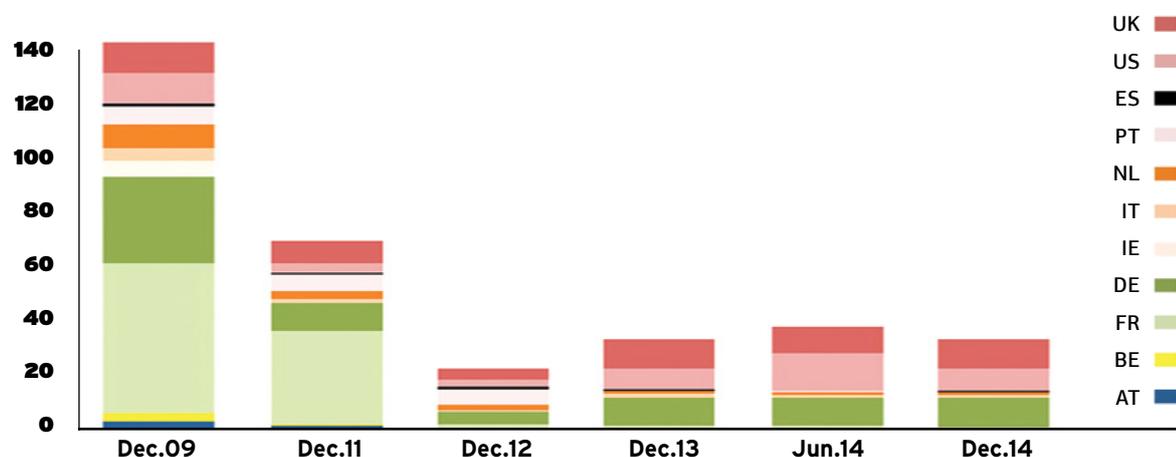
EN MDS D'EUROS

SOURCE :

BANQUE DE GRÈCE - COMPTES FINANCIERS

GRAPHIQUE 1.10

## Exposition des banques étrangères en Grèce (en Mds d'euros)



SOURCE : BRI, CONSOLIDATED ULTIMATE RISK BASIS..

## NOTES

1. Cela concerne l'affaire des swaps de change Goldman Sachs et les changements apportés au traitement des achats de matériel militaire pour faire baisser les déficits et la dette et ainsi pouvoir entrer dans la zone euro.
2. Il s'agit d'écarts liés à des illégalités dans les dettes certifiées par les autorités grecques. Des dettes non comptabilisées ont par la suite été incorporées illégalement et intentionnellement aux statistiques, d'où une hausse de la dette. Parmi les exemples notables, citons les dettes d'entreprises, les arriérés des hôpitaux, le traitement ambigu des swaps de Goldman Sachs et, enfin, les opérations aboutissant à une sous-estimation du PIB.
3. Banque de Grèce (2014). *Rapport annuel 2013*. En ligne : <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Annrep2013.pdf>, consulté le 12 juin 2015.
4. Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI) (2015). *SIPRI Military Expenditure Database*. En ligne : [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database), consulté le 13 juin 2015.
5. Milakas (2012). *Dette et Armement*. En ligne : [http://www.onalert.gr/stories/Xreos\\_kai\\_eksoplismoiPos\\_mas\\_poylhsan\\_skoypidia\\_gia\\_xrysafti\\_Apisteyta\\_stoixeia/17675](http://www.onalert.gr/stories/Xreos_kai_eksoplismoiPos_mas_poylhsan_skoypidia_gia_xrysafti_Apisteyta_stoixeia/17675), consulté le 12 juin 2015.
6. Par exemple, la défense des frontières de l'UE, les plans stratégiques de l'OTAN (missiles Patriot et F-16) et les opérations extérieures de l'OTAN en Libye, Somalie et Méditerranée orientale. Source : Milakas. *op. cit.* note précédente.
7. Par exemple, il y a plus de 110 000 litiges fiscaux pendants devant les tribunaux et environ 5 % des montants des affaires tranchées sont recouvrés. Ministère grec des Finances (2015). *Statistiques*. En ligne : [http://www.gsis.gr/gsis/export/sites/default/gsis\\_site/PublicIssue/documents\\_TaxAdmin/anartisid\\_2013.pdf](http://www.gsis.gr/gsis/export/sites/default/gsis_site/PublicIssue/documents_TaxAdmin/anartisid_2013.pdf), consulté le 12 juin 2015.
8. Kathimerini. 19 février 2015. En ligne : <http://www.news-bomb.gr/oikonomia/news/story/558084/h-aktinografia-ton-ofeilon-mas-pros-to>, consulté en juin 2015.
9. Calcul basé sur la différence entre les ressources effectives et celles qui auraient résulté de taux de collecte équivalents à la moyenne de l'eurozone – Source : Eurostat – COFOG – ESA95.
10. Ministère grec des Finances. *op. cit.* 7
11. ICIJ (2015). *Explore the Documents : Luxembourg Leaks Database*. En ligne : <http://goo.gl/vcYhDG>, consulté le 12 juin 2015.
12. Global Financial Integrity (2015). *Greece : Change in External Debt Model*. En ligne : <http://goo.gl/djEv1n>, consulté le 12 juin 2015.
13. L'économie informelle est estimée à 25 % à 30 % de l'économie enregistrée par plusieurs études : Economist Intelligence Unit (2010). *Country Report : Greece*. Avril 2010 ; OCDE (2009). *Études économiques de l'OCDE : Grèce 2009*. En ligne : <https://goo.gl/3jVIPU>, consulté le 12 juin 2015 ; Fondation hellénique pour la politique étrangère et européenne (ELIAMEP) (2010). *Economic Fact Sheet Greece 2009/10*.
14. Global Financial Integrity. *op. cit.* 12
15. OCDE (2015). *OCDE Statistics*. En ligne : <http://goo.gl/i4s-QSY>, consulté le 12 juin 2015.
16. Banque des règlements internationaux (BRI) (2010). *Statistical Annex. June Quarterly Review*. En ligne : <http://goo.gl/s4haRg>, consulté le 12 juin 2015.
17. Dont BNP, Société Générale et Crédit Agricole pour la France, Commerzbank, Baden Bank, Postbank et DZ Bank pour l'Allemagne et NBG, Agricultural Bank, Piraeus, EFG Eurobank, Hellenic Postbank et Alpha pour la Grèce.
18. Banque de Grèce (2015). *Financial Accounts*. En ligne : <http://goo.gl/JW85TX>, consulté le 12 juin 2015.

En 2009, avec l'entrée de l'économie grecque en récession, les banques privées grecques et étrangères ont fait face à des risques croissants sur des prêts privés non performants. Les banques étrangères (essentiellement de l'UE) étaient les plus exposées en Grèce (140 Mds d'euros), tant dans le secteur public (45 %), que dans les banques (16 %) et le secteur privé non financier (39 %)¹⁶.

En 2009, les banques grecques et étrangères¹⁷ couraient plus de risques que l'État grec avec sa dette souveraine. Le « sauvetage » de l'économie grecque avec de l'argent public sans restructuration de la dette publique était une solution avantageuse pour les banques étrangères : elle leur offrait le temps de diminuer, pour un coût relativement bas, leur exposition, au moins dans les secteurs bancaire et public. C'était aussi une solution avantageuse pour les banques grecques, qui ont réduit leur exposition dans le secteur public de 45,4 Mds d'euros au deuxième trimestre de 2009 à 23,9 Mds d'euros au quatrième trimestre de 2011¹⁸. En mettant l'accent sur le déficit et la dette publique et en gonflant artificiellement leur montant en 2009, le gouvernement Papandréou a présenté comme une crise de la dette publique ce qui était en réalité une crise bancaire (voir chapitre 2). Des annonces fréquentes quant à la détérioration de la situation ont provoqué une spéculation sur les CDS (*credit default swaps*, contrat d'échange sur défaut de crédit) sur la dette souveraine grecque et porté le coût de son refinancement à des niveaux insoutenables, en raison des taux d'intérêt trop élevés exigés pour refinancer les obligations grecques arrivant à échéance.

Tout au long des chapitres suivants, il est démontré que la plupart des prêts de sauvetage consentis sous des conditions très sévères à la Grèce après 2010 ont été utilisés au bénéfice exclusif des banques privées, soit pour le remboursement des titres publics qu'elles détenaient, soit pour la recapitalisation des banques grecques. Loin des affirmations selon lesquelles ces prêts « portent assistance » ou « viennent en aide » à la population ou à l'État, leur véritable objet nous amène à dresser un tableau totalement différent : le premier bénéficiaire des prêts de la Troïka n'est autre que le secteur financier privé.

# Évolution de la dette publique grecque entre 2010 et 2015

## RÉSUMÉ

**E**n 2008, au moment où l'économie commençait à se dégrader, le système bancaire grec se trouvait confronté à une crise de solvabilité. Le principal objectif du premier accord de financement de mai 2010, d'un montant de 110 Mds d'euros, était de venir au secours des banques exposées au risque de la dette publique grecque. Le financement permettait aux banques grecques et européennes de réduire leur exposition aux obligations grecques en transférant le risque aux créanciers bilatéraux et multilatéraux. Tandis que l'économie ralentissait du fait des mesures d'austérité imposées au motif de rembourser la dette, la situation fiscale de son côté continuait à se détériorer, entraînant une augmentation du ratio dette/PIB.

Le second accord, qui prévoyait des prêts supplémentaires d'un montant de 130 Mds d'euros et une réduction (« haircut » ou PSI – participation du secteur privé) de 53,5 % de la valeur faciale des titres grecs, aggrava la crise. Des structures publiques figurent parmi les perdants du PSI car elles subirent des pertes de 16,2 Mds d'euros. L'essentiel fut supporté par les systèmes de retraite qui enregistrèrent 14,5 Mds d'euros de pertes. À l'inverse, les banques grecques furent totalement indemnisées, tandis que les créanciers privés étrangers le furent en partie pour ces pertes consécutives au « haircut », grâce à la mise en place d'« adoucisseurs » (ou « sweeteners »).

La gestion de cette crise fut un échec car elle fut considérée comme une crise de dette souveraine alors qu'il s'agissait en réalité d'une crise bancaire.

### 1. De 2009 à mai 2010

Les élections anticipées du 4 octobre 2009 virent une des plus larges victoires du PASOK (parti socialiste grec) de la décennie, celui-ci recueillant 43,92 % des suffrages. Ce succès du PASOK était le résultat de ses promesses préélectorales. Grâce à sa fameuse phrase « *Nous avons de l'argent* », prononcée à l'occasion d'une réunion électorale dans la Grèce rurale, le leader du PASOK gagna les élections. Le PASOK promettait une nouvelle période qui verrait la reprise d'une redistribution

de richesses, une solution apportée au problème social de la « *génération 700 euros* », ainsi que la protection des plus vulnérables. Mais, quelques semaines à peine après les élections, on vit arriver toute une série de révisions des statistiques. Le climat politique changea alors du tout au tout.

La crise grecque apparaît comme la conséquence de l'extrême fragilité du système bancaire grec à cette époque, comme l'atteste le recours à un très haut niveau de l'effet de levier pratiqué par l'ensemble du système bancaire. La dépendance du secteur bancaire à des financements à court terme fut à l'origine de sérieuses difficultés en matière de liquidités et de graves problèmes de solvabilité qui amenèrent en octobre 2008 le gouvernement de Konstantin Karamanlis à apporter aux banques une enveloppe d'aide de 28 Mds d'euros. Sur ce montant, 3,5 Mds d'euros furent utilisés pour recapitaliser les banques et les mettre en conformité avec le niveau réglementaire de fonds propres. Le reste de l'enveloppe fut mis à disposition sous forme de garanties. Comme il ressort du graphique 2.1, c'est à ce moment-là que survint la première augmentation de taux en matière de risque souverain, bien avant que Papandréou annonce la perte d'accès de la Grèce aux marchés financiers au printemps 2010.

GRAPHIQUE 2.1

### Obligations à 10 ans de l'État grec Taux de rendement des obligations à 10 ans



SOURCE: TRADING ECONOMICS.COM | PUBLIC DEBT MANAGEMENT AGENCY (POMA)

# Falsification du déficit public et de la dette publique

Après les élections législatives du 4 octobre 2009, le nouveau gouvernement de Georges Papandréou procéda en toute illégalité à une révision des statistiques afin de gonfler le déficit et le montant de la dette pour la période antérieure au mémorandum de 2010.

## Les dettes hospitalières

Le niveau du déficit pour 2009 subit plusieurs révisions à la hausse, de 11,9 % du PIB en première estimation à 15,8 % dans la dernière.

L'un des plus choquants exemples de falsification est celui des dettes du système public de santé.

En Grèce, comme dans les autres pays de l'UE, les hôpitaux publics sont approvisionnés en médicaments et en matériels par des fournisseurs qui sont payés après la livraison en raison des procédures de validation imposées par la Cour des Comptes. Or, en septembre 2009, un volume important de dépenses non validées concernant les années 2005-2008 s'était accumulé, et leur montant n'avait pas encore été arrêté. Le 2 octobre 2009, dans le cadre des procédures d'Eurostat, le Service statistique national grec (NSSG), rebaptisé ELSTAT en mars 2010, notifia à Eurostat les chiffres du déficit et du montant de la dette en cours. Ces chiffres incluaient les dettes des hôpitaux en attente de règlement, estimées à titre provisoire à 2,3 Mds d'euros selon les méthodes de calcul en vigueur au NSSG. Le 21 octobre, il notifia une augmentation de ces dettes de 2,5 Mds, portant le total des dettes en attente de règlement à 4,8 Mds d'euros. Les autorités européennes contestèrent d'abord cette révision, établie selon des procédés suspects :

« Dans la note du 21 octobre, un montant de 2,5 Mds d'euros a été ajouté au déficit de 2008 qui s'élevait à 2,3 Mds d'euros. Selon les autorités grecques, cela fut fait sur instruction directe du Ministère des Finances en dépit du fait que le montant des engagements hospitaliers n'était pas connu, et que rien ne justifiait de l'imputer au seul exercice 2008 plutôt qu'à des exercices antérieurs, alors que le NSSG avait exprimé son désaccord sur la question à la Cour des Comptes et au Ministère des Finances. On peut considérer ici que le Contrôle général a commis une faute<sup>1</sup> ».

Cependant, en avril 2010, sur la base du *Rapport technique sur les engagements des hôpitaux* du gouvernement grec du 3/2/2010<sup>2</sup>, non seulement Eurostat valida le supplément de 2,5 Mds d'euros, mais il y ajouta un montant supplémentaire de 1,8 Md. Ainsi, le montant initial de 2,3 Mds d'euros, notifié par la note du 2 octobre 2009, fut porté à 6,6 Mds, alors que la Cour des comptes n'avait validé que 1,2 Md sur ce total. Les 5,4 Mds d'engagements hospitaliers restant non validés vinrent ainsi accroître le déficit de 2009 et des années précédentes. Ces pratiques statistiques en matière d'engagement de dettes hospitalières contreviennent purement et simplement à la réglementation européenne (voir ESA95 par. 3.06, EC n° 2516/2000 article 2, Règlement n° 995/2001) et au *Code de bonnes pratiques de la statistique européenne*, tout particulièrement en ce qui concerne le principe d'indépendance professionnelle, l'objectivité et la fiabilité statistique.

Soulignons qu'un mois et demi après cette manipulation du déficit public, le ministère des Finances demanda aux fournisseurs un rabais de 30 % pour la période 2005-2008. Ainsi, une bonne partie des dépenses hospitalières n'ont pas été payées aux fournisseurs de produits pharmaceutiques alors que ce rabais n'a été pris en compte dans aucune statistique officielle.<sup>3</sup>

## Entreprises publiques

Un des nombreux cas de falsification concerne 17 entreprises publiques (DEKO). En 2010, ELSTAT<sup>4</sup> et EUROSTAT décidèrent le transfert des dettes de 17 entreprises du secteur des entreprises non financières vers le budget de l'État, ce qui augmenta la dette publique de 18,2 Mds d'euros en 2009. Ces entités avaient été considérées comme des entreprises non financières, après qu'EUROSTAT eut approuvé leur classement dans ce secteur. Il convient de souligner que les règles de l'ESA95 en matière de classement n'ont pas changé entre 2000 et 2010.

Ce reclassement a été effectué sans études préalables ; il a de plus été réalisé en pleine nuit, une fois les membres de la direction d'ELSTAT partis. Le président d'ELSTAT eut alors tout le loisir de procéder à ces modifications sans être confronté aux questions des membres de l'équipe de direction. Ainsi, le rôle des experts nationaux fut complètement ignoré, ce qui est en totale contradiction avec la réglementation ESA95.

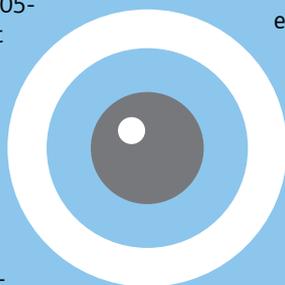
Par conséquent, l'adoption par l'institution du critère pour rattacher une entité économique au budget de l'État constituait une violation de la réglementation.<sup>5</sup>

## Les swaps de Goldman Sachs

Une autre cause de l'augmentation injustifiée de la dette publique grecque en 2009 réside dans le traitement statistique des swaps passés avec Goldman Sachs. Le directeur à la tête d'ELSTAT a, à lui tout seul, décidé de gonfler la dette publique de 21 Mds d'euros. Ce montant a été réparti sur quatre exercices, entre 2006 et 2009. Mais il s'agissait d'une augmentation rétrospective de la dette publique réalisée en violation des règlements du Conseil européen.

On estime que ces ajustements, infondés sur le plan technique, ont généré une augmentation du déficit public représentant 6 à 8 points de PIB pour 2009 de sorte que la dette publique s'est accrue de 28 Mds d'euros.

Nous considérons que la falsification des données statistiques est étroitement liée à la dramatisation autour de la dette publique et de la situation budgétaire. Tout cela fut organisé dans l'unique but de convaincre l'opinion publique en Grèce et en Europe d'accepter le plan de « sauvetage » de l'économie grecque de 2010 avec toutes ses conditionnalités catastrophiques pour la population grecque. Les Parlements des pays européens ont voté un « sauvetage » de la Grèce sur la base de données truquées. La gravité de la crise bancaire a été sous-estimée du fait d'une exagération des problèmes économiques du secteur public.



Entre fin 2009 et début 2010, les annonces répétées de nouvelles mesures d'austérité (c'est-à-dire des coupes budgétaires), associées à la dégradation de la note de la Grèce par les agences de notation, révélèrent le caractère mensonger des promesses préélectorales du nouveau gouvernement. La détérioration des finances publiques amena à une injection de ressources publiques dans la recapitalisation des banques grecques au motif d'une « situation d'urgence ». Ces mesures empêchèrent la crise de s'étendre aux autres banques européennes, mais avec pour contrepartie le transfert du fardeau de cette crise sur les épaules des contribuables grecs. Le gouvernement annonça sa perte d'accès aux marchés financiers, et le 23 avril il sollicita officiellement l'aide des États membres de l'UE et celle du FMI, conformément à la décision du Sommet européen du 25 mars. La situation fut dramatisée, bien qu'il existât d'autres possibilités de pallier les impasses budgétaires du budget 2010, telles que :

- La restructuration du secteur bancaire, comme l'avaient fait les pays scandinaves dans les années 90 et l'Islande en 2008 ;
- Le recours à des emprunts intérieurs ;
- La mise en place de prêts bilatéraux de pays n'appartenant pas à la zone euro ;
- Le rachat des titres sur le marché secondaire ;
- La possibilité d'emprunter plus que les 25 Mds d'euros acceptés lors de la dernière émission sur le marché.
- D'autres alternatives incluant la suspension de paiement ou l'annulation de la dette.

TABLEAU 2.1

### Émission des obligations du gouvernement grec entre 2009 et 2010

	DATE D'ÉMISSION	DATE D'ÉCHÉANCE	TAUX OFFERT	MONTANT PROPOSÉ	MONTANT OFFERT	MONTANT ACCEPTÉ
BONS À 10 ANS	11-03-09	19-07-09	6,00%	7,5	11,7	7,5
BONS À 5 ANS	07-04-09	20-08-14	5,50%	7	10,5	7
BONS À 3 ANS	05-05-09	20-03-12	4,30%	7,5	13,8	7,5
BONS À 10 ANS	10-06-09	19-07-09	6,00%	8	20,6	8
BONS À 5 ANS	02-02-10	20-08-15	6,10%	8	25	8
BONS À 3 ANS	11-03-10	19-06-20	6,25%	5	16,145	5

SOURCE: PDMA, CALENDRIER D'ÉMISSION & DE SYNDICATION ET RÉSULTAT DES ÉMISSIONS

## 2. Le Protocole d'accord (Mémorandum of Understanding ou MoU) de mai 2010

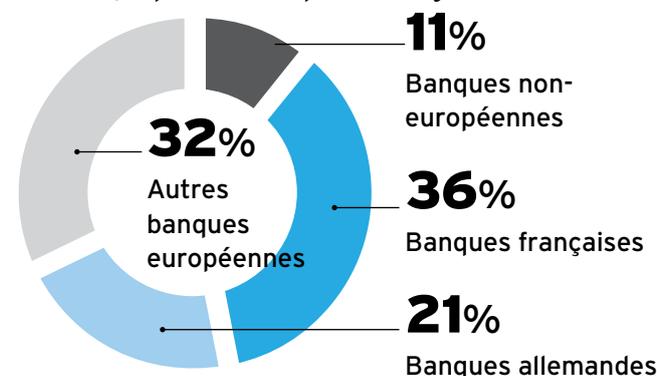
Le premier accord de financement de 110 Mds d'euros (80 Mds provenant des États membres de la zone euro et 30 Mds du FMI) était accompagné de « strictes conditionnalités », pour reprendre les mots de Jean-Claude Trichet<sup>6</sup>. Le programme mettait l'accent sur trois « défis clés » : premièrement, restaurer la confiance et l'équilibre des finances publiques grâce à un effort budgétaire intensif, deuxièmement, restaurer la compétitivité par des réformes telles que la réduction des salaires et des retraites, et troisièmement, sauvegarder la stabilité du système financier<sup>7</sup>.

En fait, la finalité réelle de l'accord était d'offrir une issue de secours aux détenteurs privés d'obligations grecques qui souhaitaient réduire leur exposition sur ces titres, dans un contexte où il y avait une forte probabilité de décote de la valeur nominale de ces obligations.

GRAPHIQUE 2.2

### Créances des banques étrangères sur la dette grecque

fin 2009, répartition en pourcentage



SOURCE: BRI ET FMI

L'exposition des banques étrangères à la dette publique et à la dette privée grecques est en réalité la principale raison de la réticence des débiteurs à procéder très tôt à une décote sur les obligations. « L'exposition des banques françaises à la Grèce s'élevait à 60 Mds d'euros tandis que celle des banques allemandes portait sur 35 Mds<sup>8</sup>, si l'on avait imposé à ces banques une réduction

de la valeur de leurs titres grecs – et le cas échéant de leurs autres obligations souveraines des États de la zone euro – cela aurait mis en péril la viabilité du système financier »<sup>9</sup>. On peut par conséquent soutenir l'idée que le premier accord de financement et que le MoU ont été conçus pour soutenir les créanciers privés du pays, tout particulièrement les banques, et non la Grèce.

### 3. De mai 2010 à février 2012

Le refus des créanciers d'accepter une décote sur leurs titres grecs eut pour conséquence un accroissement de la dette souveraine grecque qui passa de 299 à 355 Mds d'euros entre la fin de l'année 2009 et la fin de l'année 2011, ce qui représente une augmentation de 18,78 %. Mais le fait le plus important réside dans le changement radical intervenu quant au profil de cette dette. Suite à des ventes massives de titres grecs par les banques grecques et européennes, la dette publique détenue initialement par des créanciers privés fut transférée sur les États de la zone euro, la BCE et sur le FMI. La part des obligations dans la dette grecque chuta de 91,1 % en 2009 à 70,5 % en 2011 tandis que celle des prêts augmenta de 5,2 % à 25,3 % sur la même période<sup>10</sup>. Au cours des années 2010 et 2011, une récession sans précédent (avec une contraction du PIB respectivement de 4,9 % et 7,2 % pour ces années) aboutit à l'échec de la mise en œuvre de tous les objectifs budgétaires (tant en ce qui concerne l'impôt sur le revenu que le déficit budgétaire). Dans le même temps, la montée de la colère populaire contre l'austérité se cristallisa en une crise politique.

À partir de février 2011, la Troïka commença à exiger des coupes budgétaires supplémentaires et de nouvelles mesures. Cela signifiait très clairement que le premier mémorandum était déjà caduc. Le 26 octobre 2011, le Conseil de l'Union européenne décida la mise en place d'un nouveau programme pour la Grèce de 130 Mds d'euros de prêts supplémentaires. Cela constituait une augmentation significative du montant de l'offre précédente présentée en juillet 2011 qui portait sur 109 Mds d'euros. À l'occasion des travaux d'un Sommet européen, il fut proposé aux créanciers privés détenteurs d'obligations une décote d'environ 50 % de la valeur nominale de leurs titres. Une version modifiée de cette proposition, appelée PSI+ (*Private Sector Involvement*) fut intégrée dans le second accord de financement.

### 4. Le PSI

Le changement progressif dans la composition de la dette posa les jalons d'un processus de restructuration associant les créanciers privés détenteurs de titres. La restructuration de la dette grecque fut finalisée le 9 mars 2012 par l'échange de titres en circulation contre de nouveaux titres intégrant une réduction de valeur. Le montant total de la dette en circulation fut réduit de 106 Mds d'euros en février 2012. Cette diminution ne permit pas de réduire la dette car un nouvel accord de financement d'un montant de 130 Mds d'euros fut décidé. Ce montant comportait une enveloppe de 48 Mds d'euros destinée à la recapitalisation des banques grecques. Cet accord de financement était surtout destiné à protéger une nouvelle fois les intérêts du secteur financier et à limiter ses pertes. Le fait que les négociations, qui se déroulèrent au cours de l'hiver 2012 et qui amenèrent à ce dénouement heureux pour les

créanciers soient conduites par des membres de l'Institut International de la Finance et son directeur de l'époque, l'ancien banquier Charles Dallara, n'est pas qu'une simple coïncidence. Les grands perdants du PSI+ ont été les organismes publics et les petits porteurs. L'adoption de deux lois eut pour conséquence de faire supporter à des centaines d'entités publiques des pertes pour un montant total de 16,2 Mds d'euros. L'essentiel de ces pertes fut pris en charge par des caisses de retraite à hauteur de 14,5 Mds d'euros (prélevés sur leurs 21 Mds d'euros de réserves). L'argent soutiré aux caisses de retraite n'eut aucun impact sur l'encours de la dette publique car celle-ci prend en compte l'ensemble des administrations publiques. L'autre groupe qui enregistra des pertes significatives fut celui des petits porteurs. On estime à plus de quinze mille le nombre de familles qui ont perdu du jour au lendemain une bonne partie de leurs économies. Une telle situation trouve son explication dans le fait que pendant des années, les obligations d'État étaient réputées sans risque et étaient proposées comme telles. L'inégale répartition des pertes marque le début d'un véritable scandale social, comme l'illustrent les 17 suicides recensés parmi ceux qui ont subi le naufrage de leur épargne<sup>11</sup>. L'injustice est encore plus criante si l'on sait que le PSI+ ne prévoyait pas le dédommagement de ce petit groupe d'actionnaires alors que dans le même temps les banques grecques étaient indemnisées intégralement, et qu'une enveloppe de « *sweeteners* » (« adoucissants ») était mise à disposition des banques étrangères. L'impact social du PSI+ fut aggravé du fait des mesures draconiennes et punitives qui l'accompagnaient (réductions des salaires et des retraites, privatisation, démantèlement du dispositif des conventions collectives, suppressions massives d'emplois publics, etc.). Qui plus est, l'émission des nouvelles obligations sous le régime du droit anglais (lequel rend encore plus difficile une restructuration consécutive à une décision souveraine de la puissance publique) contribua à saper les droits des États souverains pour le plus grand profit des créanciers.

L'inefficacité de la restructuration de 2012 quant à la soutenabilité de la dette devint très vite évidente. Lors de l'été 2013, ceux-là mêmes qui s'étaient faits les chantres du PSI en le présentant comme la solution définitive à la crise de la dette publique, réclamèrent une nouvelle restructuration.

### 5. De 2012 à 2015

La restructuration de la dette grecque s'acheva en décembre 2012 lorsque la BCE mit en œuvre une procédure de rachat (ou « *buy back* ») par la Grèce de ses propres obligations, ce qui réduisit d'autant la dette. Toutefois, en rachetant ces titres 34 centimes d'euro, quelques fonds spéculatifs, tel Third Point de Dan Loeb, réalisèrent des profits faramineux de l'ordre de 500 millions de dollars en l'espace de quelques mois<sup>12</sup>.

Au cours de la période dite du « sauvetage de la

Grèce » (2010-2014), la dette publique enregistra sa plus forte progression et devint incontrôlable, en passant de 299,69 Mds d'euros (soit 129,7 % du PIB) à 317,94 Mds d'euros (soit 177,1 % du PIB). Dans le même temps, la part des obligations dans cette dette diminua en passant de 91,12 % en 2011 à 20,69 % en 2014, alors que celle des emprunts augmentait pour passer de 5,21 % en 2009 à 73,06 % en 2014. Ainsi, à cette date, les emprunts du Fesf représentaient 68,4 % de la dette publique grecque. En 2015, lorsqu'il fut à nouveau question d'une restructuration de la dette, on put alors vérifier la totale inefficacité des deux accords de financement d'un strict point de vue économique. Cette nécessité de restructurer la dette trouve son explication dans le fait que « les deux plans de soutien à la Grèce n'étaient qu'un colossal sauvetage des créanciers privés »<sup>13</sup>.

Indépendamment des raisons de l'insoutenable de la dette grecque, il faut relever que la considérable augmentation des dettes souveraines observée partout dans le monde intervint dans les prolongements de la crise de 2007. Selon le FMI, la dette des administrations publiques augmenta entre 2008 et 2014, pour représenter respectivement entre ces deux années une progression de 65 % à 79,8 % du PIB pour l'ensemble des pays du monde, de 78,8 % à 105,3 % pour les pays développés et de 68,6 % à 94 % pour les pays de la zone euro<sup>14</sup>. Partout dans le monde, le secteur financier privé utilisa la dette souveraine comme moyen pour transférer les coûts de la crise de 2007 sur le secteur public.

#### NOTES

1. Commission européenne (2010). *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics*. En ligne : <http://goo.gl/RxJ1eq>, consulté le 12 juin 2015.

2. Gouvernement grec (2010). *Technical Report on the Revision of Hospital Liabilities*.

3. Ministère de la Santé et de la Solidarité Sociale (2010). *Communiqué de presse*.

4. En mars 2010, l'institut en charge des statistiques officielle, le Service national des statistiques de la Grèce (NSSG) fut rebaptisé ELSTAT (Autorité hellénique des statistiques).

5. Voici quelques exemples choisis parmi une pléthore de violations du droit européen : le respect du formalisme réglementaire et la nature des participations de l'État ; le critère de 50 %, en particulier l'exigence du système européen de comptabilité de 1995 ou ESA95 (par. 3.47 et 3.48) sur le subventionnement des produits ; cette violation génère une fausse définition du revenu en tant que coût de production ; le règlement ESA95 (par. 6.04) sur la consommation de capital fixe ; les règlements relatifs aux apports de capitaux ; la définition ESA95 des entreprises commerciales détenues par l'État (souvent considérées comme des entreprises publiques) comme ne relevant pas du secteur des administrations publiques ; l'exigence ESA95 d'une période continue de déficits avant et après le reclassement d'une entité économique.

6. « Les prêts ne sont pas des transferts et ils ont un coût. Ils n'ont pas seulement un coût financier, ils ont aussi un caractère conventionnel strict. Ce caractère ne doit pas seulement donner aux prêteurs l'assurance qu'ils seront remboursés, mais aussi que les emprunteurs

seront capables d'honorer leurs engagements à long terme. Dans le cas de la Grèce, cela exige du gouvernement grec des actes adaptés, courageux et bien identifiés pour consolider les finances publiques de manière définitive et crédible. ». BCE (2010). *Keynote Speech at the 9th Munich Economic Summit. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB*. Munich. En ligne : <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100429.en.html>, consulté le 12 juin 2015.

7. FMI, (2010). *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 10/110. <http://goo.gl/ErBWOQ>, consulté le 12 juin 2015.

8. Bastain, C. (2012). *Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro*. Washington DC : Brooking Institution Press. En ligne : <http://goo.gl/HyV22X>, consulté le 12 juin 2015.

9. Blustein, P. (2015). *Laid low the IMF, the Euro zone and the First Rescue of Greece*. Cigi Papers N° 61. En ligne : <https://goo.gl/lvRKFE>, consulté le 12 juin 2015.

10. Ministère des Finances de la République hellénique. *Budget de l'État sur Plusieurs Exercices*.

11. Belegrinis, Y. (2014). *Petty Bondholders : The People Who Trusted the Greek State and Were Destroyed*. Huffington Post. En ligne : <http://goo.gl/hQcjBp>, consulté le 12 juin 2015.

12. Ce fonds spéculatif avait acheté des obligations au prix de 17 centimes d'euros. Armitstead, L. (2012). *Dan Loeb's Third Point Hedge Fund Makes \$500m Profit From Greek Bonds*. The Telegraph. En ligne : <http://goo.gl/cwl7yj>, consulté le 4 juillet 2015.

13. The Eiffel Group & the Glienicker Group, (2015). *Giving Greece a chance*. En ligne : <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1631-giving-greece-a-chance/>, consulté le 4 juillet 2015.

14. FMI (2015). *Fiscal Monitor, Now is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth*. En ligne : <http://goo.gl/OCVwFw>, consulté le 4 juillet 2015.

## CHAPITRE 3

# LA DETTE PUBLIQUE GRECQUE PAR CRÉANCIER EN 2015

Les institutions qui se sont regroupées pour former la Troïka sont les principales créancières de la Grèce et exercent sur elle une pression considérable afin de s'assurer du bon remboursement de leurs créances. Ce chapitre examine les questions primordiales relatives aux 5 principaux créanciers de la Grèce : les États membres de l'UE, le Fesf, le FMI, la BCE et les créanciers privés. Nous présentons dans ce chapitre les caractéristiques clés et la nature controversée de ces dettes. Le chapitre 8 revient plus en détail sur ces différentes caractéristiques. La majorité des prêts accordés dans le cadre du plan de « sauvetage » a été utilisée pour le remboursement des dettes existantes. Comme l'illustre le tableau 3.1, seuls approximativement 10 % de ces prêts ont servi à financer le budget de l'État.

TABLEAU 3.1'

### Affectation des financements (2010-2015)

	TOTAL	%
Financements perçus	243,2	100,0%
Amortissements (sauf dette à court terme)	112,5	46,3%
Recapitalisation des banques	48,2	19,8%
Coûts du PSI	34,5	14,2%
Autres	23,4	9,6%
Équilibre budgétaire	24,6	10,1%

Source : 2010 et 2011, première et deuxième revue FMI, 2012 quatrième revue FMI, 2013 cinquième revue FMI

TABLEAU 3.2

### Dettes publiques par composants au 30/04/2015<sup>2</sup>

ITEM	MILLIONS D'EUROS	%
Bons de trésorerie	14 943,9	4,8%
Obligations	39 380,1	12,6%
Obligations détenues par la BCE (ANFA)	7 309,3	2,3%
Obligations détenues par la BCE (SMP)	19 874,1	6,4%
Avances de la Banque de Grèce	4 265,0	1,4%
Prêts spéciaux et bilatéraux étrangers (EIB)	7 094,5	2,3%
Autres prêts étrangers	5 081,0	1,6%
Prêts du Fesf	130 909,1	41,9%
Prêts bilatéraux des États membres	52 900,0	16,9%
Prêts du FMI	20 634,6	6,6%
Prêts à court terme (repos)	10 286,9	3,3%
<b>TOTAL</b>	<b>312 678,5</b>	

Source : PDMA, 2015

## 1. Les prêts bilatéraux

■ Les prêts bilatéraux coordonnés (mis en commun) des États membres ont été octroyés le 9 mai 2010 et versés en 6 tranches trimestrielles. Les versements totaux s'élèvent à 52,9 Mds d'euros<sup>3</sup>.

TABLEAU 3.3

### Composition des prêts bilatéraux à la Grèce (en millions d'euros)

Allemagne (KfW <sup>4</sup> )	<b>15 165,3</b>
France	<b>11 388,6</b>
Italie	<b>10 007,5</b>
Espagne	<b>6 649,9</b>
Pays-Bas	<b>3 193,7</b>
Belgique	<b>1 942,5</b>
Autriche	<b>1 555,0</b>
Portugal	<b>1 102,4</b>
Finlande	<b>1 004,0</b>
Irlande	<b>347,4</b>
Slovénie	<b>243,5</b>
Luxembourg	<b>139,9</b>
Chypre	<b>109,6</b>
Malte	<b>50,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>52 899,9</b>

Source : Commission européenne (2012).

■ Comme décrit plus en détail au chapitre 4, ces prêts furent mis en œuvre par la combinaison d'un accord entre États membres et de l'Accord de prêt. Les États prêteurs ont affirmé qu'en exigeant des taux d'intérêt élevés, ils encourageaient un retour aussi rapide que possible de la Grèce sur les marchés financiers<sup>5</sup>.

■ Au taux variable « Euribor 3 mois » augmenté de 300 points de base pour les trois premières années les taux initiaux étaient élevés<sup>6</sup>. Avec un « Euribor 3 mois » s'élevant à 1,609 % en août 2011<sup>7</sup>, l'intérêt servi sur les prêts bilatéraux a atteint 4,6 %. Comme indiqué plus haut, il fut précisé que l'établissement de taux d'intérêt initiaux élevés devait être regardé comme « un stimulant propre à un retour rapide au financement sur les marchés<sup>8</sup>. » Conséquence de ce choix politique, 2,614 Mds d'euros d'intérêts ont été remboursés par la Grèce aux États membres en mars 2012<sup>9</sup>. Certains États créanciers bénéficiaient de coûts de financement plus faibles que le taux servi<sup>10</sup> et se sont ainsi enrichis<sup>11</sup>. L'allègement graduel des conditions de financement, s'établissant aujourd'hui au taux Euribor + 50 points de base, constitue une forme de reconnaissance implicite du caractère usuraire des termes initiaux.

■ Ces prêts ont été présentés comme étant destinés à aider la Grèce, notamment lui permettre de payer salaires et retraites. Une telle présentation peut être illustrée par les propos de Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe, déclarant que ces prêts

étaient affectés à la recapitalisation des banques et au paiement des salaires, des pensions et des fournisseurs<sup>12</sup>. En réalité, les prêts bilatéraux ont été affectés en priorité au refinancement de la dette : entre mai 2010 et septembre 2011, 86 % des montants versés y ont été consacrés<sup>13</sup>. Le reste ne fut même pas entièrement affecté aux dépenses publiques, mais contribua à la mise en place du Fonds de Stabilité Financière Hellénique<sup>14</sup>.

## 2. Le Fonds européen de stabilité financière (Fesf)

■ Le Fesf, société anonyme de droit luxembourgeois, a été créé en 2010 afin de garantir la stabilité financière dans l'Union européenne<sup>15</sup>. Or son intervention a eu pour conséquence une augmentation importante des dettes et donc une nette détérioration de la situation économique de l'Union en général et de la Grèce en particulier.

■ Les prêts du Fesf sont financés par émissions d'obligations garanties par les États membres de la zone euro. Ces garanties sont passées de 440 Mds d'euros en 2010 à 779,78 Mds d'euros en 2011<sup>16</sup>. En 2013, le Portugal, la Grèce, l'Irlande et Chypre sont sortis du Fonds, ramenant ces garanties à 724,47 Mds d'euros, montant qui n'a pas été modifié depuis<sup>17</sup>. Comme l'a illustré la dégradation de la note de la France, le nombre d'États garants bénéficiant d'une notation élevée tendait à diminuer, ce qui affecte la stabilité du Fesf. Ce mécanisme a finalement été remplacé par le MES (Mécanisme européen de stabilité).

■ Le Fesf a déboursé 141,8 Mds d'euros dont 10,9 (non utilisés) ont été annulés le 27 février 2015, laissant 130,9 Mds de dette à la Grèce<sup>18</sup>. Sur le total déboursé, 108,2 Mds d'euros (76,3 %) l'ont été en 2012, 25,3 Mds d'euros (17,8 %) en 2013 et 8,3 Mds d'euros (5,9 %) en 2014. Le remboursement de ces prêts s'étale jusqu'en 2054.

■ Les taux d'intérêt de ces prêts sont calculés selon les modalités suivantes : la Grèce sert le coût de financement des prêts plus 10 points de base. Chaque déboursement donne lieu au versement d'une prime de 50 points de base. Le pays finance ainsi les activités du Fesf, en supportant tous les coûts, même si, pour quelque raison que ce soit, le remboursement des obligations émises n'avait pas lieu. Ce schéma a imposé des coûts significatifs à la Grèce<sup>19</sup> et le montant payé en redevances entre 2012 et 2014<sup>20</sup> s'élève à 740 millions d'euros. Les dettes relatives au PSI ont été pendant un temps chargées d'intérêts à payer mais, depuis 2014, tous les versements d'intérêts au Fesf sont reportés à 2023.

■ Seule une petite partie des prêts contribue aux dépenses courantes du gouvernement<sup>21</sup>. L'« aide » a principalement été déboursée sous forme de titres du Fesf : 34,6 Mds d'euros de notes de crédit ont subventionné le PSI, 11,3 Mds d'euros ont été affectés au rachat de la dette et 37,3 Mds d'euros ont été empruntés par les banques grecques.

■ La majorité de l'aide du Fesf a été déboursée « en nature » et non en euros. Ces opérations constituent 65,4 %<sup>22</sup> des prêts du Fonds. Comme il est précisé

dans le chapitre 4, le Fesf tend à faciliter un échange d'obligations, ce qui signifie que, globalement, les prêts ne sont pas destinés à entrer en Grèce, mais qu'ils ont été utilisés, entre autres, au remboursement de dettes.

### 3. Le FMI

■ Le Parlement européen et le FMI ont reconnu que les résultats de l'action du FMI sont « inégaux » et comportent des « échecs notables »<sup>23</sup>. Il s'agit en réalité d'une véritable tromperie envers le peuple grec.

■ Les négociations relatives à l'importance et au type de prêts que le FMI octroierait à la Grèce ont commencé dès mars 2010<sup>24</sup>. Le premier directeur exécutif, Lipsky, a assuré au représentant grec au FMI que la hauteur du prêt à la Grèce serait décidée par le conseil d'administration sur une base politique et non pas calculée en fonction des droits de tirage du pays<sup>25</sup>. L'accord de confirmation du prêt fut conclu au montant record de 3 212 % du quota grec (= 32 fois le montant du quota de la Grèce au FMI)<sup>26</sup>.

■ Le FMI savait dès le début qu'un ajustement budgétaire de cette envergure ne connaissait aucun précédent historique comparable<sup>27</sup>, et a jugé à cet égard en mars 2010 que ce programme entraînerait « une sévère contraction de la demande et une profonde récession en conséquence, mettant à rude épreuve le tissu social »<sup>28</sup>. Plusieurs membres du conseil d'administration du FMI ont souligné les « immenses » risques du programme<sup>29</sup>.

■ Le conseil d'administration a renoncé à appliquer les critères de performance au cours de sept des dix revues du programme<sup>30</sup> ; une telle attitude souligne bien que la stricte observation des conditionnalités n'était en réalité pas nécessaire pour continuer à financer le programme<sup>31</sup>, et démontre également le caractère exorbitant et déraisonnable des conditionnalités<sup>32</sup>. Le FMI exige des réformes malgré « l'importance des troubles sociaux », et « le mécontentement populaire » qu'elles suscitent<sup>33</sup>.

■ Les distorsions systématiques et le manque de transparence entachant la méthodologie applicable aux prévisions du FMI ont été mis en évidence par son propre Bureau d'évaluation, particulièrement lorsqu'il s'agissait de cas hautement sensibles et d'opérations exceptionnelles de prêt<sup>34</sup>. L'analyse initiale de la soutenabilité de la dette a été fallacieusement orientée à la hausse par l'utilisation d'hypothèses grossièrement irréalistes ; celles-ci sont analysées plus précisément au chapitre 5. Comme les services du FMI n'étaient pas

en mesure de conclure que la soutenabilité de la dette atteignait un degré de probabilité suffisamment élevé, cela aurait dû empêcher la direction du FMI d'octroyer un prêt à la Grèce. Pour contourner cet obstacle majeur, le conseil d'administration a décidé d'amender ses règles internes pour faire bénéficier la Grèce du programme prévu, amendement qui a en outre été adopté à la sauvette au cours de la réunion où était approuvée l'assistance à la Grèce<sup>35</sup>. Cette manière anormale de procéder a été critiquée par plusieurs directeurs exécutifs<sup>36</sup>.

■ Alors même que l'absence d'une soutenabilité à moyen terme était admise, l'approbation du programme se fondait sur des montants excessifs de remboursement<sup>37</sup>. Au cours des cinq dernières années (mai 2010 à 2015) plus de 3 Mds d'euros ont été versés en intérêts et en charges<sup>38</sup>. Le taux d'intérêt pour le deuxième programme équivaut au taux de base (taux SDR plus 100 points de base), plus une surcharge de 200 points sur l'encours excédant 300 % du quota. Le taux est porté à 300 points si l'encours excède 300 % trois années consécutives depuis le début du programme, qui comprend 50 points de base de frais de service pour chaque montant prélevé.

Fin 2014, la dette de la Grèce envers le FMI s'élevait à 23,9 Mds d'euros<sup>39</sup> ; en termes comptables, une telle dette est considérée comme un billet à ordre émis par le Gouvernement grec et inscrit dans les comptes de la Banque de Grèce qui agit en tant qu'agent financier de la Grèce dans ses relations avec le FMI.

### 4. La Banque centrale européenne

#### ■ La BCE a acheté les titres grecs sur le marché secondaire

En mai 2010, la BCE a mis en place un programme appelé Securities Market Program (SMP). Via ce programme, qui a duré de mai 2010 à septembre 2012, elle a acheté sur le marché secondaire plus de 210 Mds d'euros de titres émis par l'Italie, l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce<sup>40</sup>. La BCE a acheté 55 Mds d'euros de titres grecs. Le 29 mai 2015, le montant des titres détenus par la BCE (ou les banques centrales nationales) s'élevait à 131,8 Mds d'euros<sup>41</sup>, dont 27 Mds d'euros de titres grecs<sup>42</sup>.

#### ■ La BCE est le premier créancier à court et moyen terme

Après le Fesf et le FMI, la BCE est le troisième créancier de la Grèce avec 27 Mds d'euros (avril 2015). Toutefois, aucun autre créancier, pas même le FMI, ne

TABLEAU 3.4

### Résumé des opérations avec le FMI (en Mds d'euros), fin 2014

TYPE	DATE D'ACCORD	DATE DU TERME	MONTANTS TIRÉS	PRINCIPAL REMBOURSÉS
STAND-BY	9/05/2010	14/03/2012	20,1	9,1
EXTENDED FUND FACILITY (EFF)	15/03/2012	14/03/2016	11,9	0

SOURCE: FMI, FINANCIAL STATISTICS.

détient autant de droits sur la Grèce dans la prochaine décennie. En 2015, la Grèce doit payer 6,7 Mds d'euros à la BCE et aux autres banques centrales du système BCE, puis 23 Mds d'euros au cours des 5 prochaines années.

■ **La BCE a acheté la dette grecque sur le marché secondaire pour servir les intérêts des banques privées européennes**

La BCE a utilisé de manière discrétionnaire le SMP, afin de servir les intérêts du secteur financier privé, en particulier en permettant aux banques allemandes et françaises de réduire leur exposition à la dette grecque. Le FMI est clair sur ce point : « Repousser la restructuration de la dette offre une fenêtre aux créanciers privés pour réduire leur exposition et transférer leurs créances au secteur public<sup>43</sup> ». De plus, l'achat par la BCE de quantités significatives de titres sur le marché secondaire a eu pour effet d'augmenter le prix de ces instruments financiers. Cela a permis aux détenteurs de réduire leurs pertes au moment de la revente. Notons également qu'entre mai 2010 et septembre 2012, la BCE a gelé le SMP à plusieurs reprises, créant ainsi une tension financière et influençant différentes décisions politiques, comme celle d'augmenter la capacité de prêt du Fesf à 440 Mds d'euros. Une telle influence politique dépasse clairement le mandat donné à la BCE par les traités et constitue incontestablement un abus de ses fonctions.

■ **La BCE a acheté la dette grecque sous conditions**

En violation de ses statuts lui imposant de rester politiquement indépendante, la BCE a conditionné ses interventions sur le marché secondaire à des décisions politiques prises par les États membres bénéficiaires, particulièrement au regard de la réduction de leurs déficits publics. La décision de la BCE du 14 mai 2010 créant le SMP indique que « le Conseil des Gouverneurs choisira la portée des interventions. Le Conseil des Gouverneurs a pris note de la décision des gouvernements des États membres de la zone euro de prendre toutes les mesures pour atteindre leurs objectifs budgétaires de l'année et des années suivantes, conformément aux procédures de déficit excessif, et des engagements supplémentaires précis pris par certains gouvernements d'États membres de la zone euro d'accélérer la consolidation budgétaire et de garantir la soutenabilité de leurs finances publiques (...). Dans le cadre de la politique monétaire ordinaire, le programme d'achats de titres éligibles par les banques centrales de l'Eurosystème doit être mis en place conformément à cette décision<sup>44</sup>. »

Le 31 mai 2010, Jean-Claude Trichet, Président de la BCE, commentait ainsi la réponse de la BCE aux tensions récentes sur les marchés financiers : « Il est crucial que les gouvernements mettent en place de manière rigoureuse les mesures requises pour garantir la soutenabilité budgétaire. C'est dans le seul cadre de ces engagements que nous nous sommes embarqués dans un programme d'intervention sur les marchés de titres. (...). Le SMP est un programme non conventionnel, qui est lancé dans une situation de sévères tensions

sur les marchés financiers. Je souhaite souligner qu'une application rigoureuse des programmes d'ajustement par les gouvernements est essentielle pour garantir un retour progressif au fonctionnement normal des marchés financiers<sup>45</sup>. »

■ **La BCE a profité de la dette grecque**

Dans le cadre du SMP, la BCE a acheté des titres grecs à une valeur inférieure à leur valeur nominale sur le marché secondaire, mais exige d'être remboursée en totalité (remboursement de la valeur nominale plus les intérêts). Selon une estimation<sup>46</sup>, la BCE a dépensé 40 Mds d'euros afin d'acquérir des titres pour une valeur nominale estimée à 55 Mds d'euros, ainsi dans l'hypothèse où elle conserverait de tels titres jusqu'à maturité, elle empocherait, en sus des intérêts, l'entière différence entre le prix d'achat et le prix remboursé. Les taux d'intérêt élevés des obligations qu'elle a acquises ont permis à la BCE d'encaisser auprès de la Grèce des intérêts considérables.

Bien que l'endettement de la Grèce envers la BCE soit de moindre importance que celui de l'Italie ou de l'Espagne, la BCE perçoit de la Grèce plus d'intérêts que de ces deux pays. Pour l'année 2014, le gouvernement grec a payé 298 millions d'euros d'intérêts sur les prêts de la BCE, montant qui représente 40 % des 728 millions d'euros de revenus que la BCE a perçus auprès des cinq pays concernés par le SMP, et ce alors même que la dette grecque envers la BCE ne représente que 12 % du total<sup>47</sup>.

TABLEAU 3.5

**Dette due à la BCE par les pays concernés par le SMP (février 2015)<sup>48</sup>**

PAYS	POURCENTAGE DU TOTAL
Italie	52 %
Espagne	20 %
Grèce	12 %
Portugal	10 %
Irlande	6 %

Après la mise sur la place publique du scandale des profits réalisés sur le dos de la Grèce par la BCE et les banques centrales nationales dans le cadre du SMP, les gouvernements de la zone euro se mirent d'accord en novembre 2012 pour transférer à la Grèce un montant égal à tout profit dégagé sur la détention de sa dette, cela aussi longtemps que la Grèce se plierait aux conditions de son programme de surveillance<sup>49</sup>. La BCE doit donc quelques 2 Mds d'euros à la Grèce en restitutions des profits réalisés<sup>50</sup>. Pourtant Mario Draghi a déclaré que « les revenus générés par les obligations du gouvernement grec sont une partie du profit net de la BCE. Le profit net de la BCE est réparti entre toutes les banques centrales nationales (BCN) de la zone euro en fonction de leur part dans le capital de la BCE, y compris les banques des pays sous programme d'assistance financière de l'UE et du FMI. (...) non seulement la BCE, mais toutes les BCN ont acheté des obligations dans le cadre du SMP, ce qui signifie que les revenus tirés

TABLEAU 3.6

## L'aide financière aux institutions financières grecques en Mds d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012-2014	TOTAL
Mesures de recapitalisation		3,77		2,53	37,3	<b>43,6</b>
Garanties		1,5	26,68	56,3		<b>84,48</b>
Mesures de liquidités autres que garanties	0,47	4,26	6,9	6,64		<b>18,27</b>
<b>TOTAL</b>	<b>0,47</b>	<b>9,53</b>	<b>33,58</b>	<b>65,47</b>	<b>37,3</b>	<b>146,35</b>

SOURCE: DG COMPETITION<sup>56</sup>

des obligations grecques ont été accumulés tant par la BCE que par les BCN. En outre, je voudrais souligner que (i) les BCN ne peuvent distribuer de revenus à leurs actionnaires avant d'avoir arrêté le résultat définitif de leur exercice : et (ii) qu'elles ne peuvent distribuer leurs profits qu'à leurs actionnaires (incluant leur propre gouvernement) et en aucun cas à un État membre qui n'est pas leur actionnaire<sup>51</sup>. »

### ■ La BCE n'a pas participé au PSI de 2012

En février 2012, la restructuration de la dette grecque impliquait une réduction de 53,5 % de la valeur des titres détenus par les créanciers privés. Cependant, la BCE a refusé toute participation à cette restructuration, que ce soit sous forme d'annulation partielle de son stock, par allongement de la maturité ou par réduction des taux d'intérêt. La BCE a justifié cette position par son obligation de rester « indépendante envers tout gouvernement<sup>52</sup>. »

## 5. Les créanciers privés

Tandis que le Parlement européen affirme que « la protection des détenteurs d'obligations ait été perçue comme une nécessité dans l'Union par souci de la stabilité financière<sup>53</sup> », la Commission budgétaire du Parlement européen reconnaît que « Nous avons en fait transféré la patate chaude des banques privées aux gouvernements<sup>54</sup>. »

### ■ Le secteur financier grec

En dépit des affirmations largement répandues selon lesquelles le secteur financier grec était solvable, la situation de ce secteur était en réalité particulièrement préoccupante. Le chef de mission Paul Thomsen a souligné que « la tension dans le secteur financier » de l'économie grecque est un problème-clé qui a déterminé la perte d'accès de l'État aux marchés<sup>55</sup>.

### ■ Les banques étrangères

Le document *strictement confidentiel* relatant la réunion du conseil d'administration du FMI sur l'assistance à la Grèce mentionne que « les autorités hollandaises, françaises et allemandes ont transmis au Conseil les engagements de leurs banques commerciales à soutenir la Grèce et à y maintenir sans restriction leurs expositions<sup>57</sup> ». Au lieu de cela, les banques étrangères ont piétiné leurs engagements profitant au maximum des mécanismes d'assistance facilitant le transfert de leurs actifs au secteur public. Le Parlement européen réaffirme que le sauvetage a protégé « le secteur bancaire de ses pertes en transférant de larges montants

de la dette souveraine du bilan du secteur privé à celui du secteur public<sup>58</sup>. »

### ■ Les acteurs ayant refusé de participer au PSI (les « Holdouts<sup>59</sup> »)

Les prêts de la Troïka, loin d'être destinés au paiement des salaires et des retraites, ont au contraire permis de rémunérer les holdouts, dont beaucoup étaient connus pour être des fonds-vautours, en les remboursant sur la base du montant nominal<sup>60</sup>. Du 15 mai 2012 à fin 2015, 3,615 Mds d'euros auront été payés au taux moyen d'intérêt de 4,3 %.

## NOTES

1. Fesf (2015). *European Financial Stability Facility (EFSF)*. En ligne : <http://goo.gl/6487cS>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2014). *Greece: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report n°14/151. En ligne : <https://goo.gl/jhUCjr>, consulté le 16 octobre 2014 ; FMI (2013). *Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report n°13/20. En ligne : <https://goo.gl/haP8Nz>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2013). *Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report n°13/241. En ligne : <http://goo.gl/euxjQD>, consulté le 13 juin 2015.

2. PDMA (2015). Réponse à la requête n°160/30-4-2015. 11 mai 2015. Athènes. Grèce.

3. Commission européenne (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Economic and Financial Affairs*. En ligne : <http://goo.gl/k7lpXL>, consulté le 12 juin 2015.

4. KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) est un établissement de crédit pour la reconstruction basé à Francfort-sur-le-Main.

5. Commission européenne (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece, first review*. p.55. En ligne : <http://goo.gl/7UfDE5>, consulté le 12 juin 2015.

6. Commission européenne (2012). *The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Economic and Financial Affairs*. En ligne : <http://goo.gl/k7lpXL>, consulté le 12 juin 2015.

7. Taux Euribor pour 2011, taux à 3 mois, consulté le 4 juin 2015 <http://www.euribor-rates.eu/euribor-2011.asp?i1=6&i2=1>

8. Commission Européenne (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece, first review*. p.55. En ligne : <http://goo.gl/7UfDE5>, consulté le 12 juin 2015.

9. Commission européenne (2012). op. cit., p. 45. En ligne : <http://goo.gl/k7lpXL>, consulté le 12 juin 2015.

10. Voir graphique 1 dans Darvas Z., Hüttl P. (2015). *How to Reduce the Greek Debt Burden ?*. Bruegel. En ligne : <http://goo.gl/6ul9Rs>, consulté le 12 juin 2015.

11. Comme en convient l'Euro Area Loan Facility (Amendement de juin 2011). Actes 2011. p. 29 ; Euro Area Loan Facility (Amendement de février 2012). Actes 2012. p7 et Euro Area Loan Facility (Amendement de décembre 2012) Actes 2013. p.8.
12. Reuters (2012). *Le FMI et l'Eurogroupe Trouvent un Accord sur la Dette Grecque*. 27/11/2012. En ligne : <http://www.20minutes.fr/economie/1050698-20121127-fmi-eurogroupe-trouvent-accord-dette-grecque>, consulté le 12 juin 2015.
13. Commission européenne (2011). *Economic Adjustment Programme for Greece, Fifth Review*. Octobre 2011. p. 5. En ligne : <http://goo.gl/lk68Dh>, consulté le 12 juin 2015.
14. *Ibid.* p. 5
15. Commission européenne (2010). *European Financial Stability Facility Act 20*. En ligne : <http://www.irishstatutebook.ie/2010/en/act/pub/0016/print.html>, consulté le 12 juin 2015.
16. Commission européenne (2011). *Euro Area Loan Facility (Amendment of June 2011)*. En ligne : <http://www.irishstatutebook.ie/2011/en/act/pub/0025/print.html#sec2>, consulté le 12 juin 2015.
17. Fesf & MES (2013). *Newsletter Update*. Mai 2013. En ligne : <http://goo.gl/sWpEBG>, consulté le 12 juin 2015.
18. MES (2015). *Lending operations*. En ligne : <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>, consulté le 12 juin 2015.
19. Commission européenne (2012). *Authorization for Pre-Funding and Indemnity Agreement*. Article 3.
20. Banque de Grèce (2013). *Rapport annuel*. Athènes. Grèce. Table VI.4, p.100. En ligne : <http://goo.gl/tVICPO>, consulté le 12 juin 2015.
21. Mouzakis, Y. (2015). *Where did all the money go ?*. Macropolis. En ligne : <http://goo.gl/znxCzV>, consulté le 12 juin 2015.
22. MES (2015). *European Financial Stability Facility @ European Stability Mechanism*. En ligne : <http://goo.gl/z1qYXt>, consulté le 12 juin 2015.
23. Parlement européen (2014). *Report on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries – A7-0149/2014*. Committee on Economic and Monetary Affairs. En ligne : <http://goo.gl/knvBol>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2013). *Greece : Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. IMF Country Report n°13/156. En ligne : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf>, consulté le 12 juin 2015. (Ce document a reconnu des « échecs notables » dans son premier plan de sauvetage grec.
24. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis., Strictement confidentiel, mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>
25. *Ibid.*
26. FMI (2010). *Greece : Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*. Country Report n°10/110. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/ErBW0Q>, consulté le 12 juin 2015.
27. Roumeliotis, P. (2012). *The Unknown Background of the recourse to the IMF*. Livanis Publisher. Grèce (en grec). p.25.
28. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis., Strictement confidentiel, mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>
29. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis., Strictement confidentiel, Mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>
30. FMI (2010). *Greece : Fourth Review Under the Stand-By Arrangement*. Country Report n°11/175. En ligne : <http://goo.gl/l3GTzj>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2010). *Greece : First Review Under the Stand-By Arrangement*. Country Report n°10/286. En ligne : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10286.pdf>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2013). *First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Country Report n°13/20. En ligne : <https://goo.gl/haP8Nz>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2013). *Greece : Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Country Report n°13/153. En ligne : <https://goo.gl/qIFPdu>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2013). *Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Country Report n° 13/241. En ligne : <http://goo.gl/euxjQD>, consulté le 13 juin 2015. FMI (2014). *Greece : Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Country Report n°14/151. En ligne : <https://goo.gl/jhUCjr>, consulté le 16 octobre 2014.
31. FMI (2009). *Conditionality in Fund-Supported Programs – Purposed, Modalities, and Options for Reform*. En ligne : <http://goo.gl/XwC2yj>, consulté le 12 juin 2015.
32. FMI (2011). *Greece : Fourth Review Under the Stand-By Arrangement*. Country Report n°11/175, Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/l3GTzj>, consulté le 12 juin 2015.
33. *Ibid*
34. IEO & FMI (2014). *IMF Forecasts in the Context of Programme Countries*. BP/14/05. En ligne : <http://goo.gl/OjBel5>, consulté le 12 juin 2015.
35. FMI (2010). *Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund*. Thirty-Fifth Issue. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/qrKHdr>, consulté le 12 juin 2015.
36. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis., Strictement confidentiel, mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>
37. FMI (2010). *Greece : Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*. Country Report n° 10/110. En ligne : <http://goo.gl/ErBW0Q>, consulté le 12 juin 2015.
38. FMI (2015). *Member Financial Data*. En ligne : <http://goo.gl/CsA0Vt>, consulté le 12 juin 2015.
39. Banque de Grèce. *Rapports annuels*. Dates variables. La dette envers le FMI est comprise dans un chapitre couvrant la totalité de la dette envers le FMI en décembre de chaque année.
40. BCE (2010). *Decision of the European Central Bank of 14 May 2010 establishing a SMP* (ECB/2010/5). En ligne : <https://goo.gl/tX9l4Y>, consulté le 12 juin 2015.
41. BCE (2015). *ECB : Statistics*. En ligne : <https://goo.gl/FIWkB3>, consulté le 12 juin 2015.
42. La BCE comptabilise 18,1 Mds dans ses livres, ce qui représente le montant du coût d'amortissement, mais elle revendique 19,8 Mds (montant nominal). Les 7 Mds restant sont comptabilisés dans les banques centrales des Etats-membres, qui sont des parties du Système bancaire central européen (ECBS). Source : BCE.
43. FMI (2013). *Greece : Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. Country Report n°13/156. En ligne : <http://goo.gl/7CLyBd>, consulté le 12 juin 2015.44. ECB, 2015. Financial statements of the ECB for

2014. Available at: <https://goo.gl/PxFkvV> [Accessed June 12, 2015].

44. BCE (2010). *Decision of the European Central Bank of 14 May 2010 establishing a SMP (ECB/2010/5)*. En ligne : <https://goo.gl/tX9I4Y>, consulté le 12 juin 2015.

45. BCE (2010). *The ECB's Response to the Recent Tensions in Financial Markets*. Vienna. En ligne : [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100531\\_2.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100531_2.en.html), consulté le 12 juin 2015.

46. Atkins R. (2012). *ECB Moves to Help Fund Greece Bail-Out*. Financial Times. En ligne : <http://goo.gl/zKhZc4>, consulté le 12 juin 2015.

47. BCE (2015). *Financial Statements of the ECB for 2014*. En ligne : <http://goo.gl/zKhZc4>, consulté le 12 juin 2015.

48. BCE (2015). *Ibid.*

49. Eurogroup (2012). *Eurogroup Statement on Greece*. 27 novembre 2012. En ligne : <http://goo.gl/pUWLeX>, consulté le 12 juin 2015.

50. « Cet argent nous est dû. C'est notre argent, un paiement indu à la BCE ». Déclaration du ministre Varoufakis. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-25/varoufakis-counts-on-ecb-to-stave-off-greek-default-next-month>, consulté le 12 juin 2015.

51. BCE (2013). *Mario Draghi letter to Mr Liêm Hoang Ngoc*. 12 mars 2013. [http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/130515letter\\_hoangngocen.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/130515letter_hoangngocen.pdf), consulté le 12 juin 2015.

52. Official Journal of the European Union (2012). *Protocol n° 4 On the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. En ligne : [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026en\\_protocol\\_4.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_4.pdf), consulté le 12 juin 2015.

53. Parlement européen (2014). *Report on the Enquiry in the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission, and IMF) with Regard to the euro Area Programme Countries – A7 – 0149/2014*. En ligne : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//FR>, consulté le 12 juin 2015.

54. Libération (2015). *Libération*. Lundi 11 mai 2015, p. 11. En ligne : <http://liberation.fr>, consulté le 12 juin 2015.

55. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis: Strictement confidentiel, mai 2010. FMI, Réunion informelle relative à la Grèce, 2 mai 2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>

56. Commission Européenne (2015). *Scoreboard - Data on State aid expenditure*. En ligne : <http://goo.gl/pMcKxS>, consulté le 12 juin 2015].

57. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (septembre – novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis., Strictement confidentiel, mai 2010. <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>

58. Parlement Européen (2014). *Report on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with Regard to the Euro Area Programme Countries – A7 – 0149/2014*. En ligne : <http://goo.gl/knvBol>, consulté le 12 juin 2015.

59. Créancier qui refuse de participer à une restructuration de la dette acceptée par une majorité de créanciers. Il s'agit généralement de sociétés financières spécialisées dans le rachat de dettes à bas prix afin d'obtenir par voie de justice une rémunération maximum. Souvent les holdouts sont surnommés "fonds vautour".

60. Laskaridis, C. (2014). *Greece: Europe's worst success story*. In T. Philips, ed. *Europe on the Brink*. London: Zed Books.

# LE MÉCANISME DU SYSTÈME-DETTE EN GRÈCE

Les Protocoles d'accord (memoranda) appliqués en Grèce depuis mai 2010 ont été préparés par trois institutions<sup>1</sup> : la Commission européenne, la BCE et le FMI<sup>2</sup>, d'où le nom 'Troïka'. Invoquant l'urgence de trouver une solution à la crise de la dette grecque, ces accords conditionnent l'octroi d'une aide financière à la réalisation d'un certain nombre de mesures.

En réalité, ces accords ont fourni des instruments destinés à générer une grande quantité de dettes envers les créanciers bilatéraux et le Fesf, amplifiant en conséquence la crise de la dette. Les mesures des Protocoles d'accord ont eu un impact destructeur sur l'économie grecque et la vie du peuple grec.

L'analyse des textes complexes de ces accords révèle l'utilisation de mécanismes qui, plutôt que d'apporter un soutien à la Grèce, ont permis de verser la majorité des fonds empruntés aux institutions financières, tout en accélérant, grâce à l'utilisation d'instruments financiers, le processus de privatisations. En outre, la Grèce a dû supporter des coûts abusifs pour mettre en œuvre ce processus.

Ce qui suit est une description résumée de certains des mécanismes identifiés dans les accords.

## 1. Mécanisme prévu par la convention de prêt et l'accord entre créanciers

Les accords de 2010<sup>3</sup> ont regroupé des dettes bilatérales (« pooled bilateral debts ») en créant un mécanisme transformant les titres de créance existants en prêts bilatéraux.

### 1.1. Le mécanisme

Le mécanisme appliqué était relégué dans une annexe, au sein de laquelle était prévu un autre accord : l'Accord de cession. Cet accord permettait, en remplissant un simple formulaire<sup>4</sup>, de modifier le statut des détenteurs d'obligations, plus précisément un « prêteur existant » devenait une nouvelle partie à l'accord, un « nouveau prêteur » dénommé « prêteur engagé ».

Le mécanisme utilise un compte<sup>5</sup> ouvert par la Commission à la BCE, créé pour traiter tous les paiements au nom des parties, la banque allemande KfW et l'emprunteur. Avant la date de clôture, les montants enregistrés sur ce compte à la BCE étaient redistribués aux « prêteurs engagés ». Ainsi, les paiements effectués par les créanciers bilatéraux sur le compte ouvert à la BCE sont probablement directement versés aux prêteurs engagés<sup>6</sup>, c'est-à-dire les réels détenteurs de la dette grecque.

### 1.2 Résultat

La dette bilatérale n'a pas bénéficié à la Grèce mais aux banques qui détenaient des titres de créance bien en dessous de leur valeur nominale. Le tableau ci-dessous met en évidence la transformation des détenteurs<sup>7</sup> :

TABLEAU 4.1

## Dettes extérieures de la Grèce en mds d'euros

DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	1 <sup>ER</sup> TRI-MESTRE 2010	4 <sup>EME</sup> TRI-MESTRE 2014
<b>Dettes à long-terme</b>		
Titres de dette	200 006	<b>36 109</b>
Prêts	12 915	<b>226 784</b>

Source : Bank of Greece, Statistics Department

## 2. Les mécanismes liés à l'accord-cadre d'assistance financière (MFAFA en anglais)

En 2012, un autre ensemble d'accords<sup>8</sup> a abouti à la recapitalisation des banques grecques, ainsi qu'à l'achat, à l'échange et au recyclage de titres de créances à travers le PSI et à l'opération de rachat de titres obligataires. Cela a engendré un large endettement auprès du Fesf et l'émission de nouvelles obligations, le tout pour un coût substantiel.

TABLEAU 4.2

## Résumé des transactions prévues par le mémorandum

OPÉRATIONS PRÉVUES PAR LE PROTOCOLE D'ACCORD	MÉCANISMES DU FESF	MONTANT
Opération de gestion volontaire de la dette	Opération d'échange de titres	à concurrence de <b>30 000 000 000 €</b>
Offre de rachat de titres	Amélioration des modalités de crédit de la BCE	<b>35 000 000 000 €</b>
Opération sur les taux obligataires	Mécanisme pour les taux d'intérêt obligataires	<b>5 500 000 000 €</b>
Opération de recapitalisation bancaire	Mécanisme de recapitalisation bancaire	à concurrence de <b>23 000 000 000 €</b>

L'accord-cadre d'assistance financière est lié au Protocole d'accord<sup>9</sup> qui recouvre en réalité de multiples accords dont les objectifs sont les suivants<sup>10</sup> :

### 2.1 Mécanisme 1:

#### Appliqué dans le cadre de la recapitalisation des institutions financières

Les informations reprises dans les rapports annuels 2012 et 2013 du Fonds Hellénique de Stabilité Financière (FHSF) et l'analyse de l'accord-cadre d'assistance financière révèlent ce mécanisme :

1. Le Fesf émet des instruments de financement de différents types<sup>11</sup>, telles que les obligations à taux variable (FRN EU000A1GOAL3) négociées à la Bourse de Luxembourg<sup>12</sup>.

2. Le Fesf verse<sup>13</sup> les recettes émanant des déboursements au Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF) selon les avis d'acceptation<sup>14</sup> mentionnés dans le rapport annuel du FHSF.

3. Les banques privées grecques émettent des instruments bancaires grecs (« Greek Bank Instruments »)<sup>15</sup> et le FHSF les acquiert en utilisant les procédures du Fesf.

4. La Banque de Grèce enregistre les obligations du Fesf (liées aux obligations à taux variable), produisant ainsi une créance comptabilisée comme un prêt du Fesf.

5. Le FHSF crée des titres<sup>16</sup> basés sur des instruments bancaires grecs, et la Banque de Grèce paiera les intérêts au Fesf en sus des frais, coûts, dépenses ou taxes.

#### 2.1.1. Résultat

L'opération bénéficie exclusivement aux banques privées grecques, tout en engendrant parallèlement une obligation pour la Grèce qui se traduit en une nouvelle dette à l'égard du Fesf. Le FHSF génère de nouvelles créances en créant des titres sur les instruments bancaires grecs.

### 2.2 Mécanisme 2 : Appliqué dans le cadre de la restructuration de 2012 (PSI)

La raison d'être du PSI<sup>17</sup> (*Private Sector Involvement*) est de permettre un échange volontaire d'instruments obligataires relatifs à des « titres de créance internes grecs » ou à « d'autres titres de créance grecs ».

**Le mécanisme implique les éléments suivants :**

1. Le Fesf finance le PSI à hauteur de 30 Mds d'euros en émettant des titres de créance du Fesf<sup>18</sup>. Il peut être financé par des opérations de marché à risque telles que des échanges de devises et des contrats de couverture financière.

2. Wilmington Trust (London) Limited<sup>19</sup> est le fiduciaire des obligations et établit les termes selon lesquels la Grèce peut émettre les obligations souveraines appelées NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES<sup>20</sup>, à hauteur de 70 Mds d'euros, qui cofinancent l'opération.

3. Le PSI permet de mettre en place des opérations de refinancement, de renouvellement et de roll-over (reconduction de dette)<sup>21</sup>, y compris sur les instruments qui financent l'opération.

4. Les intérêts<sup>22</sup> courus sur certaines obligations souveraines en circulation émises ou garanties par la Grèce ont été échangés contre de NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES.

#### 2.2.1 Résultat

Les mécanismes analysés montrent que le PSI a causé un préjudice important à la Grèce car, comme le rapport le démontre au chapitre 2, la décote (« haircut ») a surtout frappé les petits porteurs grecs.

Le PSI a généré une grande quantité de titres de créance au bénéfice du Fesf et a permis de créer les NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES qui ont bénéficié aux investisseurs internationaux.

#### Le PSI a également permis :

■ La transformation en dette à l'égard du Fesf d'intérêts et "d'autres" obligations non spécifiques ;

■ L'utilisation de dettes publiques pour financer des opérations de marché risquées, dont l'ensemble des coûts et pertes est assumé par la Grèce ;

■ L'introduction d'un renouvellement automatique de la dette due au Fesf, au travers des opérations de reconduction, de refinancement et de renouvellement des opérations similaires antérieures.

### 2.3. Mécanisme 3 : Appliqué sur le programme d'opération de rachat de dette.

L'opération de rachat de dette (DBB en anglais)<sup>23</sup> avait pour objectif le rachat des titres de créance existant émis ou garantis par la Grèce, et était spécifiquement destinée à acheter les NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES émises dans le cadre de l'opération du PSI<sup>24</sup>. Cette opération de rachat de dette est liée à

un autre accord : l'amélioration des modalités de crédit de la BCE, dont le but est de permettre à la Grèce de financer<sup>25</sup> l'acquisition des titres du Fesf nécessaires pour assurer l'offre de rachat de dettes.

#### Le mécanisme opère comme suit :

1. Une offre d'achat est faite selon le prix indiqué<sup>26</sup> par les détenteurs de NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES.

2. La BCE<sup>27</sup> prévient le Fesf que des NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES vont être rachetées.

3. Le Fesf remet<sup>28</sup> des TITRES DU Fesf destinés au financement des opérations de rachat de dettes.

4. LA BCE agissant pour le compte de la Grèce<sup>29</sup>, reçoit les TITRES DU Fesf<sup>30</sup>, et les utilise aux fins du règlement effectif de l'offre d'achat.

5. La Grèce conservera les NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES<sup>31</sup> jusqu'à échéance ou pourra les annuler.

6. La Grèce enregistre une dette à l'égard du Fesf.

#### 2.3.1 Résultat :

Les NOUVELLES OBLIGATIONS GRECQUES émises dans le contexte du programme PSI ont été recyclées et échangées, ce qui entraîne de nouvelles dettes de la Grèce à l'égard du Fesf.

### 3. L'accélération du processus de privatisation.

L'acquisition d'actifs stratégiques et d'entreprises publiques rentables a toujours été le premier objectif de l'élite du secteur privé. Un tel objectif a pu être atteint par le biais du système dette, qui a permis de justifier l'obligation pour l'État de vendre des biens publics pour rembourser ses dettes.

L'Accord-cadre d'assistance financière (MFAFA en anglais) a introduit l'émission de titres émis par un véhicule de titrisation (*securitisation notes*) qui non seulement permet d'accélérer le processus de privatisation mais également d'utiliser directement ces effets titrisés pour payer les dettes à l'égard du Fesf.

#### Le mécanisme implique :

1. Les véhicules ou fonds spéciaux privés (Special Purpose Vehicle « SPV ») qui émettent des titres<sup>32</sup>.

2. Ces titres sont structurés par ou pour le compte de la Grèce ou de l'Agence grecque de privatisation (HRADF en anglais<sup>33</sup>), qui détient :

- des parts dans les entreprises publiques qui seront privatisées ;

- des terrains et des bâtiments, des droits de stockage du gaz naturel, des droits économiques, des droits de vote ou tout autre actif ou droit qui seront privatisés ;

- les droits aux produits découlant des opérations de privatisation dont les droits ont été transférés par la Grèce à une telle compagnie.

3. Les titres émis par le SPV facilitent le processus de privatisation à travers le Fonds de développement des actifs de la République hellénique — HRADF.

4. La Grèce peut utiliser ces titres pour rembourser les prêts dus au Fesf. Si la Grèce rembourse sa dette à l'égard du Fesf<sup>34</sup> en cash, elle utilisera les produits tirés des privatisations, comme spécifié dans le cad-

re de la stratégie budgétaire à moyen terme imposée par le FMI, la Commission européenne et la BCE. Ce document stipule de façon explicite que : « Le revenu net généré sera remboursé au Trésor pour réduire la dette ».

#### 3.1 Résultat :

L'utilisation des titres émis par le SPV a accéléré le processus de privatisation. Les actifs de l'État grec sont transformés en moyen de paiement au bénéfice du Fesf.

### 4. Conclusion

Les mécanismes analysés montrent que l'ensemble des accords n'a pas soutenu la Grèce, mais a servi les intérêts du secteur financier privé.

Les accords ont généré une dette courante de 183,9 Mds d'euros envers les créanciers bilatéraux et le Fesf, en plus d'autres dettes et coûts abusifs. Ils ont aussi fourni un instrument performant pour accélérer le processus de privatisation et permettre de transformer les actifs publics en moyens de remboursement de la dette.

Les accords contiennent des clauses abusives telles que<sup>35</sup> « les dispositions qui sont totalement ou en partie non valides, illégales ou inapplicables seront interprétées et ainsi mises en œuvre selon l'esprit et le but de cet accord et des termes spécifiques du Fonds de stabilité (*Facility specific terms*) », ainsi que d'autres clauses qui, comme l'analyse le chapitre 7, soumettent la Grèce au droit et aux tribunaux anglais.

Tous les accords ont été conditionnés au respect des Protocoles d'accord (memoranda) dont les conséquences ont été dévastatrices pour la Grèce et sa population. Cela n'a rien de surprenant : l'accord mandate le cabinet d'avocats *Cleary, Gottlieb Steen & Hamilton*<sup>36</sup> comme conseiller juridique de l'opération<sup>37</sup>. Ce cabinet est connu en Amérique latine pour ses conseils dans le cadre des opérations visant à transformer des dettes odieuses et des dettes externes caduques en nouvelles obligations dans le cadre du Plan Brady. Ce fut un désastre pour de nombreux pays d'Amérique latine comme l'ont démontré l'Audit officiel de la dette en Équateur (CAIC<sup>38</sup>) et la Commission d'enquête parlementaire au Brésil (CPI<sup>39</sup>).

Ces premières conclusions démontrent l'importance d'approfondir les enquêtes et les procédures d'audit.

---

#### NOTES

1. Commission européenne (2010). *Extraordinary Council meeting Economic and Financial Affairs*. Brussels. 9/10 mai 2010. En ligne : <http://goo.gl/BSggqk>, consulté le 12 juin 2015.

2. Commission Européenne (2010). *Statement by the Heads of State or Government of the European Union*. Brussels. 10 Février. En ligne : <http://goo.gl/QeivVu>, consulté le 12 juin 2015.

3. Commission européenne (2010). *Intercreditor and Loan Facility Agreement, under Euro Area Loan Facility Act 2010*. En ligne : <http://www.irishstatutebook.ie/2010/en/act/pub/0007/print.html#sched2>, consulté le 12 juin 2015.

4. *Loan Facility Agreement. Annex 6 - Assignment Agreement and Schedule to the Assignment Agreement, et Article 13.*

5. *Intercreditor Agreement. Preamble (7) et Article 3, et , Loan*

Facility Agreement Article 7 (3).

6. Intercreditor Agreement. Article 6 (2).

7. Banque de Grèce (2008). *External Debt Statistics*. En ligne : <http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/externalsector/debit.aspx>, consulté le 12 juin 2015.

8. EFSF (2012). *Master Financial Assistance Facility Agreement – MFAFA*. (As amended by the Amendment Agreement dated 12 décembre 2012). En ligne : [http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf\\_greece\\_fafa.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_greece_fafa.pdf), consulté le 12 juin 2015.

9. Le “PSI MoU” conclu entre la Commission européenne, la Grèce et la Banque de Grèce le 1 Mars 2012. *Ibid*, Preamble (5) et (6).

10. *Ibid*. PREAMBLE (1).

11. *Ibid*. PREAMBLE (2).

12. Bourse de Luxembourg (2012). *EFSS FRN 19/04/2018 – EU-000A1GOAL3. Settlement Method: Pass through*. En ligne : <https://www.bourse.lu/instrument/market?cdVal=186709&cdTypeVal=OBL>, consulté le 12 juin 2015. Le code ISIN EU000A1GOAL3 est la première série décrite dans le Report for the financial year from 21/07/2010 to 31/12/2011 p. 31,32.

13. MFAFA. Article 1 Définitions de “Disbursement Date” et Article 7 (8) (a) et (b).

14. Loan Facility. *Facility Specific Terms Agreement. Annex 2 – “Acceptance Notice”* utilisé pour financer la recapitalisation des institutions financières.

15. MFAFA. Article 1 Définitions de “Greek Bank Instruments” et Article 5 (5).

16. MFAFA. Article 5 (1) (e) et Article 5 (4) et (6).

17. MFAFA. Article 5 (2) (g) et PSI LM Facility Agreement, Article 2 (2) et Article 1, Définition de “Invitation”.

18. Loan Facility. *Facility Specific Terms Agreement. Article 1 (b)*. Les outils de financement libellés dans une autre monnaie que l'euro, les contrats de couverture financière, les préfinancements. Tous les coûts et pertes additionnels relatifs aux couvertures de risques seront payés par la Grèce. PSI LM Facility Agreement. Article 3 (4) and (5).

19. Co-Financing Agreement. *Preamble (A) and Article 1 – Définitions et Interprétation de “Bonds”*. Ces bonds sont émis sous forme dématérialisés et sans certificat. Ils opèrent dans un cadre restreint, comme déterminé par les règles SEC, ils ne sont pas émis sur les marchés. Ils sont émis selon une règle d'exception à destination des émetteurs privés et non des États.

20. MFAFA. Article 1. Définitions de “New Greek Bonds” et Preamble (6).

21. PSI LM Facility Agreement. Article 3 (6) (a), (b), et (c).

22. MFAFA. Preamble (6) : paiement par échange avec intérêts.

23. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement. Article 1 (b)*.

24. EFSF (2015). *European Financial Stability Facility - Question H-9*. En ligne : [http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf), consulté le 12 juin 2015.

25. Banque de Grèce (2012). *ECB Credit Enhancement Facility Agreement, Article 2. (2)*. En ligne : <http://crisisobs.gr/wp-content/uploads/2012/02/8-bridge-loan.pdf>, consulté le 12 juin 2015.

26. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement. Article 4 (3) (ii) et MFAFA. Preamble (5) (ii)*.

27. MFAFA. Preamble (5) (ii).

28. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement. Article 4 (3) et (4) et MFAFA. Preamble (5) (ii)*.

29. ECB. *Credit Enhancement Facility Agreement. Article 6 (2) (a) text after (iii)*.

30. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement. Article 1 (b) “DBB Instalment”*.

31. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement. Article 5 (ii) C*.

32. MFAFA. Article 1 – Définitions de “Securisation Notes”.

33. Hellenic Republic Asset Development Fund – HRADF (2012). - created under MoU determination to enable the acceleration of the privatization process in Greece. *Medium Term Fiscal Strategy Framework 2012-2015*. p. 44. En ligne : <http://goo>

[gl/Xgmv4](http://goo), consulté le 12 juin 2015.

34. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement, Article 7 (iv) and (v)*.

35. MFAFA. Article 14 (1).

36. Olmos A (2012). *Los Asesores del Fraude de la Deuda. CLEARY, GOTTLIEB, STEEN Y HAMILTON*. En ligne : <http://cadtm.org/Los-asesores-del-fraude-de-la>, consulté le 12 juin 2015.

37. Loan Facility. *Facility Specific Term Agreement, Article 4 (2)*.

38. ECUADOR (2008). *Integral Auditing of the Ecuadorian Debt Final Report. English Version p.41-43 and 62*. En ligne : [http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89](http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=89), consulté le 12 juin 2015.

39. Fatorelli M.L. (2013). *Audit Citoyen de la Dette - Expériences et Méthodes*. p. 67-70. En ligne : [www.cadtm.org/Audit-Citoyen-de-la-Dette](http://www.cadtm.org/Audit-Citoyen-de-la-Dette), consulté le 12 juin 2015.

# Les conditionnalités, ennemies de la soutenabilité

## RÉSUMÉ

Les memoranda ont conduit à une profonde récession économique, couplée à une terrible régression sociale. La réalité n'a pas confirmé les projections économiques faites par le FMI en 2010 : au lieu d'une quasi-stagnation (-1,5 %), le PIB a subi une chute de 22 % entre 2009 et 2014.

■ Les « plans de sauvetage » étaient fondés sur des hypothèses manifestement erronées et leur non-soutenabilité était donc prévisible. En réalité, leurs principaux objectifs étaient avant tout le sauvetage des créanciers privés, ainsi que l'imposition de réformes néolibérales en Grèce.

■ Même au vu de leurs objectifs, les conditionnalités ont été contre-productives en ce qui concerne la soutenabilité de la dette, tout en engendrant des changements sociétaux dramatiques. Les performances économiques se sont dégradées, la compétitivité n'a pas été restaurée, et le ratio dette/PIB a augmenté.

■ Les scénarios actuels du FMI et de la Commission européenne restent fondés sur les mêmes hypothèses irréalistes. Ils auraient pour effet d'entraver durablement la croissance future du pays et, en particulier, sa capacité à s'engager dans la voie du développement et de la transition écologique.

■ Ces effets préjudiciables (sur le PIB, l'investissement, la productivité du travail, l'efficacité du capital et l'emploi) équivalent à un changement radical de circonstances économiques. Un développement écologiquement et socialement soutenable est incompatible avec les politiques d'austérité actuelles. C'est pourquoi la dette publique grecque peut être considérée comme tout à fait insoutenable à l'heure actuelle.

La Grèce a mis en œuvre les réformes dites structurelles (marchés du travail et des biens, retraites, santé) préconisées par les memoranda, comme le souligne l'OCDE : « Depuis 2009-10, la Grèce présente le taux de réactivité aux priorités de réformes structurelles [...] le plus élevé de l'OCDE<sup>1</sup> ».

Dans son évaluation de juin 2013, le FMI félicite la Grèce pour sa réforme des retraites, « l'une des principales réalisations du programme<sup>2</sup> ». Mais ces politiques ont abouti à une profonde récession économique, doublée d'une terrible régression sociale.

### 1. Quand le dogmatisme économique rencontre la volonté politique

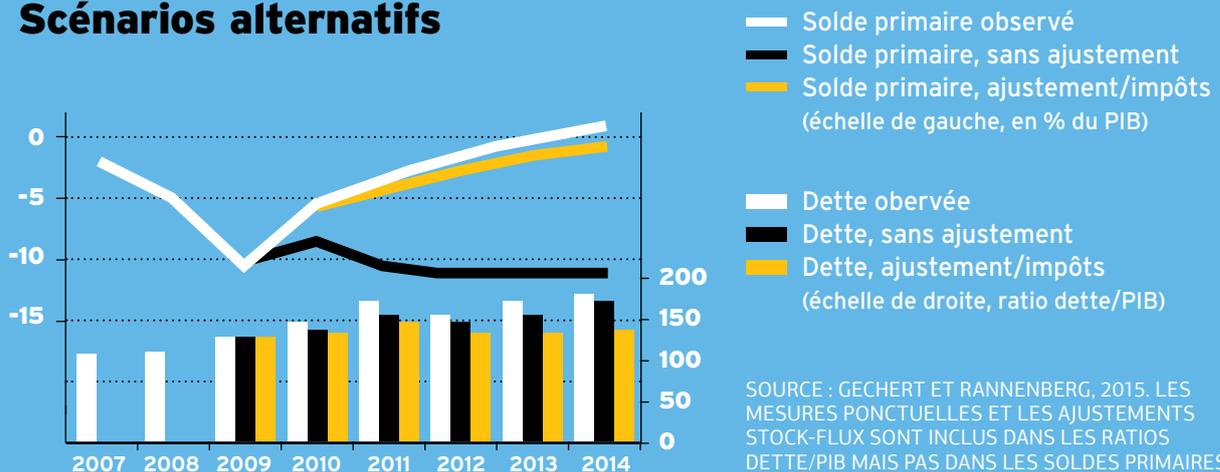
En mai 2010, le rapport du FMI sur la demande d'assistance de la Grèce au titre d'un accord de confirmation (stand-by arrangement en anglais<sup>3</sup>) livrait les projections associées au programme d'ajustement budgétaire. Le PIB ne devait diminuer que de 1,5 % entre 2009 et 2014 (-4,0 % en 2010, -2,6 % en 2011, 1,1 % en 2012, et 2,1 % en 2013 et 2014). En réalité, le PIB a chuté de 22 % sur cette période.

Cette divergence substantielle était parfaitement prévisible, même au sein du FMI. Beaucoup de directeurs exécutifs avaient exprimé leur profond scepticisme sur ces projections économiques jugées « trop favorables » lors de la réunion du Conseil d'administration du 9 mai 2010<sup>4</sup>. Ils avaient soulevé « des doutes considérables quant à la faisabilité du programme », qui pourrait se révéler être « mal conçu et finalement insoutenable » : « Il est très probable que la Grèce se retrouve dans une situation pire encore après la mise en œuvre de ce programme », qui est seulement « un plan de sauvetage (bailout) des porteurs privés de titres de la dette publique grecque, principalement des établissements financiers européens ». Malgré ces réserves, l'accord final a été décidé sous la pression des États-Unis et de la majorité des représentants européens, avec les arguments suivants à l'appui : « il est frappant de constater que le secteur privé [grec] soutient pleinement le programme » et « la restructuration de la dette a été écartée par les autorités grecques elles-mêmes ».

Cette décision clairement assumée se prévalait de la théorie *ad hoc* de l'« ajustement budgétaire expansionniste<sup>5</sup> », résumée un peu plus tard par le président

GRAPHIQUE 5.1

## Scénarios alternatifs



de la BCE : « Il est erroné de penser que l'austérité budgétaire met en péril la croissance et les créations d'emploi<sup>6</sup> ».

Dès octobre 2010, le FMI se fait plus prudent et découvre que « l'ajustement budgétaire a en général un effet récessionniste<sup>7</sup> ». En 2011, Olivier Blanchard, économiste en chef du FMI, admet que l'austérité est mauvaise pour la croissance<sup>8</sup>, constat qu'il formalisera en 2013, en reconnaissant que « les multiplicateurs budgétaires étaient sensiblement plus élevés que ce que les prévisionnistes postulaient implicitement<sup>9</sup> ». Dans la mesure où l'accès aux ressources du FMI est censé permettre aux pays de « corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale<sup>10</sup> », les interventions du FMI en Grèce sont clairement et intentionnellement allées à l'encontre de ses objectifs.

Le résultat est une sous-estimation systématique des effets récessifs du programme d'ajustement. En 2010, le FMI — et avec lui l'ensemble du premier mémorandum — supposait même que la Grèce aurait de nouveau accès aux marchés dès 2012, et que le recours aux financements de la Troïka pourrait prendre fin dès 2013<sup>11</sup>.

Le FMI reconnaît une autre « erreur », celle de ne pas avoir envisagé d'emblée une restructuration de la dette alors que « c'était un moyen de rendre les perspectives de la dette plus soutenables dès le départ ». Au lieu de cela, « le report de la restructuration de la dette a aussi offert l'occasion aux créanciers privés de réduire leur exposition et de transférer la dette à des organismes publics<sup>12</sup> ».

### 2. Une dégradation générale des performances économiques

Les politiques d'austérité ont eu un effet désastreux sur l'investissement : le volume de la formation brute de capital fixe a chuté de 65 % en 2014 par rapport à 2008, et la productivité du travail de 7 %<sup>13</sup>. C'est le résultat d'une baisse du taux d'utilisation des capacités, qui a fait passer le ratio capital fixe/PIB fixe de 3,6

en 2007 à 4,9 en 2013, et 4,8 en 2014. Dans le secteur manufacturier, le taux d'utilisation des capacités est passé de 73,5 % en 2006-2010 à 65 % en 2013, et 67,7 % en 2014<sup>14</sup>. Cette augmentation du ratio capital fixe/PIB explique aussi pourquoi la rentabilité a beaucoup plus baissé en Grèce depuis 2007 que dans la zone euro, malgré la croissance des marges de profit.

Les politiques d'ajustement entravent durablement la croissance future du pays, et en particulier, sa capacité à s'engager dans la voie du développement et de la transition écologique. Les conséquences de ces politiques sont graves, non seulement dans l'immédiat, mais aussi pour l'avenir de la Grèce.

### 3. La compétitivité n'a pas été restaurée

La balance commerciale a été presque équilibrée en 2014. Mais ce n'est en rien un succès des politiques d'ajustement. Ce rééquilibrage a été obtenu par une baisse des importations, qui est elle-même le produit de la récession. La dévaluation interne était censée rétablir la compétitivité<sup>15</sup>, mais les baisses de salaires n'ont pas été répercutées dans les prix à l'exportation. Depuis 2008, les coûts salariaux unitaires ont baissé de 24 % par rapport aux partenaires commerciaux de la Grèce, mais les prix à l'exportation sont restés stables et les marges bénéficiaires à l'exportation ont augmenté de 36 % (toujours par rapport aux concurrents). La Commission européenne elle-même a souligné ce phénomène : « les marges bénéficiaires ont augmenté — en particulier dans les secteurs exportateurs — absorbant ainsi une partie de la réduction des coûts salariaux unitaires<sup>16</sup> ».

### 4. La mise en œuvre des conditionnalités a fait augmenter le ratio dette/PIB

Les calculs effectués par la Fondation Hans Böckler montrent que, sans l'austérité budgétaire, l'économie grecque n'aurait fait que stagner, au lieu de perdre 22 % de son PIB<sup>17</sup> ; et le ratio dette/PIB aurait été en 2014 inférieur de 8,1 points de PIB à ce qu'il a été (voir Graphique 5.1). En outre, avec seulement des hausses

TABLEAU 5.1

## Effets de la baisse de la part des salaires sur la croissance, les recettes fiscales, la dette et le ratio dette/PIB en Grèce

	Part des salaires (%)*	Perte de croissance (%)	Perte de PIB nominal (millions d'euros)	Part des impôts dans le PIB (%)*	Pertes de recettes fiscales (millions d'euros)	Taux d'intérêt apparent (%)*	Intérêts supplémentaires (millions d'euros)	Dette publique supplémentaire (millions d'euros)	Augmentation cumulée du ratio dette/PIB (%)
2010	60,090								
2011	59,828	-0,242	-0,552	35,526	-0,196			0,196	0,444
2012	57,697	-1,967	-4,088	37,065	-1,515	2,737	0,005	1,521	3,833
2013	55,078	-2,418	-4,590	36,821	-1,690	2,386	0,036	1,726	7,798

Calculs propres fondés sur les estimations de Onaran et Obst, 2015 et sur la méthodologie développée dans Onaran et Galanis, 2012.

\* Données observées. Source : Ameco

d'impôts sans réduction des dépenses, la dette aurait été en 2014 inférieure de 37,1 points de PIB à son niveau constaté.

La mise en œuvre de l'austérité budgétaire et salariale dans un pays comme la Grèce — qui manque au départ de compétitivité structurelle — a conduit à une récession prolongée et à la montée du chômage, avec, en retour, des effets négatifs sur la situation financière du secteur public<sup>18</sup>.

Un « New Deal » pour la Grèce<sup>19</sup> reposant sur un transfert, financé par l'Europe, de 19,8 Mds d'euros, aurait pu être consacré à un programme de création directe d'au moins 300 000 nouveaux emplois<sup>20</sup>. Combiné à un moratoire sur les paiements d'intérêts aux institutions publiques, un tel plan aurait permis d'obtenir de bien meilleurs résultats en termes de croissance, d'emploi et de charge de la dette publique.

### 5. Les dommages humanitaires de la conditionnalité ont aussi rendu la dette encore plus insoutenable

Les changements introduits dans l'évolution des salaires minima et des salaires publics et dans le fonctionnement des institutions de la négociation collective, ainsi que la montée du chômage, ont conduit en 2014 à une baisse des salaires réels de 17,2 % par rapport à 2009. La part des salaires dans le revenu national est passée de 60,1 % en 2010 à 55,1 % en 2013, un recul considérable de 5 points de PIB en seulement trois ans. Une telle baisse de la part des salaires a eu des effets importants sur la croissance, et donc sur les recettes fiscales, les emprunts publics, le poids de la dette publique, et donc sa soutenabilité.

En utilisant la méthodologie développée dans un rapport publié par l'OIT<sup>21</sup>, nous estimons les effets d'une baisse de la part des salaires sur la consommation, l'investissement privé, les prix intérieurs, les prix à l'exportation, les exportations et les importations<sup>22</sup>. Une baisse d'un point de la part des salaires conduit à une baisse du PIB de 0,92 %. À partir de ce résultat, nous évaluons les conséquences en termes de perte de recettes fiscales et d'augmentation des intérêts payés

et de la dette publique. Comme l'illustre le tableau 5.1, nos estimations montrent que cette baisse a conduit à une augmentation de 7,8 points du ratio dette publique/PIB. La baisse des salaires explique donc à elle seule plus d'un quart (27 %) de l'augmentation de ce ratio sur la période 2010-2013.

Les mesures associées aux memoranda ont non seulement creusé les inégalités, mais elles ont aussi contribué à la baisse du PIB et à l'augmentation des emprunts publics et du ratio dette publique/PIB, rendant ainsi la dette grecque encore plus insoutenable. Même au vu de leurs objectifs, les conditionnalités ont été contre-productives en ce qui concerne la soutenabilité de la dette, tout en engendrant des changements dramatiques dans la société.

### 6. Les scénarios actuels du FMI et de la Commission européenne sont toujours fondés sur les mêmes hypothèses irréalistes

Les scénarios de référence actuels du FMI et de la Commission européenne<sup>23</sup> ne font malheureusement que répéter leurs aberrations passées. Ils postulent que le ratio dette/PIB devrait être ramené de 177,1 % en 2014 à 139,4 % en 2019, soit une baisse de 37,5 points de PIB. La croissance est censée contribuer pour 27,3 points de PIB et les excédents primaires pour 19,9 points de PIB. L'inflation et les privatisations devraient aussi contribuer à cette baisse. Au total, les paiements d'intérêts devraient être assurés, à hauteur de 25 points de PIB en 5 ans. Ce scénario n'est cependant pas cohérent, comme l'ont montré les économistes de l'OFCE, qui n'ont pas réussi à le reproduire<sup>24</sup>, parce qu'il repose sur quatre hypothèses irréalistes<sup>25</sup>, à savoir : 1. l'écart de production (output gap) serait comblé au cours des cinq prochaines années ; 2. la reprise serait tirée par la demande intérieure, malgré le chômage élevé et les bas salaires ; 3. la demande publique contribuerait à la croissance alors même qu'aucune augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB n'est prévue ; 4. la reprise aurait un impact négatif sur les importations (en pourcentage du PIB).

TABLEAU 5.2

## Effets sur la demande privée et la croissance d'une baisse de 1 % de la part des salaires en Grèce

Consommation/ PIB*	Investissement /PIB*	Exportations/ PIB*	Importations/ PIB*	Exportations nettes/PIB*	T Total de la demande privée /PIB avant effet multiplicateur	Multiplicateur	taux d'évo- lution du PIB après effet multiplicateur
A	B	C	D	E=(C-D)	F=A+B+E	G	H=F*G
-0,564	0	0,099	0	0,099	-0,465	1,984	-0,923

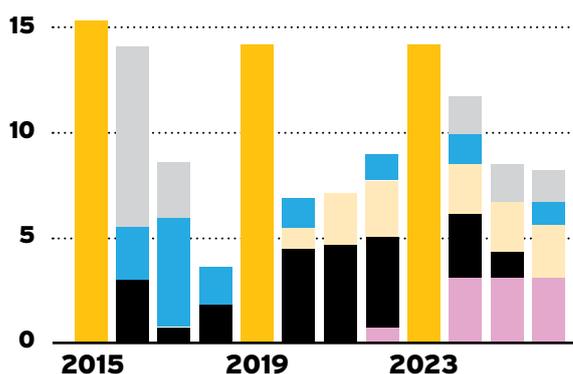
Calculs propres fondés sur les estimations de Onaran et Obst, 2015 et sur la méthodologie développée dans Onaran et Galanis, 2012.

Un autre fait marquant est la concentration des remboursements en 2015 et 2016 et — d'une manière apparemment systématique — sur les prochaines années électorales : 2019 et 2023 (graphique 5.2).

GRAPHIQUE 5.2

### Le calendrier des remboursements

en mds d'euros



SOURCE: THE ECONOMIST, [HTTP://GOO.GL/50330Q](http://goo.gl/50330Q)

## 7. Un changement fondamental des circonstances économiques

Les politiques d'ajustement ont manifestement conduit à un changement fondamental des circonstances économiques. Ces politiques ont eu un impact négatif sur le PIB, l'investissement, la productivité du travail, l'efficacité du capital et l'emploi. Un développement économique écologiquement et socialement soutenable suppose, entre autres, une augmentation substantielle des dépenses publiques (y compris l'investissement public), ce qui n'est pas compatible avec les politiques d'austérité actuelles, car il n'y a pas de place pour un excédent primaire du budget. C'est pourquoi la dette publique grecque peut être considérée comme tout à fait insoutenable à l'heure actuelle.

### NOTES

1. OCDE, *Etudes économiques*, Grèce, novembre 2013, <https://goo.gl/bFqMH1>. Consulté le 12 juin 2015.

2. FMI, *Greece: Ex post Evaluation of Exceptional Access Under*

*the 2010 Stand-by Arrangement*, juin 2013, <http://goo.gl/FHJZsC>. Consulté le 12 juin 2015.

3. FMI, *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, mai 2010, <http://goo.gl/HSDjx3>. Consulté le 12 juin 2015.

4. FMI, *Board meeting on Greece's request for an SBA*, 9 mai 2010, <http://goo.gl/5QP6ux>

5. Cette « théorie » a été notamment développée par Alberto Alesina. Voir sa contribution au sommet Ecofin qui s'est tenu à Madrid en avril 2010 : *Fiscal adjustments : lessons from recent history*, <http://goo.gl/VKkbn0>. Consulté le 12 juin 2015.

6. Entretien avec Jean-Claude Trichet, Président de la BCE, Libération, 8 juillet 2010, <http://goo.gl/RMlia2>. Consulté le 12 juin 2015.

7. FMI, *Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, World Economic Outlook, octobre 2010, chapitre 3, <http://goo.gl/VzCDwA>. Consulté le 12 juin 2015.

8. Blanchard, O., *In Review: Four Hard Truths*, FMI direct, 21 décembre 2011, <http://goo.gl/9994kG>. Consulté le 12 juin 2015.

9. Blanchard, O., Leigh, D., *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, FMI Working Paper, janvier 2013, n°13/1, <http://goo.gl/7UKpWv>. Le multiplicateur budgétaire est le rapport entre une variation du PIB et une variation de la dépense publique. Consulté le 12 juin 2015.

10. FMI, *Articles of Agreement, Art. I v*, <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/aa/#art1>. Consulté le 12 juin 2015.

11. FMI, *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*, FMI Country Report, mai 2010, n° 10/110, <http://goo.gl/HSDjx3>. Consulté le 12 juin 2015.

12. FMI, *Greece: Ex post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-by Arrangement*, FMI Country Report, juin 2013, n°13/156, <http://goo.gl/FHJZsC>. Consulté le 12 juin 2015.

13. Source: Ameco

14. Commission Européenne, *Statistical annex of European Economy, Economic and Financial Affairs*, printemps 2015, p. 170, <http://goo.gl/3H4TX3>. Consulté le 12 juin 2015.

15. Dafermos, Y. et Nikolaidi, M., *How can the Greek trade balance improve?*, Policy Brief 5, Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour, 2012 (in Greek), <http://goo.gl/4XpL81>; Argitis, G. et Nikolaidi, M., *Economic Crisis and Productive Restructuring in Greece: The Role of Manufacturing*, Study 28, Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour, 2014 (in Greek), <http://goo.gl/4ZLVMk>. Ces études montrent que la Grèce est handicapée par sa compétitivité hors-prix, qui ne pourrait être améliorée que par une politique industrielle et des investissements, plutôt que par des baisses de salaires. Les conditionnalités interdisent la mise en œuvre de telles politiques.

16. Commission Européenne, *Labour Costs Pass-through, Profits et Rebalancing in Vulnerable Member States*, Quarterly Report on the Euro Area, 2013, vol. 12, n°3, <http://goo.gl/74cpb1>. Consulté le 12 juin 2015.

17. Gechert, S. et Rannenberg, A., *The costs of Greece's fiscal consolidation*, IMK Policy Brief, mars 2015, <http://goo.gl/XF9Dra>. Consulté le 12 juin 2015. Les auteurs utilisent des multiplicateurs estimés sur la base d'une méta-analyse d'études portant sur des épisodes de récession, en distinguant les différents postes budgétaires.

18. Argitis, G. et Nikolaidi, M., *The financial fragility and the crisis of the Greek government sector*, International Review of Applied Economics, 2014, <http://goo.gl/GWpgGA>

19. Papadimitriou, D.B., Nikiforos, M., Zezza, G., *Is Greece Heading For A Recovery?*, Strategic Analysis, Levy Economics Institute of Bard College, décembre 2014, <http://goo.gl/Vlt3Fo>

20. Antonopoulos, R., Smith, A., Kijong, K., Masterson, T. et Papadimitriou, D.B., *After Austerity: Measuring the Impact of a Job Guarantee Policy for Greece*, Public Policy Brief, Levy Economics Institute of Bard College, octobre 2013, n° 138, <http://goo.gl/Tddri4>

21. Onaran, Ö. et Galanis, G., *Is aggregate demand wage-led or profit-led?* National and global effects, Conditions of Work and Employment Series, International Labour Office 2012, No. 40, 2012, <http://goo.gl/racmXO>

22. Onaran, Ö. et Obst, T., *Wage-led growth in the EU15 Member States: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation*, Foundation of European Progressive Studies, 2015, <http://goo.gl/cR7xF7>. Voir le tableau 5.2 en annexe.

23. FMI, *Fifth Review Under The Extended Arrangement*, IMF Country Report No. 14/151, juin 2014, <https://goo.gl/B6cAFw> ; Commission Européenne, *The Second Economic Adjustment Programme for Greece Fourth Review*, Economic and Financial Affairs, avril 2014, <http://goo.gl/zh35DY>

24. C. Antonin et al., *Grèce : sur la corde raide*, Revue de l'OFCE, 2015, n°138, <http://goo.gl/RcVdtt>.

25. Munevar, D., *An alternative debt sustainability analysis for Greece*, Research on Money and Finance, 9 Novembre 2014, <http://goo.gl/kYgu5G>

# IMPACT DU « PLAN DE SAUVETAGE » SUR LES DROITS HUMAINS

Ce chapitre dresse une liste précise de violations des droits humains commises en application des exigences des créanciers. Le lien entre la violation commise et les exigences des créanciers est mis en lumière. En effet, ces violations ne constituent pas des effets collatéraux de recommandations d'ordre général. Elles sont le résultat prévisible et, dans certains cas, délibérément poursuivi par les créanciers avec la complicité des autorités grecques. Afin de renforcer la démonstration, ce chapitre présente une série de droits humains fondamentaux directement violés par des mesures concrètes et identifiables. Il précise l'impact de ces mesures. Pour chacun de ces droits, sont mentionnés les conventions et les pactes qui ont été violés<sup>1</sup>. Selon l'ombudsman grec, « les ajustements draconiens imposés à l'économie et à la société grecque dans leur ensemble ont eu des effets dramatiques sur les citoyens et ont multiplié les groupes vulnérables<sup>2</sup> ». De même, la Commission Nationale des Droits de l'Homme a observé « une détérioration rapide des niveaux de vie accompagnée d'un démantèlement de l'État social et de l'adoption de mesures incompatibles avec la justice sociale qui sapent la cohésion sociale et la démocratie<sup>3</sup> ». Le poids de l'ajustement n'est pas équitablement partagé<sup>4</sup>, il frappe de manière particulièrement sévère les plus vulnérables : les pauvres, les retraités, les femmes, les enfants, les handicapés et les immigrants.

## 1. Les mesures affectant le droit au travail

Les réformes postérieures à 2010 réduisent les salaires, suppriment des allocations et des indemnités, raccourcissent les périodes de chômage indemnisées, abrogent ou affaiblissent la négociation collective, précarisent l'emploi et réduisent le salaire minimum. La nouvelle législation applicable au secteur privé diminue la protection des travailleurs, facilite l'allongement de la durée du travail et réduit les rémunérations. Dans le secteur public, la nouvelle législation réduit les salaires et le nombre d'emplois<sup>5</sup>. Par décret, le travail a été rendu obligatoire dans différents secteurs<sup>6</sup>.

### Impact des mesures

Les réformes du marché du travail imposées par les memoranda minent sévèrement l'exercice du droit au

travail, provoquant une grave crise institutionnelle. De par la destruction du système de conventions collectives négociées et de celui du contentieux du travail, le contrat individuel est réapparu comme un instrument primordial dans la détermination des conditions d'emploi<sup>7</sup>. Les réductions salariales successives et les hausses d'impôt ont entraîné des licenciements massifs, dégradé les conditions de travail, accru l'insécurité de l'emploi et répandu la précarité sous forme d'emplois hyperflexibles et sous-payés où prédominent femmes et jeunes. Le niveau du salaire minimum qui a été fortement réduit est situé en dessous du seuil de pauvreté<sup>8</sup>.

Le chômage a explosé de 7,3 % à 27,9 % (2008-2013)<sup>9</sup>. L'emploi dans le secteur public est passé de 942 625 à 675 530 postes entre 2009 et 2013<sup>10</sup> avec des baisses de salaire supérieures à 25 %. Les rémunérations du secteur privé ont diminué d'au moins 15 % depuis 2013. Le chômage des jeunes a atteint 64,9 % en mai 2013<sup>11</sup> anéantissant leurs perspectives d'accès au marché du travail.

La crise frappe de manière disproportionnée les femmes et les migrants, développant le travail à temps partiel contraint<sup>12</sup> et les licenciements de femmes enceintes<sup>13</sup>. Les tensions s'exacerbent dans le secteur informel qui emploie, sans protection sociale et dans des conditions de travail relevant de l'exploitation, quelques 470 000 migrants « sans papiers »<sup>14</sup>.

### Violations du droit au travail

Le droit au travail est consacré par différents instruments juridiques régionaux et internationaux que la Grèce a ratifiés<sup>15</sup>, il est en outre protégé par sa Constitution<sup>16</sup>. Il s'agit du droit fondamental qui a été le plus affecté par les récentes réformes législatives et administratives. Le droit au travail implique pour l'État le devoir de garantir un égal accès à l'emploi et de protéger les salariés contre une injuste privation de leur travail. L'État ne saurait priver une personne de l'opportunité de gagner sa vie (« obligation de respecter ») ; il doit veiller à ce que des tiers ne privent pas cette personne de cette opportunité (« obligation de protéger ») ; et il doit garantir aux personnes qui en sont privées l'opportunité de gagner leur vie (« obligation de résultat »). Les deux programmes d'ajustement (memoranda) ont toutefois imposé « une politique intensive de dévaluation interne par la réduction des salaires et des coûts

non salariaux<sup>17</sup> », au moyen de « réformes du travail et de rémunérations (qui) permettront de réduire la pression injustifiée exercée par les salaires<sup>18</sup> ». Les réformes postérieures à 2010 ont violé les normes inscrites dans les Traités auxquels la Grèce a souscrits<sup>19</sup>.

## 2. Mesures affectant le droit à la santé

Le premier mémorandum (mai 2010) limitait les dépenses de santé publique à 6 % du PIB<sup>20</sup> ; le second programme (mars 2012) exigeait une réduction de 8 % des coûts de fonctionnement des hôpitaux pour l'année 2012 et une diminution des dépenses pharmaceutiques équivalente à 1 % du PIB<sup>21</sup>.

La réduction des dépenses de santé de la Grèce, inférieure depuis 2010 à la moyenne des dépenses de santé effectuées par les autres États de l'UE<sup>22</sup>, a restreint l'accès de la population aux soins de santé<sup>23</sup>. Des mesures draconiennes « ont été prises en très peu de temps et sous une pression extrême afin d'assurer le versement de la tranche suivante du prêt<sup>24</sup> ». Naturellement, elles « ont principalement porté sur les aspects structurels, financiers et de gestion du système de santé, et sans prendre en compte les besoins des patients<sup>25</sup> ».

### Impact des mesures

La fourniture de soins de qualité et leur accès ont été particulièrement réduits pour les plus pauvres, du fait des coupes dans les dépenses de santé, les licenciements dans le secteur public de la santé, l'augmentation du montant des honoraires et du montant de la prise en charge par les patients, la suppression de lits d'hôpitaux et la réduction progressive de la couverture sociale publique<sup>26</sup>. En 2015, 2,5 millions de personnes, soit un quart de la population totale, n'avaient plus de couverture maladie<sup>27</sup>. Les hôpitaux et les pharmacies ont connu de grandes carences en tentant de réduire les dépenses pharmaceutiques de 4,37 Mds d'euros en 2010 à 2 Mds d'euros en 2014<sup>28</sup>. Les maladies comme la tuberculose, la malaria, le SIDA ont progressé ; le chômage et la précarité ont entraîné les jeunes à consommer davantage de drogue, des pathologies mentales, y compris les suicides, ont émergé à grande échelle en raison des restrictions imposées par la crise.

### Les violations du droit à la santé

Ce droit à la santé est prévu à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), à l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, à l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, à l'article 25 de la Convention sur les droits des personnes handicapées, à l'article 24 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et à l'article 11 de la Charte sociale européenne. La Convention européenne des droits de l'Homme prévoit des dispositions relatives à la santé, tel est également le cas de la Constitution grecque (articles 21-2 et 21-3). Le droit à la santé inclut l'institution d'un système de protection sociale procurant à tous la possibilité de bénéficier des normes

de santé les plus élevées, ainsi que le droit d'accès aux services de santé. Les mesures prises pour satisfaire les conditionnalités des programmes d'ajustement ont bien violé ce droit.

## 3. Mesures affectant le droit à l'éducation

Les conditions inscrites dans les mémoranda visent directement le système d'éducation. Des mesures précises incluent la réduction du nombre de recrutements d'enseignants, le transfert obligatoire d'enseignants dans des réserves de main-d'œuvre et des schémas de mobilité, la réduction de leurs salaires, la fusion ou la fermeture d'écoles, l'augmentation du nombre d'élèves par classe et d'heures d'enseignement par jour<sup>29</sup>. Afin d'atteindre les objectifs de limitation du déficit de 2012, le Ministère de l'Éducation a réduit les affectations d'enseignants et les dépenses de fonctionnement dans l'enseignement secondaire<sup>30</sup>. En conséquence de ces mesures combinées, les salaires des enseignants ont baissé en moyenne de 40 %<sup>31</sup>, équivalent à 60 % du salaire moyen des enseignants dans les autres pays de l'UE<sup>32</sup>.

### Impact des mesures

« Ces réductions ont entraîné des difficultés pour garantir la satisfaction des besoins de base des étudiants<sup>33</sup> ». Le manque d'enseignants n'a pas été comblé (12 000 dans le primaire et le secondaire pour 2014-15). Entre 2008 et 2012, 1 053 écoles ont été fermées et 1 933 ont fusionné<sup>34</sup>. La réduction des dépenses de fonctionnement a laissé de nombreuses écoles sans chauffage<sup>35</sup>. Un schéma inadéquat de transport scolaire a entraîné une discrimination des élèves isolés, des élèves roms et des élèves handicapés<sup>36</sup>. Des enfants ont été complètement exclus de l'accès à l'éducation<sup>37</sup>.

### La violation du droit à l'éducation

Les conditionnalités violent le droit à l'éducation, droit humain fondamental garanti par les droits européen et international, consacrés notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 14), la Charte sociale européenne, la Convention européenne des droits de l'Homme, la Déclaration universelle des droits de l'Homme (article 26), le PIDESC (articles 13 et 14), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (articles 10 et 14), la Convention relative aux droits de l'enfant (article 28, 29 et 40), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5), la Convention sur les droits des personnes handicapées et l'article 16-2 de la Constitution de la Grèce.

## 4. Mesures affectant le droit à la Sécurité sociale

Les réductions de dépenses imposées par les mémoranda diminuent les prestations sociales, y compris les retraites, les indemnités de chômage et les allocations familiales. Les fondements du système de retraites ont été modifiés ; les caisses de retraite ont été dévastées par le PSI, qui leur a fait perdre quelques

14,5 Mds d'euros<sup>38</sup>, les retraites ont été réduites<sup>39</sup> ; les financements et garanties de l'État ont été restreints ; plusieurs allocations familiales ont été remplacées par une allocation unique sous condition de ressources ; les cotisations et les limites d'âge ont été relevées. Les indemnités de chômage, pourtant versées à une minorité de chômeurs, ont même été réduites<sup>40</sup>. Des critères d'éligibilité stricts excluent en outre la plupart des jeunes et des migrants.

### Impact des mesures

Les règles existantes en matière de sécurité sociale ont été vidées de leur substance par le programme d'ajustement, de nombreuses personnes sont ainsi menacées de tomber dans la pauvreté<sup>41</sup>. Les retraites ont été réduites en moyenne de 40 %, faisant basculer 45 % des retraités sous le seuil de pauvreté<sup>42</sup>. En 2015, 8,14 % des travailleurs ne sont pas déclarés et sont sans assurance<sup>43</sup>.

### La violation du droit à la Sécurité sociale

Le droit à la Sécurité sociale offre une protection aux membres de la société les plus vulnérables, garantissant à tous un minimum de biens et de services nécessaires à une existence digne. Ce droit est garanti par la Constitution grecque (article 22-5), la DUDH (article 22 et 25), le PIDESC (articles 9 et 10), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (articles 11,13 et 14), la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 18, 23 et 26), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (articles 2 et 5) et la Charte sociale européenne (articles 8-1, 12, 14, 16 et 17). Ces dispositions légales ont donc été violées par les coupes dans les retraites, ayant entraîné « une dégradation significative des niveaux et des conditions de vie des retraités concernés<sup>44</sup> ».

## 5. Mesures affectant le droit au logement

Les conditionnalités du mémorandum et les lois prises sur la base de ce mémorandum violent le droit au logement. Le logement social a été supprimé en 2012, comme mesure prioritaire pour obtenir les versements du prêt de la Troïka<sup>45</sup>, de même que les aides au logement de 120 000 ménages et les allocations-logement des personnes âgées<sup>46</sup>. De nouvelles lois et règlements facilitent les procédures expresses d'expulsion sans aucun jugement<sup>47</sup>. Dans l'Attique (= la région d'Athènes), le nombre de sans-abris s'élève à 17 700 personnes<sup>48</sup>.

### Impact des mesures

En 2014, plus de 500 000 personnes vivaient dehors ou dans des logements insalubres ou indécents<sup>49</sup>. Les prêts immobiliers douteux ont atteint 26,1 % en 2013<sup>50</sup>. Les saisies et les expulsions ont augmenté<sup>51</sup>. Avec l'augmentation des impôts et taxes, et malgré une chute spectaculaire des prix immobiliers<sup>52</sup>, les logements sont devenus inabordables<sup>53</sup> ; les taux de suroccupation pour les ménages pauvres ont atteint 42 % en 2013 et 60 % chez les non-ressortissants de l'EU<sup>54</sup>. En 2012, 73,3 % des jeunes de 20 à 29 ans vivaient chez leurs parents<sup>55</sup>, 18 902 personnes étaient sous-alimentées et 142 000 n'avaient aucun chauffage<sup>56</sup>.

### La violation du droit au logement

Le logement est indissociable de la dignité humaine. Les conditionnalités ont violé le droit au logement consacré par la DUDH (article 25-1), le PIDESC (article 11-1), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant. La Charte sociale européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoient toutes deux des dispositions expresses et des références au droit à un logement décent et adéquat. Cela est également le cas de la Constitution grecque, aux articles 4 et 21-4.

## 6. Mesures affectant le droit à l'autodétermination

La vente massive des propriétés publiques de l'État grec par le TAIPED<sup>57</sup> en particulier par des procédures accélérées, a violé des droits et des dispositions constitutionnelles, à savoir les articles 12 et 13 de la Constitution grecque qui garantissent la souveraineté du peuple. Aucun gouvernement ne saurait légitimement procéder à une aussi substantielle aliénation de la propriété publique, aliénation qui s'oppose directement à l'intérêt général et sape la croissance économique<sup>58</sup>. Le Conseil d'État grec a jugé que les biens communs (eau, énergie, communications, etc.) devaient rester des propriétés de l'État<sup>59</sup>. Le TAIPED a également porté atteinte aux droits constitutionnels de la propriété (article 18) et à la protection de l'environnement (article 24 de la Constitution)<sup>60</sup>.

### Violation du droit à l'autodétermination

Ce droit est inscrit dans diverses conventions des droits de l'Homme, telles que le PIDESC (Article 1), le PIDCP (Article 1), la Déclaration des principes du droit international des Nations unies concernant les relations amicales et la coopération entre États en accord avec la Charte des Nations Unies (1970) et le Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies, ainsi que la constitution grecque (Article 12).

## 7. Mesures affectant le droit à la justice

Les mesures imposées par les créanciers prévoient des engagements de réforme du système judiciaire, dont une augmentation substantielle des frais de justice<sup>61</sup>. Le Gouvernement a légiféré pour renvoyer le personnel contractuel afin d'atteindre les objectifs fixés par les mémoranda<sup>62</sup>. L'aide judiciaire et les organismes publics ne sont plus suffisamment financés<sup>63</sup>.

### Impact des mesures

En raison de la diminution des salaires et des retraites, l'accès à la justice est devenu financièrement insupportable pour un certain nombre de citoyens. La longueur des procédures et la surcharge des tribunaux civils et administratifs frisent le déni de justice. Remédier aux faiblesses inhérentes du système judiciaire, tels les sous-effectifs et le manque d'infrastructures, est rendu impossible par les coupes budgétaires.

### La violation du droit à la justice

L'accès à la justice doit être compris comme la mise à disposition d'une réparation juridique rapide et efficace inscrite, entre autres, dans la Constitution de la Grèce (article 20-1). Ce droit a été violé par les coupes dans le financement de la justice résultant des mesures d'austérité.

En outre, cette austérité draconienne et les changements qu'elle a imposés ont engendré de fortes oppositions et résistances auxquelles le gouvernement a répondu par la violation d'une série de droits humains, violations que nous examinerons ci-après.

## 8. Pauvreté et exclusion sociale

Les conditionnalités ont généralisé l'appauvrissement, le déclassement et l'exclusion sociale. En imposant de telles mesures d'austérité, les créanciers n'ont pas respecté leurs engagements de protéger, dans le cadre des programmes qu'ils financent, les groupes socialement vulnérables et les plus pauvres. Et pourtant, après cinq ans d'une politique aux conséquences désastreuses, les créanciers exigent toujours du gouvernement de poursuivre les mesures d'austérité.

Actuellement, 23,1 % de la population vit sous le seuil de pauvreté<sup>64</sup>, avec un taux de pauvreté relative qui a plus que doublé de 2009 à 2013<sup>65</sup> et 63,3 % de cette population s'est appauvrie du seul fait des mesures d'austérité<sup>66</sup>. La détresse matérielle grave a augmenté de 11 à 25 % de la population de 2009 à 2014<sup>67</sup>. Plus de 34 % des enfants étaient en danger de pauvreté ou d'exclusion sociale en 2013<sup>68</sup>. L'impact inégal des mesures a dramatiquement aggravé les inégalités<sup>69</sup> avec les 10 % les plus pauvres qui ont perdu 56,5 % de leurs ressources<sup>70</sup>.

## 9. Mesures affectant la liberté d'expression et d'assemblée

Depuis 2010 des mesures législatives et administratives restreignent les libertés d'expression et d'assemblée<sup>71</sup> ; le droit à la liberté d'expression a été systématiquement et effectivement limité et remis en cause<sup>72</sup> ; la liberté d'assemblée a été violée. Les autorités ont empêché les protestations légitimes contre les politiques d'austérité en interdisant les réunions publiques, en réprimant avec un excès de force des manifestations pacifiques, en procédant à des arrestations préventives, en interrogeant des mineurs, en torturant des manifestants antifascistes, souvent avec l'aide d'Aube Dorée<sup>73</sup>.

### Impact des mesures

La réponse disproportionnée des autorités aux protestations publiques contre l'austérité a sévèrement miné les libertés d'expression et d'assemblée. Entre 2009 et 2015, la Grèce est passée de la 35ème à la 91ème place de l'Index mondial de la liberté de la presse<sup>74</sup>. Les libertés ont été encore entachées par l'impunité dont a joui Aube Dorée jusqu'en 2013. Ces développements constituent une menace réelle pour les institutions démocratiques.

### La violation des libertés d'expression et d'assemblée

Les libertés d'expression et d'assemblée, garan-

tées par les traités et les conventions internationales (DUDH, art. 20 et 33 ; PIDCP art. 21 et 22, PIDESC art. 8 ; Charte européenne des droits humains, art. 10 et 11 ; Charte sociale européenne révisée, art. 5 : Charte de l'Union européenne, 11 et 12 ; et autres), sont aussi protégées par la Constitution grecque (art. 11 et 14). Elles ont été violées pour briser les vagues de protestations légitimes contre les politiques imposées par la Troïka.

## 10. Mesures affectant la protection contre les discriminations

Les lois imposées par les créanciers dans le cadre des memoranda discriminent de larges pans de la population parmi lesquels on trouve les salariés et les retraités<sup>75</sup>. Les travailleurs de moins de 25 ans ont été exclus de la protection du salaire minimum<sup>76</sup>. Les employés ont perdu le droit de négocier librement des accords collectifs ou individuels<sup>77</sup>. La discrimination envers les Roms, les malades du SIDA et les personnes âgées<sup>78</sup> s'est aggravée. Le harcèlement policier<sup>79</sup> et la détention systématique des migrants en situation irrégulière sont même devenus une politique officielle<sup>80</sup>. Les crimes haineux ont augmenté ainsi que la xénophobie envers les migrants souvent pris comme boucs émissaires de la crise<sup>81</sup>. L'Agence des Nations unies pour les réfugiés a enregistré une montée de crimes extrêmement violents motivés par la discrimination en fonction du genre et de l'orientation sexuelle<sup>82</sup>. La police échoue à protéger les victimes, à répondre aux agressions et à enquêter avec diligence<sup>83</sup>. Les prisons de haute sécurité autorisent « de réserver des traitements pénaux extrêmement discriminatoires et inégaux dans des cas pourtant similaires<sup>84</sup> ».

### Les impacts des memoranda sur les femmes

Les coupes dans les services sociaux imposées par les politiques d'austérité ont « des effets désastreux sur les femmes à divers moments de leur vie »<sup>85</sup>, en particulier à travers la discrimination au travail, la violation de l'autonomie financière, des droits sexuels et reproductifs<sup>86</sup>, et l'absence de protection contre la violence. Les agressions ont augmenté de 47 %<sup>87</sup> tandis que la protection disponible ne répond pas aux besoins et que les femmes manquent d'un accès équitable à la justice<sup>88</sup>.

### Violation de la protection contre les discriminations

Les impacts des memoranda sur la vie sociale enfreignent la Constitution (articles 4 et 21-1). Le droit de participer et d'accéder aux informations pour la prise de décisions cruciales qui affectent l'existence et le bien-être est un principe-clé des droits humains, établi par les instruments internationaux tels que le PIDESC, le PIDCP (art. 25), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 12) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7).

## NOTES

1. Lumina, C. (2013). *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights*. Report of Mission. En ligne : <http://goo.gl/4YYCR2>, consulté le 15 juin 2015.
2. Greek Ombudsman (2012). *Annual Report, English Summary*. p.4. En ligne : <http://goo.gl/ZpKZdS>, consulté le 15 juin 2015.
3. Greek National Commission For Human Rights (2012). *Recommendation on the Imperative Need to Reverse the Sharp Decline in Civil Liberties and Social Rights, Annual Report 2011*. Athens. National Printing Office 2012. pp.71-72. En ligne : <http://goo.gl/q8o7ZG>, consulté le 15 juin 2015.
4. FMI (2013). *Greece Selected Issues. Country Report No. 13/155*, p.18. En ligne : <http://goo.gl/DJrW79>, consulté le 4 septembre 2014.
5. Lois 3863/2010, 3979/2011, 3986/2011, 3996/2011, 4019/2011, 4024/2011, and 4052/2012.
6. Chauffeurs routiers (2010). Employés municipaux (2011). Employés du métro (2013). Marins (2013). Enseignants (2013). Employés du secteur énergétique (2014).
7. Ce mécanisme, véritable survivance du droit du plus fort, facilite une déflation salariale continue dans un contexte politique de dévaluation interne. Voir Kazakis, A. (2013). *Labour Law*, Sakkoulas. Athens. Greece (in Greek) p.565 et sq.
8. Cette réduction de 32 % à 426,64 € pour les moins de 25 ans viole leur droit à une rémunération équitable, puisqu'elle est inférieure au seuil de pauvreté. Conseil de l'Europe (2013). *Résolution CM/ResChs. Complaint n°66/2011*. General Federation of Employees of the National Greek Civil Servants Trade Unions (ADEDY) against Greece. En ligne : <https://goo.gl/b4u63U>, consulté le 15 juin 2015.
9. Parlement Européen (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. p.83. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
10. Register Of Greek Public Sector Payroll (2013). *Development of Employment in Public Sector (31.12.2009-31.12.2013)*. as cited at LIBE, p.60.
11. Hellenic Statistical Authority (2013). *Labour Force Survey: May 2013*. Press release, 8 August 2013.
12. 61 % des travailleurs à temps partiel ne l'ont pas choisi, soit une augmentation de 16 %. ETUI (2013). *Benchmarking Working Europe 2013*. Brussels, pp.12, 65. En ligne : <https://goo.gl/2QgkeU>, consulté le 15 juin 2015
13. De fortes pressions sont exercées sur les femmes pour leur imposer le travail non rémunéré ou le secteur informel, ce qui conforte les inégalités. Voir Ombudsman (2011).
14. Voir A/HRC/23/46/Add.5, para. 4.
15. Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (Article 6) garantit à chacun la possibilité de gagner sa vie en choisissant ou en acceptant librement un travail; la Charte de l'UE garantit à chacun la liberté de fournir un service (Article 29), la protection contre les licenciements injustifiés (Article 30), et le droit à des conditions de travail loyales et équitables (Article 31).
16. L'article 22-1 dispose que l'Etat protège le droit au travail et crée des conditions d'emploi pour tous les citoyens.
17. Parlement européen (2015). *The impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. p.62. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
18. Commission européenne (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*. OP 61. p.22. En ligne : <http://goo.gl/kNR4oQ>, consulté le 16 juin 2015. La même demande est régulièrement répétée et spécifiée comme appropriée dans toutes les revues des Programmes
19. E.g. le droit à une rémunération équitable dans l'article 4(1) de la Charte sociale européenne. Voir Complaint No. 66/2011, *Decision on Merits*, 23/05/2013.
20. Commission européenne (2010). *The Economic Adjustment Programme for Greece*. OP 61. En ligne : <http://goo.gl/kNR4oQ>, consulté le 16 juin 2015.
21. Commission européenne (2012). *SEAPG*. March 2012, pp.60, 139.
22. Les dépenses totales du Ministère de la Santé ont chuté de 1,8 Md € (23.7 %) entre 2009 et 2011: Kondilis et al. (2013). *Economic Crisis, Restrictive Policies, and the Population's Health and Health Care: The Greek Case*. American Journal of Public Health 103.6. p.974. En ligne : <http://www.alames.org/documentos/grecia.pdf>, consulté le 16 juin 2015.
23. Parlement Européen (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. Chapitre 3. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
24. *Ibid*, Table 15 at p.52.
25. *Ibid*, p.54.
26. Au début de la crise, environ 85 % de la population bénéficiait d'une assurance-santé publique ; beaucoup l'ont perdue à cause du chômage de longue durée. *Ibid*. Chapitre 3, pp.41ff.
27. EFSYN (2015). *Déclarations du Ministre Compétent le 05/05/2015*. En ligne : <http://www.efsyn.gr/arthro/vivliario-ygeias-gia-25-ekat-anasfalistoys>, consulté le 16 juin 2015.
28. Parlement européen (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. Chapitre 3. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
29. Parlement européen (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. pp.30. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
30. Commission européenne (2012). *SEAPG*. March 2012. p.116 ; Commission européenne (2014). *SEAPG*. April 2014, para. 76.
31. Commission européenne (2015). 'Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe'. 2013/14. Eurydice Facts & Figures. p.19. En ligne : <http://goo.gl/A4jk3K>, consulté le 15 juin 2015.
32. OCDE (2014). *Education at a Glance 2014*. OECD Indicators. p.467-468. En ligne : <http://goo.gl/ZX9fFy>, consulté le 16 juin 2015.
33. Parlement européen (2015). *The Impact of the Crisis on Fundamental Rights Across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. p.39. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
34. Greek Federation Of Secondary School Teachers (2012). *Presentation of an ETUCE Study within the Context of Action for the Economic Crisis*, pp.11-12.
35. Ekathimerini (2013). *Schools in Northern Greece Close Due to Cold Weather, No Heating*. En ligne : <http://goo.gl/bSJtKf>, consulté le 16 juin 2015.
36. Greek Ombudsman (2014). *Annual Report 2013*. p.87.
37. Greek Ombudsman (2013). *Problems in the Transport of Students of Primary and Secondary Education as a Result of the Implementation of the Joint Ministerial Decision 24001/14-6-2013*, p.6-7. Special Report.
38. Cela inclut d'autres organismes intra-gouvernementaux. Bank of Greece (2013). *A Chronicle of the Great Crisis*. Bank of Greece, Eurosystem, p.107 (in Greek). En ligne : <http://goo.gl/nXAHpQ>, consulté le 16 juin 2015.

39. Le PSI imposé sans leur consentement a écrasé la valeur nominale des titres de 15 000 porteurs.
40. OCDE (2013). *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*. Public Governance Reviews. En ligne : [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-social-welfare-programmes\\_9789264196490-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/greece-social-welfare-programmes_9789264196490-en), consulté le 16 juin 2015.
41. Hellenic Statistical Authority (2014). *Statistics on Income and Living Conditions 2013 (Income reference period 2012) Risk of poverty*, Piraeus, 13/10/2014. En ligne : <http://goo.gl/w9lbQp>, consulté le 16 juin 2015.
42. Lumina, C. (2013). *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*. Report of Mission. En ligne : <http://goo.gl/4YYCR2>, consulté le 15 juin 2015.
43. Labour Ministry (2015). Report (in Greek), *Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, «Αρτεμις». Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για την καταπολέμηση της ανασφάλιστης και αδήλωτης εργασίας. Περίοδος 15 Σεπτεμβρίου 2013- 31 Ιανουαρίου 2015*. p.4.
44. European Committee of Social Rights (2013). *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*. Complaint No. 76/2012, Decision on merits, 7 Décembre 2012, para. 78. En ligne : <https://goo.gl/Np5n1x>, consulté le 16 juin 2015.
45. Loi 4046/2012 d'exécution du second mémorandum (p.684: "La suppression des dépenses sociales non prioritaires est la première mesure législative à prendre" (OEK, OEE)").
46. Nations unies (2013). *Communication GRC 1/2013 (19.2.2013), et réponse du Gouvernement grec (16.4.)*, cité dans A/HRC/23/51. En ligne : <http://goo.gl/LN5gDs>, consulté le 16 juin 2015.
47. E.g. Loi 4055/2012. Article 15.
48. Selon une étude de l'Université de Crète citée par le ministre compétent : <http://www.naftemporiki.gr/story/964614/stous-17700-oi-astegoi-sto-lekanopedio-apokaluptei-i-th-fotiou>.
49. Arapoglou, V. & Gounis K. (2014). *Caring for the Homeless and the Poor in Greece: Implications for the Future of Social Protection and Social Inclusion*. European Institute. London School of Economics. En ligne : <http://goo.gl/DGtcuj>, consulté le 16 juin 2015.
50. Bank Of Greece (2014). *Monetary Policy 2013 – 2014*. Greece. En ligne : <http://goo.gl/7gFs6L>, consulté le 16 juin, 2015.
51. IKA (2014). *Enforcement Measures (in Greek)*. En ligne : [http://www.ika.gr/gr/infopages/news/23032015\\_stoixeia\\_anagk\\_metrwn\\_022015.pdf](http://www.ika.gr/gr/infopages/news/23032015_stoixeia_anagk_metrwn_022015.pdf), consulté le 16 juin 2015.
52. Entre 2008 et 2014, ils ont chuté de 34.4 % : Bank Of Greece (2014). *Monetary Policy 2013 – 2014*. En ligne : <http://goo.gl/7gFs6L>, consulté le 16 juin 2015.
53. Arapoglou, V., Gounis K., (2014), *op.cit.*
54. Eurostat Statistics (2015). *Table: Overcrowding by poverty status*. Source: SILC consulté le 22/05/2015.
55. UNICEF (2014). *The State of Children in Greece. Rapport 2012*. Athens (in Greek). En ligne : <http://goo.gl/JPr508>, consulté le 16 juin 2015.
56. Arapoglou, V. & Gounis K. (2014), *op.cit.*
57. Hellenic Republic Asset Development Fund (TAIPED), établi sous l'empire de la stratégie budgétaire de moyen terme de la Troïka, par la Loi 3986/2011.
58. Kaidatzis A., *Who is the holder of the public property?*, in Marangopoulos Foundation For Human Rights (MFHR) (2014). *TAIPED: An instrument for the "Sell-off" of public property and for the abolition of the National sovereignty of Greece*, pp.87-92.
59. Décision 1906/2014, sur la privatisation de EYDAP.
60. 28 propriétés de l'État ont été vendues par TAIPED S.A. à des personnes privées, leur usage étant conservé par l'État (crédit-bail). Ce sont plusieurs immeubles des services généraux du Gouvernement, les ministères de la Justice, de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique, les quartiers généraux de la police d'Athènes, de Thessalonique et Serres, les secrétariats généraux des systèmes d'information et des médias, le Laboratoire général de chimie de l'État et celui de Xanthi, l'institut médico-légal de la police, celui de l'ELSTAT, celui du service de l'immigration de l'Attique, les centres des impôts XVII et XIX d'Athènes, d'Alexandropoli, d'Agios Anargyroi, de Glyfada, de Kirissia, de Corinthe II, de Pallini, de Chalkida II, de Holargos et de Xanthi. La mise en vente des propriétés mentionnées ci-dessus a été finalisée en octobre 2013 à l'encontre de toute considération rationnelle pour le montant dérisoire de 261,31 millions d'euros. Après la transaction, il a été rendu public que la Grèce continuerait d'occuper les mêmes bâtiments au cours des 20 prochaines années en payant à ce titre la somme de près de 600 millions d'euros (25,59 millions d'euros par an à quoi il faut ajouter la maintenance et le coût de l'assurance), c'est à dire approximativement 3 fois le prix de vente. Cette transaction a déjà fait l'objet d'une plainte. Il faut noter que ce contrat n'a pas été approuvé en raison de la décision n°275/2013 de la 7e division du Tribunal d'Audit qui a déclaré la procédure de sélection partielle et non-transparente (en raison d'un conflit d'intérêt avec les consultants financiers de la transaction) et la transaction a été considérée comme contraire à l'intérêt général. Néanmoins, après une demande de révocation de TAIPED SA, le contrat a finalement été signé en vertu de la décision N°1204/2014 de la 6e section de la Cour d'Audit.
61. Parlement européen (2015). *The impact of the crisis on fundamental rights across Member States of the EU Country Report on Greece*. Policies D.G.F.I. & Affairs, P.D.C.C.R.A.C. p.109-113. En ligne : <http://goo.gl/9xzKpW>, consulté le 15 juin 2015.
62. Commission Européenne & SEAPG (2013). Juillet 2013. p.109.
63. Nations unies (2013). *Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Greece Adopted by the Committee at its Fifty Fourth Session (11 February – 1 March 2013)*. Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women. p.3. En ligne : <http://goo.gl/11LYE4>.
64. TVXS (2015). ELSTAT communiqué du 04/06/2015, à <http://tvxs.gr/news/ellada/komision-dose-kai-alli-ftoxeia>
65. Leventi, C., Matsaganis, M. (2013). *Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009-2012*. EUROMOD Working Paper No. EM 14/13, Août 2013. En ligne <http://goo.gl/NISEDi>, consulté le 02/07/2015. Voir aussi EUROSTAT (2012) News release 171/2012, 3.12.2012.
66. *Ibid*, p.35.
67. Eurostat (2015). *Severe Material Deprivation rate by Age and Sex*. [ilc\_mddd11]: Data extracted Mai 2015.
68. Eurostat (2015). *At-risk-of-poverty rate, by Age Group, %*. Code: tsdsc230, Data extracted Mai 2015.
69. Leventi, C. & Matsaganis, M. (2013). *Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009-2012*. EUROMOD Working Papers. p.22. En ligne : <http://goo.gl/NISEDi>, consulté le 16 juin 2015.
70. *Ibid*, p.28.
71. Hellenic League for Human Rights (2014). *Downgrading Rights: the Cost of Austerity in Greece*, 2014, p. 5. En ligne : <https://goo.gl/CcGqU3>, consulté le 16 juin 2015.
72. Syllas, C. (2013). *Free speech takes a beating in Greece*. Index on Censorship. 25/03:2013. En ligne : <https://goo.gl/zM8PzE>, consulté le 16 juin 2015.
73. Margaronis, M. (2012). *Greek Anti-Fascist Protesters' Tortured by Police*. The Guardian. En ligne : <http://goo.gl/9mPpJE>, consulté le 16 juin 2015 ; Amnesty International (2014). *Impunity, Excessive Force and Links to Extremist Golden Dawn blight Greek police*. En ligne : <https://goo.gl/hzvrVo>, consulté le 16 juin 2015.

74. Reporters Without Borders (2015). *World Press Freedom Index*. En ligne : <https://goo.gl/ZCLBNA>, consulté le 16 juin 2015.

75. Katrougalos, G. (2010). *Memoranda Sunt Servanda ? The Constitutionality of Law 3845/2010 and of the Memorandum on the Applicatory Measures of the Agreements with the IMF, EU, and ECB*, Public Law Gazette [2010], p.151-163. En ligne: <http://goo.gl/o66xSN>, consulté le 16 juin 2015.

76. European Social Charter & Conseil de l'Europe (2014). *European Committee of Social Rights Conclusions XX-2 (GREECE)*. Novembre 2014, p.31. En ligne : <http://goo.gl/cP8LN1>, consulté le 16 juin 2015.

77. En violation de la Constitution qui garantit les droits de libre négociation collective (Art. 22§2) et la liberté des contrats (Art. 5§1); en violation aussi des Conventions internationales du travail, 151/1978 and 154/1981, et de la Charte sociale européenne (Articles 6, 12).

78. Hellenic League For Human Rights (2012). *Brutal and Humiliating Treatment of Persons: The Responsibility of the State*, 25.5.2012 ; GREEK OMBUDSMAN (2012). *Publicising Data and Photographs of HIV-AIDs Positive Persons Insults Human Dignity and Violates Patient's Rights*. 10.5.2012. ; European Committee of Social Rights (2014). *Conclusions XX-2 (Greece)*, Novembre 2014, p.31. ; HRW (2012). *World Report*. European Union.

79. HRW (2015) *Greece: Police Abusing Marginalized People, Target the Homeless, Drug Users, Sex Workers in Athens*, 06/05/2015. En ligne : <http://www.hrw.org/news/2015/05/06/greece-police-abusing-marginalized-people>, consulté le 16 juin 2015.

80. United Nations Human Rights Council (2015). *Report Of The Special Rapporteur On The Human Rights Of Migrants, François Crépeau*. Mission to Greece. En ligne : [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.23.46.Add.4\\_Greece.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.23.46.Add.4_Greece.doc), consulté le 16 juin 2015.

81. UNHCR (2013). *Racist Violence Recording Network : 2012 Annual Report*. April 2013. En ligne : <http://goo.gl/oqXIWG>, consulté le 16 juin 2015 ; Conseil de l'Europe (2013). Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Greece. Strasbourg 16.4.2013. En ligne : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2053611>, consulté le 16 juin 2015.

82. UNHCR (2015). *Network for recording incidents of racist violence*. *Annual Report 2014*. Mai 2015. En ligne : <http://goo.gl/ryZzWT>, consulté le 16 juin 2015.

83. Greek Ombudsman (2013). *The Phenomenon Of Racist Violence and How It Is Combated*. Special report, 25/09/2013. En ligne : <http://www.synigoros.gr/resources/docs/sronracistviolencesummary2013.pdf>, consulté le 16 juin 2015.

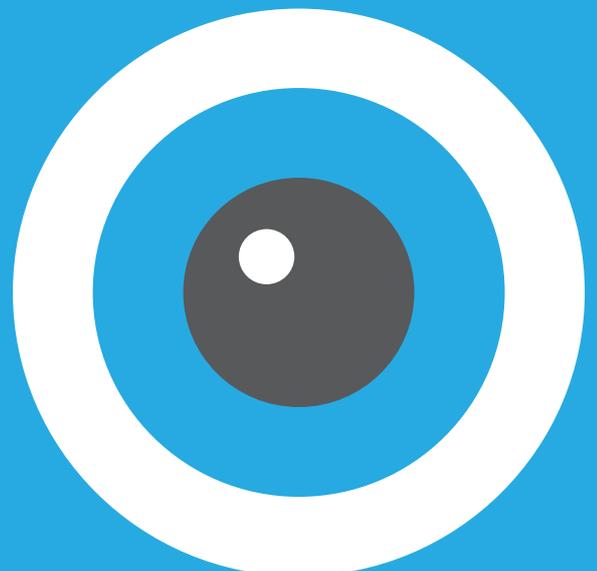
84. Déclaration signée par 41 professeurs de criminologie de droit pénal. *Issues Arising After the Voting of Law 4274/2014 and the Creation of 'C-Type Prisons*. Legal Tribune [2014] pp.2255-7.

85. UN CEDAW (2013). *Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Greece Adopted by the Committee at its Fifty Fourth Session*. UN Doc. CEDAW/C/GRC/CO/7. En ligne : <http://goo.gl/2CN4IN>, consulté le 16 juin 2015.

86. Loi n° 90380/5383/738/2012 (ΦΕΚ 1233/Β 11.4.2012).

87. General Secretariat For Gender Equality as quoted in BAR-THA Emma (2013). *Greek police report spike in domestic abuse cases*, To Vima, 02/12/2013. En ligne : <http://www.trust.org/item/20131202115332-op5h6/?source=dpaghead>, consulté le 16 juin 2015.

88. UN CEDAW (2013). *Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Greece Adopted by the Committee at its Fifty Fourth Session*. UN Doc. CEDAW/C/GRC/CO/7. En ligne : <http://goo.gl/2CN4IN>, consulté le 16 juin 2015.



# PROBLÈMES JURIDIQUES CONCERNANT LES MEMORANDA ET LES CONVENTIONS DE PRÊT

## RÉSUMÉ

La Grèce est responsable en premier lieu des violations décrites au chapitre 6. Toutefois, dès lors que ces mesures ont été imposées à la Grèce par les différents prêteurs, ces violations engagent également la responsabilité juridique de ses créanciers. Tel est le cas des États membres de la zone euro (les « prêteurs ») signataires de plusieurs instruments protégeant les droits humains, comme le PIDESC, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et la Charte sociale européenne (CSE). En outre, en participant à ce programme, les institutions européennes (la Commission européenne et la Banque centrale européenne) devaient également prendre en compte les dispositions de la Charte des droits fondamentaux (CDF), le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Enfin, le FMI et ses membres ont l'obligation de respecter les droits humains et les libertés fondamentales lorsqu'ils imposent des programmes d'ajustement.

Aucun de ces acteurs n'a en outre respecté les exigences les plus élémentaires en matière de prévention des atteintes aux droits humains. Que ce soit en amont ou en aval, aucune étude d'impact n'a été conduite alors qu'il s'agit d'exigences juridiques et politiques fondamentales du droit de l'UE et du droit international. De telles exigences prévoient notamment de consulter les personnes susceptibles d'être affectées par ces politiques, un accès à l'information et la transparence quant à l'accès public aux résultats des évaluations.

Concernant la procédure prévue par la Constitution grecque, tant les Protocoles d'accord que les conventions de prêt, qui ont dépouillé la Grèce de la plupart de ses droits souverains, sont des accords internationaux et auraient donc dû être ratifiés par le Parlement hellénique. À ce titre, la Constitution grecque a donc été violée. Par ailleurs, les deux clauses de délégation de pouvoir au ministre des Finances lui permettant de prendre des décrets afin d'appliquer les mesures budgétaires nécessaires pour atteindre les objectifs du programme d'ajustement sont manifestement anticonstitutionnelles.

Enfin, certaines des clauses stipulées dans les accords entre la Grèce et ses créanciers sont abusives et démontrent que la Grèce a bien été contrainte de renoncer à des pans importants de sa souveraineté. En soumettant ces accords au droit anglais, les créanciers avaient comme objectif implicite de court-circuiter la Constitution grecque et les obligations internationales de la Grèce relatives aux droits humains. Toutefois, dans la mesure où le droit anglais n'inclut ni ne contredit les obligations de la Grèce en matière de droits humains, il ne peut faire valoir sa primauté. De plus, la mauvaise foi avec laquelle les créanciers tentent de court-circuiter la Constitution grecque et les obligations du pays au regard du droit international, ajoutées au caractère déraisonnable des accords, rend ces accords invalides, y compris en application du droit anglais.

### 1. Violation des droits humains par la Grèce

Comme démontré au chapitre 6, les mesures adoptées et mises en œuvre par le gouvernement grec dans le cadre du programme de « sauvetage » ont conduit à un ensemble de violations des droits humains. Dès lors que l'État grec a comme responsabilité la protection et la promotion des droits humains de toutes les personnes relevant de sa juridiction, l'État grec peut être considéré comme premier responsable de ces violations.

Arguer du fait que ces mesures furent imposées par les créanciers via les conventions de prêt n'est pas de nature à écarter la responsabilité de la Grèce pour les violations résultant de ces mesures. En effet, l'article 103 de la Charte des Nations unies affirme qu'« en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Dans le cas spécifique de la Grèce, le Comité européen des droits sociaux a fait observer que la Grèce ne pouvait invoquer des obligations telles que celles découlant d'accords internationaux comme les conventions de prêt et les memoranda pour justifier des mesures qui ont comme conséquence

la violation des droits humains<sup>1</sup>.

## 2. Violations des droits humains par les créanciers

### ■ Les États membres de la zone euro

Les États membres de la zone euro parties à la convention de prêt et aux Protocoles d'accord<sup>2</sup> restent soumis au droit de la responsabilité des États et aux conséquences juridiques qui découlent de violations à leurs obligations internationales.

Tous les États membres de l'UE sont parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Les obligations prévues par le PIDESC s'imposent également à tout État en dehors de son territoire national. Une telle approche a été confirmée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, plusieurs organes des Nations unies ont précisé que les États ne pouvaient pas réaliser ensemble, dans un cadre intergouvernemental<sup>3</sup>, ce qui leur est interdit de faire lorsqu'ils agissent seuls. C'est là une position conforme au droit international<sup>4</sup>.

Les conditions imposées à la Grèce et le non-respect de droits socio-économiques qui en découlent (illustré en détail au chapitre 6) constituent une violation des obligations en matière de droits humains de la part de tous les États membres de la zone euro (prêteurs) signataires du PIDESC et de la CIDE, et vont à l'encontre de leurs obligations au titre de la Charte des Nations unies. Tous les États membres de la zone euro (prêteurs) doivent également empêcher tout acteur non étatique sur lequel ils ont une influence quelconque de mettre en péril la jouissance de ces droits. Ceci vaut notamment pour les États membres de la zone euro comme créanciers au sein de la Facilité européenne de stabilité financière (Fesf).

### ■ Les institutions de l'Union européenne

Il est vrai que dans le cadre de l'affaire *Pringle* portant sur le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>5</sup>, la CJUE a jugé que les États membres n'étaient pas tenus de se conformer à la Charte des droits fondamentaux lorsqu'ils agissaient en dehors du droit de l'Union. La Cour a considéré que les États membres ne mettaient pas en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, en instituant le MES. Que l'on soit d'accord ou non avec cette position sur les obligations des États membres, il est clair que les institutions établies par les traités de l'Union comme la Commission européenne et la Banque centrale européenne sont tenues de respecter la Charte des droits fondamentaux.

L'article 51, § 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule :

« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. »

Les termes « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » s'appliquent aux États membres, qui peuvent agir soit dans le cadre du droit de l'Union, soit dans des situations qui ne sont pas couvertes par le droit de l'Union. Les institutions européennes, elles, sont par défini-

tion tenues de se conformer aux exigences de la Charte, puisque cette distinction ne vaut pas pour ces dernières : leur existence même dépend du droit de l'Union et la Charte doit donc s'appliquer à chacune de leurs décisions. Les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux<sup>6</sup> confortent cette interprétation puisque les explications de l'article 51 distinguent clairement les institutions et organes de l'Union d'une part, et les États membres d'autre part, la mise en œuvre du droit de l'Union ne s'appliquant qu'aux seconds. C'est effectivement l'approche retenue par la doctrine<sup>7</sup> ainsi que celle suivie par Mme J. Kokott, avocate générale dans l'affaire qui opposait Thomas Pringle au gouvernement irlandais, lorsqu'elle notait dans ses conclusions présentées le 26 octobre 2012 que « La Commission demeure entièrement liée par le droit de [l'Union européenne], y compris par la Charte des droits fondamentaux, même lorsqu'elle agit dans le cadre du MES<sup>8</sup>. »

Ainsi, la Commission européenne, lorsqu'elle a assumé le rôle que lui assignait l'accord entre créanciers du 8 mai 2010, et le Conseil de l'UE, lorsqu'il a agi dans le cadre des articles 126, paragraphe 9, et 136 du TFUE pour exiger de la Grèce qu'elle prenne les mesures de réduction du déficit jugées nécessaires pour pallier une situation de déficit excessif, auraient dû l'une et l'autre respecter la Charte des droits fondamentaux.

Concernant le deuxième plan de sauvetage présenté à la Grèce, la Commission européenne a joué un rôle dans le Fonds européen de stabilité financière — en particulier dans la négociation du mémorandum avec la Grèce. À ce titre, elle ne pouvait ignorer le fait qu'en tant qu'institution de l'Union européenne, elle est tenue de faire en sorte que toutes ses actions soient conformes à la Charte des droits fondamentaux.

### ■ Adoption du règlement (UE) n° 472/2013

Ce règlement<sup>9</sup> adopté le 21 mai 2013 définit les conditions à appliquer aux pays de la zone euro placés sous « surveillance renforcée ».

Son adoption a deux conséquences immédiates. Tout d'abord, après la date du 30 mai 2013, même les mécanismes financiers préalablement établis en dehors du droit de l'Union se sont vus doter d'un cadre juridique dans le droit de l'Union en vertu de l'article 136 du TFUE (la base juridique du règlement) et du règlement lui-même. Comme les mesures adoptées dans le cadre du règlement s'inscrivent dans le droit de l'Union, elles doivent respecter les exigences de la Charte des droits fondamentaux : le règlement le confirme en soulignant l'exigence que toute mesure prise se conforme à l'article 28 de la Charte, qui concerne le droit de négociation et d'actions collectives.

En second lieu, le règlement établit des exigences propres. Celles-ci comprennent l'exigence d'une évaluation par la Commission européenne du caractère soutenable de la dette souveraine (article 6), ainsi que celle selon laquelle les États membres placés sous surveillance renforcée fassent en sorte que les mesures d'ajustement macroéconomique soient adoptées avec la participation des syndicats et d'autres acteurs de la société civile (article 8).

### ■ Conclusion concernant les États membres de l'Union et la Commission européenne

Il découle des considérations précédentes que les

Protocoles d'accord (memoranda) négociés respectivement en 2010 et en 2012 auraient dû prendre en compte les exigences de la Charte des droits fondamentaux. Dans le cas de l'accord de 2010, cela tient au rôle joué par la Commission européenne, chargée d'un certain nombre de responsabilités en application de l'accord entre créanciers, et par le Conseil de l'UE, qui intervenait au titre des articles 126, paragraphe 9, et 136 du TFUE. Dans le cas de l'accord de 2012 conclu avec le Fesf, cela tient au rôle attribué à la Commission européenne dans la convention-cadre et les statuts du Fesf. L'adoption du règlement n° 472/2013 permet de dissiper les doutes qui pouvaient exister quant à l'application de la Charte à la mise en œuvre du mémorandum. En outre, il ne fait aucun doute que la Charte sociale européenne de 1961 s'applique toujours à la Grèce. Ceci est confirmé explicitement par le Comité européen des droits sociaux dans l'affaire mentionnée plus haut concernant la mise en place de mesures d'austérité en Grèce<sup>10</sup>.

Par ailleurs, il nous faut garder à l'esprit que les créanciers européens (États et institutions) sont tenus de respecter le TUE, et en particulier ses articles 2 et 3.

Selon l'article 2, « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

L'article 3 précise qu'elle (l'Union) « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres. »

Enfin, l'article 9 du TFUE dispose que : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

Ne pas tenir compte des droits humains dans les programmes macroéconomiques qui ont été négociés entre la Grèce et ses créanciers en 2010 et en 2012 représente donc une violation à la fois du droit international et du droit de l'Union.

S'il demeurait certains doutes quant à la possible application de la Charte des droits fondamentaux aux États membres de l'Union lors de l'adoption et de la mise en œuvre de ces programmes jusqu'au 30 mai 2013, il est clair que la Charte sociale européenne aurait dû être prise en compte par les États lors de la négociation et la mise en œuvre des memoranda de 2010 et 2012. Les conséquences de ces memoranda sur les droits protégés par les dispositions de la Charte sociale européenne auraient dû être évaluées. Toute incompatibilité aurait dû conduire à modifier ces programmes d'ajustement afin de supprimer le risque d'incompatibilité.

En ne procédant pas de la sorte, la Grèce et les États membres de l'Union, qui sont tenus de respecter le droit international en matière de droits humains, engagent leur responsabilité internationale.

## ■ Le FMI

La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé à plusieurs reprises que si les obligations envers la Convention européenne des droits de l'homme n'empêchent pas les États de coopérer dans certains domaines d'activités, les obligations des parties contractantes subsistent même après qu'un État ait transféré certaines compétences à des organisations internationales<sup>11</sup>. Les États membres du FMI sont donc tenus de se conformer à leurs obligations en matière de droits humains y compris lorsqu'ils agissent sous les auspices du FMI.

Quant au FMI en tant que tel, rappelons que, comme tout sujet de droit international, les organisations internationales sont liées par toute obligation qui leur incombe en vertu des règles générales du droit international, de leur propre constitution ou de conventions internationales dont elles sont signataires<sup>12</sup>. Le FMI doit s'abstenir de prendre des mesures qui menaceraient la possibilité pour l'État emprunteur de se conformer à ses propres obligations nationales et internationales en matière de droits humains<sup>13</sup>. De plus, le FMI, en tant qu'agence spécialisée de l'ONU, est lié par les objectifs et principes généraux de la Charte des Nations unies<sup>14</sup>. Ces objectifs et principes généraux comprennent le respect des droits humains et des libertés fondamentales.

À tort, certains considèrent qu'il est interdit au FMI de prendre les droits humains en considération, en utilisant un raisonnement par analogie (tout aussi faux) avec l'article IV, section 10, des statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) (« interdiction de toute activité politique »). Or, les statuts du FMI ne mentionnent rien de tel. Étant donné le caractère interventionniste des prescriptions adressées par le FMI aux États concernés, il est tout à fait injustifié de refuser de prendre en considération les implications que ces recommandations peuvent avoir sur les droits humains, particulièrement lorsque le respect de ces recommandations est une condition pour recevoir des fonds.

## 3. Violations des procédures

### 3.1 Étude d'impact sur les droits humains et sociaux

En droit international, les États, qu'ils agissent seuls ou de concert, doivent s'informer des conséquences potentielles de leurs actes sur l'accès de la population aux droits socio-économiques, y compris en dehors de leur territoire national, et ce antérieurement à la mise en œuvre de tels actes. Plusieurs recommandations internationales<sup>15 16</sup> ainsi que des observations des organes de surveillance des traités<sup>17</sup> soulignent la nécessité de ces études.

C'est ainsi que par un ensemble de principes directeurs<sup>18</sup>, la Commission européenne s'est engagée à mener systématiquement des études d'impact, y compris sur les droits fondamentaux, lorsqu'elle dépose des propositions de directives. La Cour de justice de l'Union européenne a souligné l'importance de ces études d'incidence lors de l'adoption de mesures législatives<sup>19</sup>. Le Conseil de l'UE s'est engagé à renforcer la composante « droits humains » dans les études d'impact relatives aux politiques extérieures<sup>20</sup>. Se basant en partie sur cet engagement et sur les résolutions du Parlement européen sur la question, le Médiateur européen a estimé, dans

une affaire relative à l'accord de libre-échange avec le Vietnam, que le refus de la Commission européenne de mettre en place une étude d'impact sur les droits humains relevait d'un cas de mauvaise administration<sup>21</sup>

Il est frappant de constater qu'aucune étude d'impact sur les droits humains n'a été menée dans le cas de la Grèce. De plus, un certain nombre de manquements au respect des procédures ont été dénoncés dans le rapport 2014 du Parlement européen<sup>22</sup>. Comme le fait remarquer la Commission scientifique du Parlement grec : « Transparence et contrôle démocratique ont fait défaut à tous les stades de l'élaboration du programme d'ajustement. De la phase préparatoire des négociations à l'attribution des mandats et à la formulation de mesures spécifiques, le Parlement européen a été complètement marginalisé jusqu'en 2013<sup>23</sup> ».

Aussi bien en 2010 qu'en 2012, force est de constater l'absence totale de tentative d'évaluer l'impact sur les droits humains de l'ajustement macroéconomique et de la consolidation budgétaire qui étaient les conditions pour l'octroi de prêts. Dans le cas du mémorandum de 2012, l'absence de toute étude d'impact sur les droits humains est d'autant plus troublante qu'à l'époque, les conséquences catastrophiques étaient déjà bien visibles.

Les États membres de la zone euro, les États membres de l'UE réunis au sein du Conseil, la Commission européenne et la BCE, en tant qu'institutions européennes, ainsi que le FMI et les États membres du FMI n'ont pas satisfait aux exigences les plus élémentaires qui auraient permis d'éviter que les politiques imposées n'aient des effets délétères sur le respect des droits humains. Il n'y a eu aucune étude d'impact sur les droits humains ni avant ni après, alors que de telles études constituent une exigence élémentaire en droit international comme en droit de l'Union. Ces études incluent à la fois l'obligation de consulter les personnes susceptibles d'être affectées par les politiques imposées et celle de garantir un accès public transparent aux résultats de l'étude<sup>24</sup>.

### **3.2 L'inconstitutionnalité des conventions de prêt et des Protocoles d'accord**

#### **3.2.1 Violation de la procédure de ratification telle que prévue dans la Constitution grecque**

La négociation et la signature des conventions de prêt ont eu lieu en l'absence totale de transparence et en violation de la procédure prévue par la Constitution grecque.

Tant les mémoranda que les conventions de prêt, qui ont privé la Grèce de la plupart de ses droits souverains, sont des accords internationaux et devaient donc être ratifiés par le Parlement<sup>25</sup>. En effet, d'après l'article 36, paragraphe 2, de la Constitution grecque, les accords internationaux doivent être ratifiés par une loi d'exécution votée par le Parlement en séance plénière. Ils auraient donc dû être votés par une majorité de trois cinquièmes des députés, comme le précise l'article 28, paragraphe 2, et comme le rappellent avec insistance plusieurs membres du Conseil d'État (voir décision 668/20120, § 29).

Pourtant, la convention de prêt du 8 mai 2010 n'a même pas été communiquée aux parlementaires, pas plus qu'elle n'a fait l'objet d'un débat public. De même, les mesures d'austérité ont été adoptées sans aucun débat au Parlement. En fait, dans un document intitulé

« Déclaration sur le soutien à la Grèce par les États membres de la zone euro » du 11 avril 2010 (Annexe II, loi n° 3845/2010), il est indiqué que les États membres de la zone euro, de concert avec la BCE et le FMI, étaient disposés à octroyer un prêt à la Grèce et que les conditions du prêt avaient déjà fait l'objet d'un accord, montrant ainsi qu'aucune des parties concernées n'avait la moindre intention de respecter les procédures prévues par la Constitution grecque ou de respecter les exigences élémentaires de transparence.

Les États européens qui se sont engagés par ces conventions de prêt sont tous des États démocratiques et par conséquent pleinement conscients des règles constitutionnelles à respecter lors de la ratification d'un accord international. Cette obligation s'applique a fortiori lorsque des conventions internationales comme ces conventions de prêt déterminent l'avenir d'un État et de ses citoyens pour des décennies. Ainsi, aussi bien les États européens que les « institutions » – surtout l'Union européenne et la Banque centrale européenne – savaient ou auraient dû savoir que l'absence de ratification des conventions de prêt par le Parlement grec entraînait leur inconstitutionnalité.

L'article 1, paragraphe 4, de la loi n° 3845/2010 octroyait au ministre des Finances toute autorité pour négocier et signer toutes les conventions de prêt et de financement concernant la Grèce (y compris les traités, les contrats et les Protocoles d'accord). Néanmoins, ces conventions devaient être ratifiées par le Parlement, ce qui ne s'est jamais produit. Cinq jours après l'adoption de cette loi, l'article 1er, paragraphe 9, de la loi n° 3847/2010 modifiait l'article 1er, paragraphe 4, de la loi n° 3845 en précisant que le terme « ratification » [par le Parlement] est remplacé par « débat et information ».

Or, toutes les conventions (quelle que soit leur nature juridique) étaient juridiquement applicables dès leur signature par le ministre des Finances. Ainsi les articles 28 et 36 de la Constitution ont été abolis de fait par un simple amendement législatif. De plus, la loi n° 3845 reprenait deux des trois mémoranda comme simples annexes, les rebaptisant « plan programme ».

Cependant, le 3 juin 2010, un projet de loi est soumis au Parlement pour la ratification de toutes les conventions de prêt, disposant que son entrée en vigueur coïncidera avec le dépôt du projet (article 3). Il semblerait que le gouvernement de l'époque, prenant conscience que la loi n° 3847 était anticonstitutionnelle, ait déposé ce projet devant le Parlement pour donner une dimension légale aux mesures adoptées.

#### **3.2.2 La clause de délégation au ministre des Finances est anticonstitutionnelle**

Les deux clauses de délégation au ministre des Finances les plus importantes sont<sup>26</sup> : a) la clause de l'article 1er, paragraphe 4, et b) la clause de l'article 2, paragraphe 1a (de la loi n° 3845/2010), qui prévoit l'utilisation de décrets présidentiels afin de prendre les mesures adéquates en matière de politique budgétaire permettant d'atteindre les objectifs du programme. Ces deux clauses de délégation sont manifestement anticonstitutionnelles.

La clause contenue dans l'article 1er, paragraphe 4, est anticonstitutionnelle<sup>27</sup> en ce qu'elle viole l'article 36, paragraphe 2, de la Constitution grecque<sup>28</sup>. Cet

argument est renforcé par l'article 36, paragraphe 4, qui interdit explicitement toute délégation en vue de la ratification d'un traité international<sup>29</sup>. Le Conseil d'État, dans sa décision de principe 668/2012, a refusé d'examiner la constitutionnalité de cette clause de délégation (§ 30). Cependant, d'après l'avis de deux juges, la clause en question viole bien l'article 36, paragraphe 2, et l'article 28, paragraphe 1, de la Constitution (§ 31).

L'article 2, paragraphe 1a, contrevient<sup>30</sup> à l'article 43, paragraphe 4, de la Constitution grecque<sup>31</sup>. La loi n° 3845/2010 ne fournit ni un cadre général dans lequel s'exerceraient les pouvoirs délégués ni de « directives et principes généraux concernant la règle à suivre ». Cette délégation vague et non spécifique est donc anticonstitutionnelle d'après le Conseil d'État grec (voir décisions 3051/2014 et 1210/2010).

#### 4. Clauses abusives dans les conventions entre la Grèce et les créanciers

Depuis 2010, les conventions de prêt entre la Grèce et ses créanciers publics relèvent du droit anglais. Ceci s'applique également aux nouvelles obligations détenues par les créanciers privés dans le cadre du PSI de 2012.

L'objectif implicite dans le choix du droit anglais par les créanciers (en position de force dans les négociations) était de court-circuiter la Constitution grecque et les obligations internationales de la Grèce en matière de droits humains. En effet, ils supposaient qu'un tribunal chargé d'appliquer le droit anglais se limiterait à une interprétation stricte du droit des contrats qui penche en faveur des créanciers. Même si le droit anglais englobe entre autres la loi sur les droits humains de 1998, celle-ci ne pourrait s'appliquer puisque son article 22 limite son champ d'application au cadre territorial. De plus, les organisations intergouvernementales ne sont soumises à aucune obligation basée sur les traités en ce qui concerne les droits humains.

De plus, certaines clauses des conventions sont manifestement abusives et montrent que la Grèce a bien été forcée d'abandonner des pans importants de sa souveraineté. Un exemple : « L'Emprunteur renonce par la présente, de façon irrévocable et inconditionnelle, à toute immunité à laquelle il a ou pourrait avoir droit, eu égard à lui-même ou à ses biens, par rapport à toute procédure juridique en rapport avec cette Convention, y compris sans limitation aucune, à une immunité par rapport à des poursuites judiciaires, jugements, arrestations ou saisies de ses biens dans la mesure où ce n'est pas interdit par des règles de droit impératives<sup>32</sup> ».

Comme si pareil abandon de souveraineté ne suffisait pas, les créanciers de la Grèce, envisageant que le caractère abusif ou odieux de la convention pourrait être perçu par une juridiction compétente, ont inséré une clause qui garantit que l'emprunteur devra honorer ses obligations même si la convention est déclarée invalide.

« Si l'une ou l'autre des dispositions contenues dans cette Convention devait être ou devenir en tout ou en partie invalide, illégale ou impossible à appliquer dans un cadre juridique, la validité, la légalité et l'applicabilité des autres dispositions contenues dans la Convention n'en seraient pas pour autant affectées. Les dispositions qui sont en tout ou en partie invalides, illégales ou inapplicables seront interprétées et mises en œuvre selon l'esprit

et l'objectif de cette convention<sup>33</sup> ».

Même si le droit anglais devait s'appliquer, les conditions de cette convention seraient jugées profondément inacceptables. En premier lieu, il est généralement reconnu que la common law doit, autant que faire se peut, s'élaborer en tenant compte de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du principe de l'équité<sup>34</sup>. Or, des dispositions fondamentales de la CEDH sont manifestement violées. En second lieu, dans le cadre de la common law, des conventions de prêt qui favorisent le prêteur en imposant des conditions déraisonnables interférant avec les choix de vie et la sphère personnelle de l'emprunteur sont contraires à l'ordre public<sup>35</sup>. Enfin, les juridictions anglaises ont, à travers l'inclusion des principes et du droit de l'Union européenne<sup>36</sup>, reconnu la bonne foi comme principe du droit anglais. Or, comme nous l'avons montré, l'absence de bonne foi constitue un trait caractéristique des conventions de prêt conclues avec la Grèce.

Les États ne sont pas obligés d'appliquer des contrats ou des clauses qui violent leur Constitution ou qui limitent les trois pouvoirs de l'État dans la mesure où cela équivaut à mettre à mal leur souveraineté. En application de la doctrine de l'« executive necessity », formulée au départ par les démocraties libérales occidentales, les contrats ou les engagements conclus par le gouvernement sont inapplicables s'ils brident les pouvoirs et la compétence futurs de l'exécutif<sup>37</sup>.

Pour conclure, dans la mesure où le droit anglais n'intègre ni ne contredit les obligations de la Grèce en matière de droits humains, il ne peut faire valoir sa primauté. De plus, la mauvaise foi avec laquelle les créanciers tentent de court-circuiter la Constitution grecque et les obligations du pays au regard du droit international, ajoutée au caractère inacceptable des conventions, les rend juridiquement invalides y compris au regard du droit anglais.

#### NOTES

1. Voir Comité européen des droits sociaux, réclamation n° 80/2012, *Syndicat des pensionnés de la Banque agricole de Grèce (ATE) c. Grèce*, 16 janvier 2012, paragraphe 48. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), requête n° 5809/08, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, arrêt du 26 novembre 2013, § 111; CEDH, requête n° 45036/98, *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt de la Grande Chambre du 30 juin 2005, § 153 ; et CEDH, requête n° 19392/92, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, § 29.

2. Accord entre créanciers (2010), art. 2, § 1 ; convention de prêt (2010), 6e considérant.

3. Accord entre créanciers (2010), 2e considérant.

4. En droit international, il est convenu qu'« Un État membre d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale si, en se prévalant du fait que l'organisation est compétente relativement à l'objet d'une des obligations internationales de cet État, il contourne cette obligation en amenant l'organisation à commettre un fait qui, s'il avait été commis par cet État, aurait constitué une violation de cette obligation. » [art. 61, projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10, § 87)].

5. Le Mécanisme européen de stabilité est un dispositif établi par la décision du Conseil européen 2011/199/UE le 25 mars 2011, modifiant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (JOL 91 de 2011, p. 1). La décision ajoute un nouveau paragraphe 3 à l'article 136 du TFUE prévoyant que les États membres dont la monnaie est l'euro

peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. Le Traité établissant le Mécanisme européen de stabilité a été signé à Bruxelles le 2 février 2012, par tous les États membres de la zone euro.

6. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:fr:PDF> (JO C 303 du 14.12.2007, p. 17).

7. S. Peers, *Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, *European Constitutional Law Review*. 1 (2013) 37, p. 51-52.

8. Point 176, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130561&doclang=FR>.

9. Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

10. Comité européen des droits sociaux, *Fédération des pensionnés salariés de Grèce (IKA-ETAM) c. Grèce*, réclamation n° 76/2012, décision sur le fond du 7 décembre 2012.

11. CEDH, requête n° 24833/94, *Mathews c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 février 1999, § 29, 32 et 34 ; CEDH, requête n° 26083/94, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, arrêt du 18 février 1999, § 67 ; CEDH, requête n° 45036/98, *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005, § 152 à 156.

12. CIJ, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif du 20 décembre 1980*, CIJ Recueil 1980, § 37, p. 89-90.

13. P. Sands and P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (5e éd., Sweet & Maxwell, 2001) 459.

14. Charte des NU, articles 57 et 63.

15. *Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme*, adoptés par le Conseil des droits de l'homme en 2012, résolution 20/10. Les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, adoptés par le Conseil des droits de l'homme lors de sa 21e session avec l'appui des États membres de l'UE (septembre 2011) déclaré au § 61 :

« Les États devraient tenir compte de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme lors de la conception et de la mise en œuvre de toutes les politiques, y compris les politiques fiscales, budgétaires, monétaires et environnementales, de même que les politiques régissant le commerce international et les investissements. Les engagements pris par la communauté internationale en vue de réduire la pauvreté ne peuvent être considérés isolément des politiques et décisions internationales et nationales, dont certaines peuvent entraîner une situation propre à engendrer, pérenniser ou accroître la pauvreté, dans le pays ou en dehors. Avant d'adopter tout accord international, ou de mettre en œuvre toute mesure concrète, les États devraient évaluer s'ils sont compatibles avec leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme. »

16. *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, N.U. ESCOR, 19e session., point 3 à l'ordre du jour, add., doc. des NU. A/HRC/19/59/Add.5 (2011).

17. Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales : Grèce*, doc. des NU CEDAW/C/GRC/CO/7, § 40.

18. Communication de la Commission, *Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne*, COM (2010) 573/4 ; document de travail des services de la Commission, *Orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission*, SEC (2011) 567 final.,

19. CJ de l'UE, affaires jointes C-92/09 et C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert contre Land Hessen*, arrêt du 9 novembre 2010, points 81 et 83..

20. Droits humains et Démocratie: *Cadre stratégique de l'UE et Plan d'action de l'UE*, 25 juin 2012

21. Recommandation du Médiateur européen relative à la plainte 1409/2014/JN déposée contre la Commission européenne, 26 mars 2015.

22. Rapport du Parlement européen 2009-14 sur le rap-

port d'enquête sur le rôle et les activités de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays sous programme de la zone euro [2013/2277 (INI)], A7-0149/2014, 28.2.2014, considérant L et points 39 et 48 [ci-après le « rapport PE A7-0149/2014 »].

23. Note préparée par Asteris Pliakos, Professeur de droit européen à l'Université d'Athènes en Économie et Commerce et Directeur de la Commission scientifique du Parlement grec.

24. Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination envers les femmes, observations finales : Grèce, doc. des NU CEDAW/C/GRC/CO/7, § 13(c), 33(b) et 40.

25. Puisque les conventions de prêt ont été signées par des sujets en droit international, à savoir des États et des organisations internationales, et que leurs signataires ont exprimé une volonté commune de considérer leurs dispositions comme juridiquement contraignantes, elles ont le statut de conventions internationales en droit grec et international.

26. À part ces deux clauses, il y en a d'autres qui prévoient la promulgation de décrets présidentiels (sur proposition du ministre des Finances et d'autres ministres) qui concernent des mesures urgentes pour protéger les groupes vulnérables et diminuer les inégalités sociales pendant la mise en œuvre du programme (art. 2, par. 2), ainsi que pour soutenir l'économie réelle, les petites entreprises et les consommateurs (art. 2, par. 3). Des décisions signées par le ministre des Finances et le ministre de l'Emploi et de la sécurité sociale portent sur des mesures concernant des problèmes qui pourraient se poser en rapport avec les primes de Noël, de Pâques et les congés pour convenance personnelle (art. 3, par. 15).

27. <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/atrougalosmemoranda2192010.pdf>, p. 10-11 [PDF, 14.5.2015].

28. « Les conventions sur le commerce, la fiscalité, la coopération économique et la participation à des unions ou organisations internationales et toute autre convention contenant des concessions qui, aux termes d'autres dispositions de cette Constitution, doivent passer par la voie législative ou qui peuvent affecter les citoyens grecs, ne peuvent prendre leurs effets qu'après ratification par la voie d'une loi adoptée par le Parlement ».

29. « La ratification de traités internationaux ne peut faire l'objet d'une délégation de pouvoir législatif telle que prévue à l'article 43 paragraphes 2 et 4. »

30. <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/atrougalosmemoranda2192010.pdf>, p. 12-13 [PDF, 14.5.2015].

31. « Des lois votées par la Chambre des députés en assemblée plénière peuvent déléguer le pouvoir d'édicter des décrets réglementaires portant sur des matières déterminées par elles dans un cadre général. Ces lois tracent les principes généraux et les directions de la réglementation à suivre, et fixent les délais dans lesquels il sera fait usage de la délégation ».

32. Convention de prêt, article 14, paragraphe 5 ; convention cadre Fesf, article 15, paragraphe 2 ; MFAFA, article 15, paragraphe 4. (Notre traduction.)

33. Accord entre créanciers, article 13, paragraphe 1 ; convention de Prêt, article 12, paragraphe 1 ; convention cadre Fesf, article 15, MFAFA, article 15, paragraphes 1, 2 et 3. (Notre traduction.)

34. *Versloot Dredging BV v HDI Gerling Industries* [2014] EWCA Civ 1349, § 140 et 41.

35. *Horwood v. Millar's Timber and Trading Co Ltd* [1917] 1 KB 305.

36. *Yam Seng Pte v International Trade Corp Ltd* [2013] EWHC 111 (QB), § 119 à 54, particulièrement § 124.

37. *Watson's Bay and South Shore Ferry Co Ltd v Whitfield* [1919] 27 CLR 268, 277 ; *Redericktiebolaget Amphitrite v King* [1921] 2 KB 500, 503.

## CHAPITRE 8

# Évaluation du caractère illégitime, odieux, illégal et insoutenable de la dette

Les chapitres précédents nous permettent d'établir la nature des différentes dettes (par créanciers) en leur appliquant les définitions de dettes illégales, illégitimes et odieuses telles qu'utilisées par la Commission. L'évaluation du caractère insoutenable de la dette porte quant à elle sur l'ensemble de la dette publique grecque en juin 2015.

### A. ÉVALUATION DU CARACTÈRE INSOUTENABLE DE LA DETTE PUBLIQUE GRECQUE

En tenant compte de la définition donnée dans ce rapport, il est clair que la dette grecque est insoutenable.

D'un point de vue économique, comme nous l'avons montré au chapitre 5, les politiques d'ajustement ont eu un impact négatif sur le PIB, les investissements, la productivité du travail et du capital ainsi que sur l'emploi. Un développement économique écologiquement et socialement soutenable exige, entre autres, une augmentation substantielle des dépenses publiques (y compris des investissements publics), ce qui est incompatible avec les politiques d'austérité existantes.

Considérant qu'une dette est insoutenable lorsqu'elle ne peut pas être honorée sans compromettre gravement la capacité du gouvernement de l'État emprunteur à remplir ses obligations en matière de droits humains fondamentaux, tels que les soins de santé, l'enseignement, le traitement et la distribution d'eau, la fourniture d'un logement décent, ou à investir dans les infrastructures et les programmes nécessaires au développement économique et social, ou encore parce que son remboursement entraînera des conséquences préjudiciables pour la population de l'État débiteur (ce qui inclut une détérioration de ses standards de vie), alors la dette grecque est effectivement insoutenable.

La Grèce est actuellement incapable de rembourser

sa dette sans compromettre gravement sa capacité à remplir ses obligations en matière de droits humains fondamentaux. Comme nous l'avons montré au chapitre 6, nombreux sont les droits humains actuellement violés en Grèce suite notamment à des dépenses publiques insuffisantes dans le domaine social. Ainsi, afin d'empêcher ces violations il serait nécessaire d'augmenter les dépenses publiques. Pourtant, la situation financière actuelle l'interdit puisqu'il est impossible pour la Grèce, à la fois de rembourser sa dette et de dégager des marges de manœuvre financières pour réaliser des dépenses sociales. Ce paradoxe a été mis en exergue dans de nombreuses déclarations du gouvernement issu des élections du 25 janvier 2015 où il est souligné que sans le dernier versement du prêt de 2012, la Grèce ne peut ni rembourser ses créanciers ni satisfaire des besoins sociaux qui sont encore sous-financés. Dans ce contexte, le gouvernement grec est dans une position où il peut soit rembourser son prêt tout en continuant de violer les droits humains, soit suspendre le remboursement pour assurer les besoins fondamentaux de sa population.

### B. ÉVALUATION DES DETTES ENVERS LE FMI

#### 1. Les dettes envers le FMI sont-elles légales ?

Considérant que les dettes assorties de conditions contrevenant à la loi ou à l'intérêt général sont illégales, alors les dettes envers le FMI doivent être considérées comme illégales car les mesures attachées aux prêts du FMI à la Grèce violent les droits fondamentaux protégés par la Constitution du pays, le droit coutumier et les traités internationaux qui engagent la Grèce. Ces conditionnalités ont aggravé de façon spectaculaire les problèmes économiques auxquels fait face le pays et l'ont obligé à prioriser le remboursement de ses dettes

au FMI au détriment des dépenses sociales essentielles au maintien d'un niveau de vie décent de sa population. Compte tenu de la surveillance exercée par le FMI sur l'application de ces conditionnalités<sup>1</sup>, celui-ci porte la responsabilité des conséquences illégales qui les accompagnent.

Si les accords marqués par une mauvaise conduite des créanciers sont illégaux, alors les dettes envers le FMI doivent être considérées comme illégales puisque le FMI a agi de mauvaise foi :

■ Des avertissements ont été émis par plusieurs directeurs exécutifs en mai 2010 indiquant que « la situation de la Grèce pourrait être pire après la mise en œuvre de ce programme » et que la tentative de réduction budgétaire est « un gigantesque fardeau que l'économie pourra difficilement supporter<sup>2</sup> ».

■ En mai 2010, un avis des cadres du FMI reconnaît que « l'ajustement à venir sera douloureux socialement », avis répété en 2012<sup>3</sup>. « Le FMI n'a pas pris en compte les objections d'un tiers des membres du conseil d'administration en ce qui concerne la répartition des avantages et des charges résultant du premier programme grec<sup>4</sup> ». Tout au contraire, le programme a été présenté via le communiqué de presse du Conseil d'Administration du FMI comme un « engagement à faire ce qu'il peut pour aider la Grèce et son peuple<sup>5</sup> ».

■ Des écarts importants sont à noter entre, d'une part, l'Analyse (confidentielle) sur la viabilité de la dette de février 2012 qui faisait remarquer qu'« une dévaluation interne nécessaire pour restaurer la compétitivité grecque augmentera inévitablement à court terme le ratio dette/PIB », et concluait que la probabilité tend vers « une trajectoire de la dette beaucoup plus élevée de 160 % du PIB en 2020 »<sup>6</sup>, et, d'autre part, la version publique de mars 2012 qui remplace cet avis par un scénario de 116,5 % en 2020<sup>7</sup>.

Considérant que les dettes qui violent les procédures sont illégales, alors les dettes envers le FMI doivent être considérées comme illégales, dès lors que :

■ Le FMI a violé ses propres Statuts. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 5, le FMI en Grèce a clairement et intentionnellement violé ses propres objectifs tels que formulés dans ses statuts. En vertu de ses statuts, le Fonds est tenu de « respecter les politiques domestiques sociales et intérieures des membres, et, dans l'application de ces principes, le Fonds doit tenir compte des situations des membres<sup>8</sup> ».

■ Le FMI en imposant des conditionnalités qui ont entraîné une forte augmentation du chômage et la chute du PIB de la Grèce a également violé de façon manifeste l'article 1 de ses statuts. Cet article 1 stipule que le Fonds a parmi ses objectifs de « contribuer à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique. »

■ Les propres lignes directrices du FMI, qui requièrent l'appropriation du programme par le pays débiteur<sup>9</sup>, ont été manifestement bafouées. Rappelons qu'en 2012 lors de la signature du deuxième mémorandum était en fonction un gouvernement « technique » mis en place sans élections sous pression directe de la

Troïka. Ce gouvernement était dirigé par l'ex-banquier Papademos et comprenait le parti d'extrême droite LAOS.

■ Comme le Fonds n'a pas procédé à une évaluation systémique détaillée des risques<sup>10</sup>, la décision du Conseil d'administration du FMI d'octroyer un prêt à la Grèce est en violation avec les règles internes du Fonds.

## 2. Les dettes envers le FMI sont-elles légitimes ?

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque les conditions liées à l'emprunt incluent des mesures politiques qui violent les lois nationales ou les standards en matière de droits humains, les prêts du FMI sont illégitimes pour les mêmes raisons qu'ils sont illégaux, (voir ci-dessus).

Considérant qu'une dette est illégitime lorsqu'une dette privée (commerciale) est convertie en dette publique sous la pression des créanciers du plan de sauvetage, alors la dette envers le FMI est illégitime puisque :

■ La déclaration préparée pour la réunion du 9 mai 2010 du Conseil d'administration du FMI précisait que « Les risques du programme sont énormes [...]. En l'état, le programme risque de remplacer un financement privé par un financement public. En d'autres mots, cela peut être vu non pas comme une opération de sauvetage de la Grèce, qui aurait à subir un violent ajustement, mais comme un plan de sauvetage de détenteurs de la dette privée de la Grèce, principalement des institutions financières européennes<sup>11</sup> ».

■ Le risque que le programme porte atteinte à la capacité de la Grèce à rembourser le Fonds est souligné et répété dans les analyses du Programme<sup>12</sup>. Le FMI a retardé une restructuration qui était reconnue comme inévitable dès le départ. Plusieurs directeurs exécutifs ont fermement rappelé que la restructuration aurait dû être sur la table en 2010<sup>13</sup>. L'exclusion de cette option s'explique par un motif politique protégeant les puissants intérêts européens au sein du FMI ainsi que le secteur financier européen.

## 3. Les dettes envers le FMI sont-elles odieuses ?

Considérant que les dettes sont odieuses lorsque le prêteur savait ou aurait dû savoir que le prêt est déraisonnable et qu'il aura pour conséquence de bafouer les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population, alors les dettes envers le FMI sont odieuses puisque le FMI savait que les mesures étaient inefficaces et entraîneraient de graves violations des droits socio-économiques. En effet :

■ Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le FMI était conscient que ses prêts et les conditionnalités étaient manifestement déraisonnables et injustes.

■ De plus, comme des décennies d'ajustements structurels menés par le FMI et la Banque mondiale dans les pays en développement l'ont amplement démontré, il était plus que prévisible que les mesures imposées à la Grèce par la Troïka allaient avoir des conséquences néfastes importantes sur les droits humains.

## C. ÉVALUATION DES DETTES ENVERS LA BCE

### 1. Les dettes envers la BCE sont-elles légales ?

Considérant que les dettes qui violent les procédures sont illégales, les dettes envers la BCE doivent être considérées comme illégales puisque :

- La BCE a outrepassé son mandat en imposant, via sa participation à la Troïka, l'application de programmes d'ajustement macroéconomiques (comme la réforme du marché du travail).

- Conformément à l'article 130 du TFUE : « (...) ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions, organes ou organismes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions, organes ou organismes de l'Union ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions. » Or la BCE a établi une conditionnalité qui lie ses achats de titres dans le cadre du SMP au comportement des États membres, en particulier l'application rigoureuse des mesures budgétaires (voir chapitre 3), ce qui est illégal au regard de sa propre exigence d'« indépendance ». La BCE a annoncé en 2012 qu'elle entreprendrait des opérations fermes sur les marchés obligataires souverains secondaires, à savoir, les Opérations monétaires sur titres (OMT), ajoutant qu'« une condition nécessaire pour ces OMT est l'application d'une conditionnalité stricte dans le cadre d'un programme approprié du Fesf et du MES<sup>14</sup> ».

Considérant que sont illégales les dettes marquées par une mauvaise conduite des créanciers et que les dettes dont les conditions contreviennent à la loi ou à l'intérêt général sont illégales, alors les dettes envers la BCE doivent être considérées comme illégales, car :

- Les mesures prévues dans les protocoles d'accord, qui sont des conditions de facto attachées au programme SMP, violent les droits protégés par la Constitution grecque et les traités internationaux protégeant les droits humains. La BCE, dans le cadre de la troïka, est coresponsable de la violation des droits humains.

- Dans le cadre du SMP, la BCE a acheté au rabais des obligations grecques sur le marché secondaire mais exige de la Grèce le remboursement intégral à la fois du capital (valeur nominale) et des intérêts.

- La BCE a accepté fin 2012 de rétrocéder à l'État grec le bénéfice réalisé par la BCE sur le capital et l'intérêt des titres grecs en sa possession à la condition que la Grèce accepte de mettre en œuvre les réformes imposées pendant la durée du programme. La décision de retenir l'intérêt échu sur les obligations grecques et de le restituer à son destinataire légitime (la Grèce) constitue un cas manifeste de coercition visant à forcer le gouvernement à accepter les conditions imposées par ses créanciers.

- La BCE a exercé une pression illégale sur le gou-

vernement grec. Le 4 février 2015, la Banque centrale européenne a annoncé qu'à partir du 11 février, elle cesserait d'accepter les obligations de la dette grecque en garantie en déclarant qu'« il est actuellement impossible de tirer des conclusions de l'examen du compte rendu du programme qui iraient dans le sens d'une réussite. » En faisant pression sur le gouvernement grec qui était alors engagé dans des négociations avec ses créanciers, la BCE a violé l'article 130 TFUE (Traité de Rome<sup>15</sup>). En conséquence, la BCE a aggravé la crise et a augmenté l'instabilité financière de l'euro et de la zone euro, ce qui est tout à fait contradictoire avec son mandat.

### 2. Les dettes envers la BCE sont-elles légitimes ?

Considérant qu'une dette est illégitime lorsqu'elle est accompagnée de conditions manifestement injustes, déraisonnables, abusives ou parce que les conditions attachées à l'emprunt, les instruments financiers ou les garanties incluent des mesures politiques violant les lois nationales ou les normes des droits humains, alors les dettes envers la BCE sont illégitimes pour les mêmes raisons qu'elles sont illégales (voir ci-dessus).

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque le prêt, les instruments financiers ou la garantie n'ont pas été utilisés au bénéfice de la population, alors les dettes envers la BCE sont illégitimes, car la raison principale du programme SMP était de servir les intérêts du secteur financier privé puisque les banques privées européennes ont pu grâce à ce programme de la BCE se débarrasser de leurs obligations grecques.

### 3. 3. Les dettes envers la BCE sont-elles odieuses ?

Considérant que les dettes sont odieuses lorsque le prêteur savait ou aurait dû savoir que ces dettes sont injustes et qu'elles ont pour conséquence de bafouer les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population, alors les dettes envers la BCE sont odieuses étant donné sa décision de lier son rachat d'obligations au programme SMP lui-même adossé aux mémoranda illégaux. La BCE, en tant qu'institution européenne, savait ou aurait dû savoir que les conditions inscrites dans les mémoranda sont illégales et vont à l'encontre des intérêts de la population et de l'État grecs. Rappelons aussi que les clauses abusives inscrites dans les accords entre la Grèce et ses créanciers ont pour effet de violer les droits fondamentaux du peuple grec et la souveraineté de l'État grec.

## D. ÉVALUATION DES DETTES ENVERS LE FESF

### 1. 1. Les dettes envers le Fesf sont-elles légales ?

Considérant que les dettes qui ne respectent pas les procédures sont illégales, alors les dettes envers le Fesf doivent être considérées comme illégales parce que :

- L'Article 122(2) du TFUE a été violé. Pour justifier juridiquement le prêt de l'UE à la Grèce, la Commis-

sion et le Conseil se sont fondés sur l'article 122(2), qui permet le financement d'un autre État membre « lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle ». Or, ce n'était pas le cas pour la Grèce puisque sa situation était comparable à d'autres États de l'UE. Sa situation ne s'est détériorée qu'après la mise en œuvre des conditionnalités fixées dans les Protocoles d'accord. En outre, les statistiques ont été manipulées pour augmenter considérablement le déficit budgétaire (voir chapitre 2) afin de justifier le programme de sauvetage.

Considérant que les dettes marquées par une mauvaise conduite des créanciers sont illégales tout comme sont illégales les dettes dont les conditions contreviennent à la loi ou à l'intérêt général, alors les dettes envers le Fesf doivent être considérées illégales car :

- Les mesures prévues dans les Protocoles d'accord qui constituent une condition imposée par le Fesf violent plusieurs droits protégés par la Constitution grecque et par les traités européens et internationaux sur les droits humains.

- L'Accord-cadre de 2010 du Fesf et l'Accord d'aide financière de 2012 contiennent plusieurs clauses abusives (témoignant d'une mauvaise conduite manifeste du prêteur). Par exemple, il est stipulé que l'accord doit être mis en œuvre même s'il s'avère illégal. Ainsi, si ces clauses devaient être appliquées, elles autoriseraient les États participants au Fesf, d'agir dans l'illégalité.

## 2. Les dettes envers le Fesf sont-elles légitimes ?

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque les conditions attachées à l'emprunt, titre ou garantie, violent la loi (à la fois nationale et internationale) ou la politique publique, ou lorsque ces conditions sont injustes, déraisonnables, abusives, ou parce que les conditions liées à l'emprunt, titre ou garantie, contiennent des mesures politiques qui violent les lois nationales ou les standards en matière de droits humains, alors les dettes envers le Fesf sont illégitimes pour les mêmes raisons qu'elles sont illégales (voir ci-dessus : l'Accord-cadre 2010 du Fesf et l'Accord d'assistance financière de 2012 contiennent plusieurs clauses abusives et les Protocoles d'accord enfreignent la Constitution grecque et plusieurs Pactes des droits de l'homme). De plus, le plan de sauvetage du Fesf est passé par un compte bloqué administré par un « commissaire » externe de la Troïka<sup>16</sup>. La majorité des fonds du deuxième plan de sauvetage ne sont pas passés par le budget du gouvernement et ce, en violation de la souveraineté de l'État grec. Le Fesf n'a pas respecté le droit souverain de la République hellène de gérer elle-même ses revenus.

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque les conditions liées à l'emprunt, titre ou garantie, ne visent pas à en faire bénéficier la population, alors les dettes envers le Fesf sont illégitimes parce que :

- Comme nous l'avons souligné au chapitre 4, l'objectif de l'accord du Fesf de 2012 est explicitement la « recapitalisation des institutions financières<sup>17</sup> » ; le programme PSI recycle d'« autres » obligations non

spécifiques en dette grecque envers le Fesf sans aucun bénéfice pour la Grèce ; le Fesf impose des coûts abusifs à la Grèce, même si le déboursement n'a pas lieu.

- Les statuts de la réglementation financière du Fesf bénéficient aux banques. Les cadres réglementaires internationaux de Bâle II et III et les cadres de régulation européenne classent les actifs du Fesf en risque pondéré de 0 %, ce qui ne correspond nullement à sa notation. Les banques utilisent des garanties publiques et des règlements favorables pour augmenter leurs profits, sans toucher à leur ratio en capital<sup>18</sup>.

## 3. Les dettes envers le Fesf sont-elles odieuses ?

Considérant que les dettes sont odieuses lorsque le prêteur savait ou aurait dû savoir qu'elles ont été contractées en violation des principes démocratiques (y compris le consentement, la participation, la transparence et la reddition de comptes) et utilisées contre l'intérêt de la population de l'État emprunteur ou en ayant pour conséquence de bafouer les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population, les dettes envers le Fesf sont odieuses parce que :

- Le Fesf savait ou aurait dû savoir que les conditionnalités liées aux Protocoles d'accords violaient les droits humains. Comme nous l'avons montré au chapitre 7, chaque État membre de la zone euro (le Prêteur) est tenu d'empêcher tout acteur non étatique (tel le Fesf) de porter atteinte à la jouissance des droits humains.

- Le Fesf savait que les clauses abusives dans les contrats allaient à l'encontre de l'intérêt du peuple grec et de l'État grec. Ces clauses avaient pour conséquence de bafouer les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels du peuple grec ainsi que d'aliéner la souveraineté de l'État grec.

En outre, nous devons garder à l'esprit que le Fesf souffre d'un déficit de légitimité démocratique sérieux. Le Fesf, gestionnaire de l'argent public de l'UE, a été constitué en tant qu'entreprise privée en dehors du champ d'application du droit de l'UE, sous la forme d'un Fonds commun de créances (FCC), semblable à un fonds spéculatif et constitué au Luxembourg, l'un des principaux paradis fiscaux de la planète. Par conséquent, ce n'est pas une institution fondée sur des principes démocratiques, tels que la transparence, la responsabilité, la représentativité et l'engagement pour la protection des droits fondamentaux.

## E. ÉVALUATION DES PRÊTS BILATÉRAUX

### 1. Les prêts bilatéraux sont-ils légaux ?

Considérant que les dettes qui ne respectent pas les procédures prévues par le droit interne des parties sont illégales, les prêts bilatéraux devraient être considérés comme illégaux puisque :

- La procédure prévue par la Constitution grecque n'a pas été respectée.

■ La Commission européenne (composée des États) a reçu comme mandat de vérifier que la Grèce s'est bien conformée aux Protocoles d'accord avant chaque décaissement. La Commission avait aussi des pouvoirs tels que coordonner et gérer ; négocier ; ouvrir le compte de la BCE pour traiter tous les paiements. Ni la Commission européenne ni les États n'ont cru bon de mettre en œuvre une évaluation des impacts de ces mesures d'austérité sur l'exercice des droits humains en Grèce.

Considérant que les accords de prêts marqués par une mauvaise conduite des créanciers sont illégaux tout comme sont illégales les dettes assorties de conditions qui contreviennent à la loi, les prêts bilatéraux doivent être considérés comme illégaux car il y a violation tant de la législation européenne que du droit international.

■ Les conditions attachées à ces prêts ont violé les obligations relatives aux droits humains prévues par la Constitution grecque et par plusieurs instruments juridiques européens et internationaux protégeant les droits humains auxquels les États prêteurs sont parties prenantes.

■ Comme il est souligné dans le chapitre 7, les prêteurs européens (États et Institutions) ont également enfreint plusieurs articles du TUE (articles 2 et 3) et du TFUE (article 9).

■ L'accord de facilité de prêt contient des clauses abusives (témoignant d'une mauvaise conduite des créanciers). À titre d'exemple, certaines clauses stipulent que les dispositions de l'accord doivent être mises en œuvre même si elles se révèlent illégales et que la Grèce renonce irrévocablement et inconditionnellement à son immunité en tant qu'État.

## 2. Les prêts bilatéraux sont-ils légitimes ?

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque les conditions attachées à l'emprunt incluent des prescriptions politiques qui violent les lois nationales ou les normes des droits humains, ces prêts bilatéraux sont illégitimes pour les mêmes raisons qu'ils sont illégaux puisque les conditions comprennent des dispositions politiques qui violent des obligations en matière de droits de l'homme (voir ci-dessus).

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque le prêt n'a pas été utilisé au bénéfice de la population, les prêts bilatéraux sont illégitimes puisque :

■ Ils ne sont pas utilisés au profit de la population de la Grèce, ils ont simplement permis aux créanciers privés de la Grèce d'être renfloués.

■ Les taux d'intérêt étaient initialement très élevés – comparés aux taux d'intérêt que les pays prêteurs payaient eux-mêmes sur le marché – puis ils ont été réduits.

## 3. Les prêts bilatéraux sont-ils odieux ?

Considérant que les dettes sont odieuses lorsque le prêteur savait ou aurait dû savoir que ces dettes sont engagées en violation des principes démocratiques (y compris le consentement, la participation, la transparence et la reddition de comptes), et utilisées contre les

meilleurs intérêts de la population de l'État de l'emprunteur ou parce ces dettes ont pour conséquence de bafouer les droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population, alors les dettes bilatérales sont odieuses puisque :

■ Les États prêteurs ne peuvent pas soutenir qu'ils ignoraient les violations potentielles. Rappelons qu'aucune étude d'impact sur les droits humains n'a été réalisée en 2010 et en 2012. De plus, dans le cas du Protocole d'accord de 2012, les préjudices sur la population étaient déjà largement connus.

■ Ils savaient aussi que les conditions attachées aux prêts, imposées à la Grèce, ne respectaient pas le principe de responsabilité, la transparence ou la participation citoyenne.

■ En outre, les États européens (qui sont aussi membres du FMI) savaient depuis 2010 que les prêts serviraient uniquement certains intérêts privés et que les mesures d'austérité conduiraient à des violations graves des droits socio-économiques. Voir ci-dessus « Évaluation des dettes envers le FMI ».

## F. ÉVALUATION DES DETTES ENVERS LES CRÉANCIERS PRIVÉS

Les créanciers privés se répartissent en trois groupes principaux : les banques, les fonds spéculatifs et les petits porteurs. L'audit de la dette publique devrait permettre d'élaborer un moyen de ne pas spolier les petits porteurs et d'éviter un traitement sans distinction de tous les créanciers privés. Moins informés que les banques et les fonds spéculatifs, les petits porteurs sont les victimes impuissantes des actions des banques. Il faut se rappeler que le gouvernement grec a encouragé ses citoyens à acheter des obligations qui ont été présentées comme des placements sûrs et rentables à un moment où le même gouvernement payait les indemnités de travailleurs licenciés en obligations souveraines. Il convient également de garder à l'esprit que certains créanciers privés (les « *holdout* ») dont les prêts n'avaient pas été contractés en vertu de la loi grecque ont pu refuser l'opération de crédit-échange (*credit-swapping*), ce qui démontre que les créanciers n'étaient, en réalité, pas traités équitablement.

### 1. Les dettes envers les créanciers privés sont-elles légales ?

Considérant que des dettes dont la conclusion est marquée par une mauvaise conduite des créanciers sont illégales alors une partie de la dette envers les créanciers privés doit être considérée comme illégale car :

■ Les banques privées se sont conduites de façon irresponsable avant l'arrivée de la Troïka. Par exemple, dans le rapport qu'ils ont présenté après une enquête sur le rôle de la Troïka au sein des pays de la zone euro impliqués dans les programmes de sauvetage<sup>19</sup>, les députés Othmar Karas et Liem Hoang Ngoc ont souligné la double responsabilité des banques et des États. Ils ont regretté « que la charge n'a pas été partagée entre tous ceux qui ont agi de façon irresponsable et que la protection des détenteurs d'obligations a été

considérée comme une nécessité de l'UE dans l'intérêt de la stabilité financière<sup>20</sup> ». Les banques privées ont échoué à respecter leurs obligations de diligence et ont pourtant reçu des profits importants de l'État grec. Dans son rapport 2013, la Banque de Grèce a identifié plusieurs éléments expliquant les changements dans le rapport dette/PIB de la Grèce et mesuré leurs contributions respectives à ce changement. Ainsi, pour les années 2009, 2010, 2011 et 2012, la partie qui peut être attribuée à l'effet « boule de neige » (taux d'intérêts supérieurs à la croissance) a été respectivement de 6,2 %, 11,2 %, 16,9 % et 18 %<sup>21</sup>.

■ Certains créanciers privés tels que les fonds spéculatifs ont agi de mauvaise foi. Cette mauvaise foi s'est traduite par la spéculation sur les dettes publiques par des investisseurs privés par le biais d'instruments financiers tels que les credit default swaps.

Considérant que des dettes contractées en violation du droit interne sont illégales, certaines dettes locales auprès de créanciers privés doivent être considérées comme illégales. Par exemple, la municipalité de Zografou a souscrit un prêt de 25 millions d'euros auprès de la banque autrichienne Kommunalkredit, une filiale de Dexia, pour un projet qui n'a pas obtenu l'approbation des auditeurs de l'État tel que requis par la loi<sup>22</sup>.

## 2. Les dettes aux créanciers privés sont-elles légitimes ?

Considérant qu'une dette est illégitime lorsque les conditions attachées à ce prêt, titre ou garantie violent la loi, ou que ces conditions sont manifestement injustes, déraisonnables, abusives ou autrement répréhensibles (comme des taux d'intérêt élevés), une partie des dettes envers les banques privées et les fonds spéculatifs sont illégitimes pour les mêmes raisons qu'elles sont illégales (voir ci-dessus).

De plus, les banques grecques ont été abondamment recapitalisées par les contribuables puisque le deuxième programme, adopté par l'Eurogroupe le 21 février 2012, a versé 48 Mds d'euros pour la recapitalisation. Cette assistance, qui bénéficie principalement aux actionnaires des banques, peut, à juste titre, être considérée comme illégitime.

## 3. Les dettes aux créanciers privés sont-elles odieuses ?

Considérant qu'une dette est odieuse lorsque le prêteur savait ou aurait dû savoir qu'elle a été contractée en violation des principes démocratiques et utilisée contre les intérêts de la population de l'État de l'emprunteur, alors les dettes envers les banques privées et les fonds spéculatifs sont odieuses.

En effet, le secteur privé a été sauvé grâce à la pression exercée par la Troïka, qui souffre d'un sérieux déficit de légitimité démocratique. Dès lors que les principaux créanciers privés (banques, fonds spéculatifs) étaient pleinement conscients que ces dettes n'étaient pas contractées dans l'intérêt de la population mais bien pour

leur propre bénéfice, il est clair qu'une grande partie de cette dette est odieuse.

---

1. FMI (2002). *Guidelines on Conditionality*. Approved by Geithner, F. et Gianviti, F. En ligne : <http://goo.gl/6FPuey>, consulté le 13 juin 2015.

2. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (Septembre – Novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis, Strictement confidentiel, Mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>

3. FMI (2010). *Greece : Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 10/110. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/ErBW0Q>, consulté le 12 juin 2015 ; FMI (2012). *Greece : Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report No.12/57. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/uasoV5>, consulté le 13 juin 2015.

4. Parlement européen (2014). *Report on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with Regard to the Euro Area Programme Countries*. A7-0149/2014. En ligne : <http://goo.gl/knvBol>, consulté le 12 juin 2015.

5. FMI (2010). *Press release : IMF Executive Board Approves €30 Billion Stand-By Arrangement for Greece*. CR 10/110, Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/KMc2TV>, consulté le 13 juin 2015.

6. Spiegel, P. (2012). *More on Leaked Greek Debt Report*. Financial Times. 21 février 2012. En ligne : <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2012/02/21/more-on-leaked-greek-debt-report/>, consulté le 13 juin 2015.

7. FMI (2012). *Greece : Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report n°12/57. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/uasoV5>, consulté le 13 juin 2015.

8. FMI (2011). *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Art. IV, Sec 3(b). En ligne : <http://goo.gl/EqPkYl>, consulté le 12 juin 2015.

9. FMI (2002). *Guidelines on Conditionality*. Approved by Geithner, F. et Gianviti, F. En ligne : <http://goo.gl/6FPuey>, consulté le 13 juin 2015.

10. Le FMI n'a fait que constater une exposition importante des banques européennes, voir FMI (2010). *Greece : Staff Report on Request for Stand-By Arrangement*. IMF Country Report No. 10/110. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/ErBW0Q>, consulté le 12 juin 2015.

11. Dossier pénal transmis au Parlement grec par le procureur chargé des crimes économiques (Septembre – Novembre 2012) concernant les déclarations de l'ancien représentant de la Grèce au FMI P Roumeliotis, Strictement confidentiel, Mai 2010. FMI, Réunion du Conseil d'admission sur la demande de la Grèce, 09/05/2010 <http://gesd.free.fr/imfinter2010.pdf>

12. FMI (2012). *Greece : Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report n°12/57. Washington DC. En ligne : <http://goo.gl/uasoV5>, consulté le 13 juin 2015.

13. WSJ (2013). *IMF Document Excerpts : Disagreements Revealed*. Wall Street Journal. En ligne : <http://goo.gl/gyHqdi>, consulté le 13 juin 2015.

14. [http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906\\_1.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html) (c'est nous qui traduisons)

15. Article 130 du TFUE : « (...) ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions, organes ou organismes de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions, organes ou organismes de l'Union ainsi que les gouvernements

des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne ou des banques centrales nationales dans l'accomplissement de leurs missions. »

16. Commission européenne (2012). *MoU Between the European Commission and the Hellenic Republic*. Section 2.5.5.1. En ligne : <http://goo.gl/hbpYtW>, consulté le 13 juin 2015.

17. Fesf (2012). *Master Financial Assistance Facility Agreement – MFAFA* (as amended by the Amendment Agreement dated 12 Décembre 2012). Preamble (1). En ligne : <http://goo.gl/c6sg2h>, consulté le 12 juin 2015.

18. Parce que les actifs du Fesf sont classés comme sans risque par les régulateurs, les banques peuvent acheter autant d'actifs Fesf qu'ils veulent sans avoir aucune restriction réglementaire, car elle ne porte pas atteinte à leurs ratios de fonds propres définis par les accords de Bâle. Par conséquent, elles peuvent les mobiliser et prendre des risques sans limites réglementaires. Cette catégorie sans risque ne correspond pas à la notation de crédit du Fesf.

19. Parlement européen (2014). *Report on the Enquiry on the Role and Operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) With Regard to the Euro Area Programme Countries*. A7-0149/2014. En ligne : <http://goo.gl/knvBol>, consulté le 12 juin 2014.

20. *Ibid.*, 74.

21. Bank of Greece (2014). *Annual report 2013*. p. 112. En ligne : <http://goo.gl/tVICPO>, consulté le 12 juin 2015.

22. Chakraborty, A. (2011). *Greece in Crisis : House of the Rising Repayments*. The Guardian. En ligne : <http://goo.gl/otV2lk>, consulté le 13 juin 2015.

## CHAPITRE 9

# Fondements juridiques de la répudiation et de la suspension de la dette souveraine grecque

## RÉSUMÉ

**P**lusieurs mécanismes légaux permettent aux États, de manière unilatérale, de répudier ou suspendre le remboursement de dettes illégitimes, odieuses, illégales ou insoutenables.

Un premier ensemble de mécanismes vise la répudiation des dettes illégitimes, odieuses et illégales. Ceux-ci intègrent des éléments subjectifs, qui prennent en compte le comportement des créanciers. La répudiation unilatérale se justifie par des considérations impératives de justice et d'équité, mais trouve également ses fondements dans les notions de souveraineté et d'autodétermination. C'est le cas lorsqu'il y a absence de bonne foi, conformément à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT), qui dispose que les traités lient les parties et doivent être exécutés de bonne foi. Dans le cas grec, la mauvaise foi a consisté à asservir financièrement la Grèce et à imposer des mesures portant atteinte aux droits sociaux, économiques, civils et politiques fondamentaux du peuple grec, en violation de la législation nationale. De plus, la pression soutenue exercée sur les autorités grecques afin qu'elles contournent la Constitution et bafouent leurs obligations en matière de droits humains, tout comme l'ingérence des créanciers dans les affaires politiques et économiques du pays, constituent une forme de contrainte. Une telle contrainte est en soi un motif de nullité, aux termes de l'article 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La référence faite dans ladite Convention à la « force » peut être interprétée comme comprenant des formes de contrainte économique. Il faut ensuite noter que, dans le cas présent, les déclarations des créanciers, y compris les déclarations fondées sur des suppositions, dont on savait qu'elles aboutiraient à la dégradation de l'économie grecque et des conditions de vie des Grecs, constituent une forme de contrainte unilatérale. Ces mesures sont proscrites par le droit international et sont contraires à la Charte des Nations unies. Il est communément admis que lorsqu'un pays est la cible de mesures dont on sait qu'elles nuisent à son économie (en particulier dans l'intérêt de ses prêteurs) et aux moyens d'existence de son peuple, il peut légalement recourir à des contre-mesures. En effet, selon le droit international coutumier et les articles 49 et suivants du projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission du droit international (CDI), un État lésé peut ne pas exécuter une obligation internationale autrement contraignante vis-à-vis d'un autre État si cet autre État s'est rendu responsable d'un acte internationalement illicite. La violation du droit commise par l'État lésé vise à amener l'État responsable à respecter ses obligations.

Enfin, il faut souligner le fait que le peuple grec n'a pas reçu d'avantage injuste ou tiré d'autre bénéfice de la dette accumulée, et par conséquent, la Grèce ne saurait pas être tenue de rembourser la partie du capital initial reconnu odieux, illégal ou illégitime sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Un second ensemble de mécanismes concerne les

dettes insoutenables. Contrairement aux mécanismes décrits plus haut, ils s'appliquent de manière objective, quel que soit le comportement des créanciers. Dans une telle situation, la dette ne peut pas être répudiée, mais son remboursement peut être suspendu. À cet égard, la Grèce peut légalement recourir à deux arguments qui suspendent l'obligation de rembourser. Le premier argument concerne l'état de nécessité. Conformément à l'article 25 du projet d'articles de la CDI, le terme « nécessité » renvoie aux cas exceptionnels dans lesquels le seul moyen pour un État de protéger un intérêt essentiel contre un péril grave et imminent est de suspendre, momentanément, l'exécution d'une obligation internationale dont le poids ou l'urgence est moindre. Dans le cas qui nous occupe, en raison de la crise économique et sociale en Grèce, les conditions requises pour invoquer l'état de nécessité sont remplies. Le deuxième argument est lié au droit à l'insolvabilité. Bien que les créanciers soient généralement opposés à une telle option, puisqu'elle les prive de remboursement, l'insolvabilité souveraine est une réalité des affaires internationales, reconnue à la fois en théorie et en pratique. Si un État jouit du droit de devenir insolvable, il est clair que l'insolvabilité déclarée unilatéralement est une condition qui exclut l'illicéité du non-respect des obligations internationales de l'emprunteur, en l'occurrence de l'obligation de rembourser une dette.

## SECTION I: LE DROIT DE RÉPUDIER UNILATÉRALEMENT DES DETTES ODIEUSES, ILLÉGALES ET ILLÉGITIMES EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL

L'existence de dettes odieuses, illégales ou illégitimes peut justifier leur répudiation unilatérale par l'État débiteur, si une telle répudiation est non arbitraire, non discriminatoire et ne donne pas lieu à un enrichissement sans cause. L'absence de jurisprudence substantielle ou d'un corpus important de dénonciations unilatérales s'explique par le fait que, dans la plupart des cas, les États débiteurs (et leurs prêteurs) jugent préférable, politiquement et financièrement, de renégocier les termes des contrats. De tels accords négociés ne suppriment pas le droit des États de répudier unilatéralement des dettes odieuses, illégales ou illégitimes. En effet, la répudiation unilatérale se justifie par des considérations impératives de justice et d'équité<sup>1</sup>, et est également fondée en droit par la souveraineté et l'autodétermination. Dans le présent rapport, le fondement juridique d'une répudiation unilatérale par la Grèce de la partie de la dette qui s'avère odieuse, illégale et illégitime, repose sur les considérations suivantes :

### 1. Absence de bonne foi

Aux termes de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les traités lient les parties et doivent être exécutés de bonne foi<sup>2</sup>. Le commentaire de la Commission du droit international insiste sur le fait

que la bonne foi est un principe juridique qui fait partie intégrante du principe *pacta sunt servanda*. Ce principe qui veut que les accords doivent être honorés s'applique seulement si les deux parties agissent de bonne foi. En fait, au paragraphe 2 de l'article 69 de la Convention de Vienne, il est stipulé que « les actes accomplis de bonne foi avant que la nullité ait été invoquée ne sont pas rendus illicites du seul fait de la nullité du traité », ce qui signifie implicitement que les actes accomplis de mauvaise foi sont toujours illicites. Bien que l'absence de bonne foi n'entraîne pas automatiquement la nullité d'un accord, elle justifie, dans des circonstances exceptionnelles, la dénonciation de cet accord conformément à l'article 56, paragraphe 1, alinéa b de la Convention (un droit de dénonciation implicitement lié à la nature du traité). Dans le cas présent, les accords passés entre la Grèce et ses créanciers violent, au su de toutes les parties, la Constitution grecque. De plus, toutes les parties savaient qu'ils étaient contraires aux obligations de la Grèce découlant de certains traités relatifs aux droits humains et du droit international coutumier. Dans le cas grec, la mauvaise foi apparaît en outre dans le but ultime des créanciers, qui ne consistait pas à venir en aide au peuple grec mais plutôt, entre autres, à transformer des dettes privées en dettes publiques et ainsi sauver les grandes banques privées ainsi que leurs actionnaires.

Cela a été réalisé en asservissant financièrement la Grèce et en imposant des mesures portant atteinte aux droits sociaux, économiques, civils et politiques fondamentaux du peuple grec. De même, les États prêteurs pouvant se prévaloir d'une excellente notation de crédit, et donc bénéficiant d'un accès à des taux d'intérêt peu élevés, ont pu prêter à la Grèce à un taux d'intérêt bien supérieur sous couvert de « sauvetage » ; ainsi, la BCE a acheté des obligations d'État sur les marchés secondaires pour la moitié de leur valeur nominale, pour ensuite exiger de la Grèce qu'elle paye un taux d'intérêt exorbitant, tout en arguant, dans le même temps, avoir acheté des obligations grecques pour contribuer au relèvement de l'économie grecque et au sauvetage du pays. En outre, face au besoin de liquidités de la Grèce, les créanciers ont assorti leurs prêts d'une série de mesures dont le but était d'anéantir sa souveraineté économique et politique.

## 2. Conséquence juridique de la violation du droit interne par les créanciers

La violation flagrante du droit interne, particulièrement de la Constitution grecque, a également mis en évidence la mauvaise foi des créanciers. Un exemple caractéristique est l'adoption de l'article 1, paragraphe 9, de la Loi 3847/2010, qui contourne dans les faits les articles 28 et 36 de la Constitution grecque portant sur l'obligation d'obtenir l'accord du Parlement pour les accords internationaux. De telles violations de la Constitution ont clairement été orchestrées par les deux parties ; elles ouvraient la voie à l'adoption des lois « recommandées » par les créanciers (ou des accords dictés par les créanciers) sans l'accord du Parlement. Si, de manière générale, les obligations découlant du droit international priment sur le droit interne, ce principe ne s'applique pas lorsque les parties, par leur accord, violent

sciemment et à dessein des dispositions essentielles du droit national (notamment de nature constitutionnelle). Cela s'explique par le fait qu'un tel accord porte atteinte au principe de légalité et ne satisfait pas au critère de bonne foi. L'article 46, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose expressément que la violation du droit national s'agissant de la compétence pour conclure des traités est un motif de vice du consentement de l'État si la violation, comme dans le cas présent, était « manifeste [et concernait] une règle de son droit interne d'importance fondamentale ».

## 3. Primauté des droits humains sur les autres obligations contractuelles

Comme le présent rapport l'a démontré, la Grèce a été effectivement contrainte de violer ses obligations fondamentales en matière de droits humains, par une série d'accords tels que l'Accord entre créanciers (Intercreditor Agreement 2010), la Convention de prêt de 2010 et les Protocoles d'accord, alors que les États créanciers sont tenus de s'abstenir de forcer une autre partie à ne pas respecter ses obligations en matière de droits humains. L'atteinte aux droits humains entraînée par les conditionnalités a une incidence sur la validité des contrats de prêt<sup>3</sup>.

L'obligation pour les créanciers de respecter les droits humains est d'abord et avant tout d'ordre éthique, puisqu'aucun État ne peut légitimement prétendre honorer ses obligations en matière de droits humains sur son territoire tout en exerçant une pression sur un autre État qui amène ce dernier à violer ses propres obligations. Deuxièmement, convaincre un État de suspendre totalement et effectivement l'exécution de ses obligations en matière de droits humains, ou de se dégager de ces obligations, constitue une claire ingérence dans ses affaires intérieures, que cet État y consente formellement ou non. Dans la mesure où les accords passés par la Grèce avec ses créanciers entrent en conflit avec les normes impératives du jus cogens (par exemple l'autodétermination économique), ils sont nuls en vertu de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

La primauté des droits humains est non seulement consacrée à l'article 103 de la Charte des Nations unies, mais aussi reconnue dans de nombreux rapports et déclarations d'institutions des Nations unies. Selon l'article 103 de la Charte des Nations unies : « En cas de conflit entre les obligations entre les Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Ces obligations exigent notamment des États qu'ils favorisent le respect universel et effectif des droits humains pour tous.

Les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'Homme de l'ONU, qui, bien que non contraignants à proprement parler, reflètent le droit coutumier en ce qu'il énonce les obligations des États en matière de droits humains, soulignent ce qui suit : « Tous les États [...] ont l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Ils devraient veiller à ce que toutes leurs activités concernant leurs décisions de prêter et d'emprunter, celles des institutions internationales ou nationales, publiques ou privées, auxquels

ils appartiennent ou dans lesquels ils ont un intérêt, la négociation et l'application des accords de prêt et autres instruments relatifs à la dette, l'utilisation des fonds prêtés, les remboursements au titre de la dette, la renégociation et la restructuration de la dette extérieure et les mesures d'allègement de la dette, le cas échéant, n'aillent pas à l'encontre de cette obligation » (par. 6).

« Les institutions financières internationales [...] sont tenues de respecter les droits de l'Homme [...]. Elles doivent à ce titre s'abstenir de formuler, d'adopter, de financer et de mettre en œuvre des politiques et programmes qui contreviennent directement ou indirectement à la jouissance des droits de l'Homme » (par. 9).

« Les États devraient veiller à ce que leurs droits et obligations découlant des accords ou arrangements relatifs à la dette extérieure [...] n'entravent pas la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels » (par. 16).

#### 4. La contrainte dans la restructuration de la dette

La majorité des instruments relatifs à la dette ont été conclus sous un certain degré de contrainte. En effet, lorsqu'un État est, par la contrainte, amené à violer ses obligations constitutionnelles et celles découlant des traités et du droit coutumier afin d'obtenir des crédits et de garantir sa liquidité, en particulier lorsqu'il est forcé à renoncer à des pans significatifs de sa souveraineté législative et socio-économique, il est considéré comme ayant donné son consentement sous un haut degré de contrainte. Dans le cas présent, la contrainte s'est en outre traduite par l'imposition de conditionnalités strictes, associée à l'ingérence dans les processus constitutionnels (comme la ferme opposition exprimée face à la proposition de tenir un référendum en 2011 et les menaces non voilées faites à l'encontre de l'électorat grec depuis 2010). La contrainte, entendue comme motif de nullité aux termes de l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, renvoie à la menace ou à l'emploi de la force. La référence faite à la « force » dans la Convention peut être interprétée comme comprenant des formes de contrainte économique et ne devrait pas nécessairement être limitée à la « force armée » ; dans un certain nombre d'instruments internationaux, les pressions économiques sont en effet considérées comme une forme d'agression<sup>4</sup>.

Ce type de contrainte économique peut également être qualifié d'intervention illicite dans les affaires intérieures d'un État, ce qui, bien que cela ne constitue pas un vice du consentement, peut néanmoins être un motif de dénonciation d'un traité en application du droit implicite de dénonciation découlant de l'article 56, paragraphe 1, alinéa b de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

L'emploi de la contrainte dans les négociations et la signature d'un instrument, qu'il s'agisse d'un traité ou d'un contrat, a de graves incidences sur l'instrument en question et sur la relation entre les parties<sup>5</sup>. Même si les articles 51 et 52 de la Convention de Vienne renvoient à la contrainte exercée sur des négociateurs d'un État ou à la contrainte par la menace ou l'emploi de la force, il est clair que, dans les cas où un gouvernement dans son

ensemble est forcé d'accepter des conditions nettement déséquilibrées, de crainte d'être sanctionné par une crise financière sévère, réelle ou supposée (en particulier quand ce sont les autres parties qui en maîtrisent l'origine et les effets<sup>6</sup>), aux conséquences imprévues, le niveau de contrainte est équivalent à celui considéré dans l'article 52 de la Convention.

#### 5. Mesures de contrainte unilatérales des créanciers

La mauvaise foi des créanciers et la pression illégitime (coercition ou contrainte) qu'ils ont exercée sur la Grèce pour qu'elle accepte les dispositions de plusieurs accords et instruments, ainsi que les conséquences financières d'actes unilatéraux, ont débouché sur une situation dont les effets juridiques équivalent à des mesures de contrainte unilatérales. Dans le cas grec, les déclarations faites par les créanciers, y compris celles fondées sur des suppositions, dont on savait qu'elles déboucheraient sur une dégradation de l'économie grecque et des conditions de vie de la population grecque constituent des mesures de contrainte unilatérales. Les mesures de contrainte unilatérales sont interdites par le droit international, sont contraires à la Charte des Nations unies et ne sont pas considérées comme des contre-mesures légales<sup>7</sup>.

#### 6. Contre-mesures légales

Comme il a été démontré dans le présent rapport, les créanciers ont commis des actes internationalement illicites en imposant au gouvernement grec plusieurs mesures qui portent atteinte aux droits dont jouit le peuple grec.

De plus, dans la période précédant la crise de la dette grecque, les États membres de l'UE et le FMI, entre autres, ont multiplié les déclarations négatives au sujet de l'économie grecque, qui ont eu un effet direct négatif sur la capacité du pays à emprunter aux taux d'intérêt les plus bas possible. D'autres déclarations évoquant l'éventualité de la sortie du pays de la zone euro ont produit des effets similaires, dont la fuite à l'étranger d'un nombre important de dépôts grecs. À la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement en 2015, des mesures et déclarations du même acabit ont eu des conséquences analogues.

Il résulte de ces observations que, lorsqu'un pays est la cible d'actions dont on sait qu'elles nuisent à son économie (en particulier dans l'intérêt de ses prêteurs) et aux conditions d'existence de son peuple, il peut légalement recourir à des contre-mesures. La Grèce est donc en droit de recourir à des contre-mesures notamment en répudiant les dettes accompagnant accords de prêts et les Protocoles d'accord.

En effet, selon le droit international coutumier et les articles 49 et suivants sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, un État lésé peut ne pas remplir une obligation internationale qui s'impose normalement à lui vis-à-vis d'un autre État (responsable) si cet autre État a commis un acte internationalement illicite. La violation commise par l'État lésé a pour but d'inciter l'État responsable à s'acquitter de ses obligations.

## 7. L'absence d'enrichissement sans cause

La mauvaise foi, la recherche d'intérêts personnels, l'absence de légalité et les effets dommageables sur l'économie et sur les moyens de subsistance du peuple sont autant de facteurs qui rendent la partie de la dette concernée odieuse, illégale ou illégitime. Parce que le peuple grec n'a pas reçu d'avantage injuste ou tiré d'autre bénéfice – bien au contraire – de l'accumulation de la dette, la Grèce n'est aucunement tenue de rembourser la part du capital initial considéré odieux, illégal ou illégitime pour enrichissement sans cause<sup>8</sup>. Il en va de même s'agissant des intérêts (simples ou composés) dus sur un capital odieux, illégal ou illégitime, sous la forme de prêts, d'assurances ou autre. L'argument qui réfute l'existence d'un enrichissement sans cause se trouve renforcé par le fait que, bien que la Grèce ait dégagé un excédent et drastiquement réduit ses dépenses publiques, sa dette continue d'augmenter.

### SECTION II: LE DROIT À LA SUSPENSION UNILATÉRALE DU REMBOURSEMENT DE DETTES INSOUTENABLES EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL

#### 1. La suspension unilatérale fondée sur l'état de nécessité

La définition de la nécessité est prévue à l'article 25 du projet d'articles de la CDI, et a été utilisée et reconnue par les cours et tribunaux internationaux<sup>9</sup>. Comme il est expliqué dans le commentaire de l'article 25, « l'expression état de nécessité est utilisée pour désigner les cas exceptionnels où le seul moyen qu'a un État de sauvegarder un intérêt essentiel menacé par un péril grave et imminent est, momentanément, l'inexécution d'une obligation internationale dont le poids ou l'urgence est moindre<sup>10</sup> ». Conformément à l'article 25, quatre conditions sont nécessaires pour invoquer l'état de nécessité. Le cas de la Grèce satisfait aux quatre critères. La Grèce peut donc suspendre le remboursement de la part insoutenable de sa dette.

##### a) La mesure doit protéger un intérêt essentiel de l'État contre un péril grave et imminent

Dans l'affaire *Socobel* remontant à 1939<sup>11</sup>, le conseil du gouvernement grec, M. Youpis, a affirmé, avec raison, que « la doctrine admet à ce sujet que le devoir d'un gouvernement d'assurer le bon fonctionnement de ses services publics prime celui de payer ses dettes. Aucun État n'est tenu d'exécuter, ou d'exécuter en entier, ses engagements pécuniaires si cela compromet le fonctionnement de ses services publics et a pour effet de désorganiser l'administration du pays. Dans le cas où le paiement de sa dette met en danger la vie économique ou compromet l'administration, le gouvernement est, de l'avis des auteurs, autorisé à suspendre ou même à réduire le service de la dette<sup>12</sup> ». Le conseil du gouvernement belge de répondre que « dans une savante étude [...], M. Youpis exposait hier qu'un État n'est pas tenu de payer sa dette si, en la payant, il devait compromettre

ses services publics essentiels. Sur le principe ainsi énoncé, le Gouvernement belge serait d'accord sans aucun doute ».

Dans l'affaire *LG@E*, un tribunal du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) a partagé cet avis lorsqu'il a estimé que les intérêts économiques et financiers peuvent également être considérés comme des intérêts essentiels<sup>13</sup>. À cet égard, le tribunal a mis en avant plusieurs éléments socio-économiques qui ont permis à l'Argentine d'invoquer légalement l'état de nécessité<sup>14</sup>, dont les suivants :

- Un taux de chômage de 25 % ;
- Le fait que près de la moitié de la population argentine se trouve en dessous du seuil de pauvreté ;
- Un système de santé chancelant au bord de l'effondrement ;
- L'obligation dans laquelle s'est trouvé le gouvernement de réduire de 74 % ses dépenses par habitant dans les services sociaux.

Dans l'affaire *Continental*, un tribunal du CIRDI s'est montré du même avis et a également présenté un ensemble de facteurs concrets :

« D'après le Tribunal, il est impossible de nier qu'une crise qui a entraîné l'abandon soudain et désordonné du principe cardinal de la vie économique, tels que [...] le quasi-effondrement de l'économie nationale ; les rigueurs sociales qui ont amené plus de la moitié de la population en dessous du seuil de pauvreté ; les menaces immédiates contre la santé des jeunes enfants, les personnes malades et les membres les plus vulnérables de la population [...], que tout cela pris ensemble ne constitue pas une situation dans laquelle le maintien de l'ordre public et la protection des intérêts essentiels en matière de sécurité de l'Argentine en tant qu'État et en tant que pays étaient en jeu de manière cruciale<sup>15</sup> ».

Comme il a été démontré aux chapitres 5, 6 et 7 du présent rapport, il est clair que les intérêts essentiels de la Grèce sont également menacés d'un péril imminent.

##### b) La mesure doit être le seul moyen de protéger l'intérêt essentiel en question

Il ressort clairement des commentaires au projet d'articles sur la responsabilité de l'État que l'État peut prendre plusieurs mesures ; l'expression « seul moyen » ne devrait donc pas être entendue de manière littérale. Dans l'affaire *LG@E*, le tribunal a estimé qu'un État peut avoir plusieurs solutions à sa disposition pour maintenir l'ordre public et protéger ses intérêts essentiels en matière de sécurité. En ce qui concerne la situation grecque, il semble évident que le non-paiement de la dette serait le seul moyen de protéger l'intérêt essentiel en jeu. Comme il a été dûment démontré, l'atteinte aux droits humains est étroitement liée aux conditions économiques et sociales, qui sont le résultat d'une crise de la dette. Ces cinq dernières années, la plupart des acteurs économiques internationaux ont jugé que les mesures mises en œuvre étaient alors le seul moyen d'éviter à la Grèce d'entrer en défaut de paiement, et c'est toujours le cas aujourd'hui. Cela signifie qu'aux yeux des créanciers de la Grèce, il n'y a que deux options : appliquer des mesures d'austérité ou entrer en défaut de paiement. Comme ces mesures d'austérité

ont directement abouti à des violations graves et flagrantes des droits humains et ont, par là même, mis en péril des intérêts essentiels de la Grèce, il est évident que la suspension du remboursement de la dette constitue désormais la seule solution à laquelle la Grèce puisse recourir pour protéger les intérêts en question.

**c) La mesure ne doit pas porter gravement atteinte à un intérêt essentiel de l'État ou des États à l'égard desquels l'obligation existe ou de la communauté internationale dans son ensemble**

Cette condition signifie que l'intérêt des autres États menacés par le non-remboursement doit être considéré comme secondaire par rapport à l'intérêt du premier État. Dans le cas de la Grèce, comme nous l'avons montré dans le présent rapport, les conséquences à supporter par les créanciers de la Grèce sont peu importantes et ne peuvent en aucun cas être perçues comme des intérêts essentiels.

**d) L'État ne doit pas avoir contribué à la survenance de l'état de nécessité et l'obligation internationale en question ne doit pas exclure la possibilité d'invoquer l'état de nécessité**

Le commentaire de l'Article 25 énonce clairement que la contribution de l'État en cause à la situation de nécessité doit être « substantielle et non pas simplement accessoire ou secondaire<sup>16</sup> ». Dans le cas de la Grèce, il est évident que la Troïka est la première responsable du désastre économique et social qui s'est abattu sur le pays. Comme nous l'avons montré, la marge d'appréciation dont disposait la Grèce était particulièrement étroite et ne lui permettait pas de mettre en œuvre le moindre programme économique et social. Nous avons montré que la Grèce a été contrainte d'accepter les conditionnalités imposées, et ce par des pressions politiques et économiques, exercées principalement par deux des pays les plus importants de l'UE, la France et l'Allemagne. Dans ce contexte, la Grèce ne saurait être considérée comme ayant substantiellement contribué à la situation.

## 2. Le droit à une insolvabilité souveraine unilatérale

Il n'existe pas de règle en droit international qui interdise aux États de se déclarer insolvable de façon unilatérale. Cela est particulièrement vrai lorsqu'un État se retrouve de facto insolvable, que ce soit parce que sa dette est insoutenable, ou parce qu'il ne peut plus satisfaire les besoins fondamentaux de sa population. La pratique des États qui ont effectivement fait défaut permet de confirmer ce droit à l'insolvabilité. L'insolvabilité souveraine n'a reçu que peu d'attention en droit international alors qu'elle est bien documentée et était une pratique fréquente au début du vingtième siècle<sup>17</sup>. Ce droit à l'insolvabilité unilatérale est corroboré par le groupe d'étude sur l'insolvabilité souveraine de l'Association de Droit International, dont le rapport de 2010 propose quatre voies pour une restructuration de la dette, l'une d'elles étant bien la faillite. En 2013, deux groupes de travail ont repris la question, l'un d'eux a étudié la possibilité de régler par le biais

d'un traité les problèmes liés à la restructuration de la dette souveraine<sup>18</sup>. L'insolvabilité souveraine est donc bien une réalité en droit international qui est reconnue tant en théorie qu'en pratique, ceci malgré une résistance farouche étant donné que les biens des États insolvable sont protégés contre la saisine des créanciers par diverses immunités et privilèges souverains. Par conséquent, la restructuration de la dette, sans insolvabilité associée, est un mécanisme artificiel qui permet en réalité aux créanciers d'exploiter les sources de revenus de l'État, à savoir les impôts, les droits de douane, les ressources naturelles, les redevances, les privatisations forcées, etc. L'idée que la Grèce puisse se déclarer unilatéralement insolvable est combattue par ses créanciers par des mesures coercitives unilatérales. Alors qu'il aurait été bénéfique pour le pays que la Grèce soit déclarée insolvable, ses créanciers ont continué à soutenir sa dette insoutenable, prolongeant ainsi artificiellement la viabilité d'une dette insoutenable.

Si un État a le droit de se déclarer insolvable, il est clair que l'insolvabilité unilatérale constitue une circonstance qui exclut l'illicéité des obligations internationales de l'emprunteur, à savoir ses obligations de remboursement. Comme expliqué plus haut, cela est manifestement le cas lorsqu'il est possible de démontrer l'existence d'un état de nécessité conformément à l'article 25 du projet d'articles de la CDI. Il serait inconcevable qu'un tribunal oblige une personne à rembourser sa dette si ses revenus ne lui permettaient pas de satisfaire ses besoins élémentaires, à elle et à sa famille. Ces observations sont en accord avec un jugement rendu par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIR-DI) dans l'affaire *Postova Banka AS et Istrokapital SE v Grèce*, où il est constaté qu'il n'y a pas de garantie de remboursement d'une dette souveraine<sup>19</sup>.

1. Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, document d'analyse de la CNUCED n°185 (juillet 2007).

2. Les conventions entre la Grèce et ses créanciers n'étant pas formellement des traités, la Convention de Vienne sur les droits des traités ne s'applique pas officiellement. Il y est cependant fait référence ici car la majorité des dispositions qu'elle contient reflètent des principes généraux qui régissent les accords entre des entités étatiques.

3. Parmi les nombreuses sources, Bedjaoui, qui a été le rapporteur de la CDI sur la Convention de Vienne s'agissant de la propriété, des archives et des dettes d'État, et dont l'opinion est donc décisive, a noté qu'une dette est considérée odieuse si l'État débiteur l'a contractée « dans un but et pour un objet non conformes au droit international » (Mohammed Bedjaoui, *Neuvième rapport sur la succession d'États dans les matières autres que les traités*. A/CN.4/301 (1977), publié dans l'annuaire de la CDI, p. 74, [http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a\\_cn4\\_301.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_301.pdf)).

4. Art. 32 de la *Charte des droits et devoirs économiques des États, résolution 3881 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (XXIX)* (12 décembre 1974) ; *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, résolution 2625 de l'Assemblée générale (XXV)* (24 octobre 1970) ; *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, résolution 2131 de l'Assemblée générale (XX)* (21 décembre 1965). De plus, l'Acte final de la Convention de Vienne sur le droit des traités com-

prend une déclaration, initialement proposée par les Pays-Bas (en réaction à une demande des pays en développement de considérer comme une « contrainte » un consentement à être lié par un traité conclu sous des pressions économiques), qui affirme ce qui suit : « La Conférence des Nations unies sur le droit des traités ... condamne solennellement le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, militaire, politique ou économique, par quelque État que ce soit, en vue de contraindre un autre État à accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des États et de la liberté du consentement. » (Article 49, Chapitre II, *Examen par la commission plénière du projet d'articles sur le droit des traités*, p. 187, <http://legal.un.org/diplomaticconferences/lawof-treaties-1969/vol/french/confdocs.pdf>, *Projet de déclaration sur l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la contrainte économique ou politique lors de la conclusion d'un traité*, adopté par la conférence plénière des Nations unies sans vote formel ; *Conférence des Nations unies sur le droit des traités*, Vienne, Autriche, Deuxième session, 9 avril – 22 mai 1969).

5. Cela vaut également comme principe général du droit contractuel. Dans la common law, par exemple, la coercition peut rendre un contrat nul si la pression exercée est illégitime, ce qui dépend de la nature de la menace et de la demande. *Universe Tankships Inc of Monrovia v International Transport Workers Federation*, [1983] 1 AC 366.

6. Un aspect parmi tant d'autres est, par exemple, la capacité des États et institutions créanciers à faire naître un sentiment de peur sur les marchés et donc à pousser les notations de crédit à la baisse, ainsi qu'à encourager les individus à retirer leur épargne et à la déposer dans des banques étrangères (généralement sur le territoire des créanciers) ou à l'investir dans l'immobilier des pays créanciers.

7. Voir les articles 49-50 sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

8. R. Howse, *op. cit.*, p. 22.

9. CIJ, 25 septembre 1997, *Gabcíkovo-Nagymaros Project* ; BVerfG, 2 BvR 120/03 of 4/5/2006 ; Conseil d'État (France), 23 octobre 1987, *Société Nachfolger navigation company* ; Décision sur la demande d'annulation *Enron v. Argentina*, 30 juillet 2010, affaire CIRDI n° ARB/01/3 §356 ; Décision sur la demande d'annulation *Sempra v. Argentina*, 29 juin 2010, affaire CIRDI n° ARB/02/16 ; *LG&E v. Argentina*, 3 octobre 2006, affaire CIRDI n° ARB/02/1 ; *Continental v. Argentina*, 5 septembre 2008, affaire CIRDI n° ARB 03/9.

10. Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs, 2001. Disponible à l'adresse suivante : [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9\\_6\\_2001\\_francais.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf).

11. *Société Commerciale de Belgique*, (1939) PCIJ Ser A/B, n° 78.

12. Cité par R. Ago, *Additif au huitième rapport sur la responsabilité des États*, A/CN.4/318/ADD.5-7.

13. *LG&E Energy Corp and Others v Argentina*, jugement rendu par le CIRDI (25 juillet 2007), par. 251.

14. *Ibid.*, par. 234.

15. *Continental Casualty Company v Argentina* (ARB/03/9), jugement rendu par le CIRDI (5 septembre 2008), par. 180.

16. Commentaire 21, p. 220, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9\\_6\\_2001\\_francais.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/9_6_2001_francais.pdf).

17. M. Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals* (Cambridge University Press, 2011), 3-19.

18. R. Lastra, L. Buchheit (éds), *Sovereign Debt Management* (Oxford University Press, 2014), xx-xxiii.

19. *Postova Banka AS et Istrokapital SE v Grèce*, jugement rendu par le CIRDI (9 avril 2015), paras 324.



TRUTH  
COMMITTEE  
ON PUBLIC  
DEBT



HELLENIC PARLIAMENT