

La Grèce dans tous ses états

Crise, bouleversements, transition

Kostas Botopoulos

Depuis 2010, la crise de la dette souveraine de la Grèce cristallise toutes les inquiétudes autour de la zone Euro, et, au-delà, questionne la pérennité de la dynamique de construction européenne.

Soutenabilité du principe même de la solidarité entre des pays dont certains souffrent d'une faiblesse chronique de l'État ; capacité des gouvernements des États membres de l'Euro-groupe et de l'Union à envoyer des signaux crédibles aux marchés financiers ; processus de convergence politique entre les principaux États de la zone pour faire in fine le choix commun de la solidarité avec la Grèce, au regard notamment de la prise de conscience collective du coût démesuré des solutions alternatives ; mise en place avec la troïka d'une forme de gestion, inédite à l'intérieur de l'Union, des choix économiques et sociaux d'un État souverain ; puissance des nouveaux instruments collectifs de soutien réciproque mis en place pour faire face aux crises de financement des États les plus vulnérables...autant de débats fondamentaux qui, depuis presque trois ans, animent toute l'Europe et suscitent de la part des observateurs du reste du monde, au premier rang desquels les créanciers des États européens, des préoccupations très vives.

Mais quel regard portent sur cette situation ceux qui sont les premiers concernés...les Grecs eux-mêmes ?

En Temps Réel a voulu examiner cette perspective en analysant comment la société grecque vit les chocs profonds des trois dernières années. Kostas Botopoulos, universitaire grec, ancien parlementaire européen et aujourd'hui Président de l'Autorité des marchés financiers, a accepté de partager dans ce cahier une analyse des causes profondes de la crise qui frappe son pays. Kostas Botopoulos dépasse les caricatures qui se sont diffusées depuis trois ans qui cherchaient dans une hypothétique « âme grecque » les causes des difficultés extrêmes du moment. Tout au contraire, son examen lucide des tendances de fond, notamment politiques, qui ont conduit aux crises d'aujourd'hui, s'accompagne d'une analyse très rigoureuse de l'enchaînement implacable des événements qui ont rendu inéluctable des abandons massifs de

souveraineté. À ce titre, Kostas Botopoulos décrit précisément les conditions dans lesquelles une authentique démocratie parlementaire en vient à devoir négocier une forme originale de compromis entre, d'une part, la préservation des éléments fondamentaux de la souveraineté populaire et, d'autre part, l'accomplissement des exigences des créanciers. Il décrit les choix rationnels des différents acteurs grecs sur des sujets où souvent le débat public à l'extérieur de la Grèce a été envahi par des commentaires historiques ou sociologiques approximatifs.

Ce cahier examine aussi comment le corps social grec réagit à cette interminable crise à travers différents mouvements de contestation, et comment les frustrations de la société trouvent des débouchés politiques, parfois prévisibles avec la poussée des extrêmes de droite et de gauche, et parfois inattendus avec la constitution aujourd'hui d'une coalition majoritaire résolument pro-européenne. Avec cette analyse approfondie des transformations en cours au sein de la société grecque au début de l'année 2013, Kostas Botopoulos souligne des mutations encore trop sous-estimées qui démontrent, comme il l'exprime lui-même, que le sort de la Grèce est d'abord dans les mains des Grecs eux-mêmes.

Kostas Botopoulos est Docteur en Droit Constitutionnel (Sorbonne), ancien parlementaire européen (PSE), il est aujourd'hui Président de l'Autorité grecque des marchés financiers.

La crise financière grecque s'est avérée n'être ni exclusivement financière, ni exclusivement grecque. À travers ses révélations, ses péripéties, ses rebondissements, l'histoire des trois dernières années, longue comme un siècle, est non seulement instructive à titre d'exemple, et surtout de contre-exemple, mais aussi illustrative d'une série de problèmes et de dilemmes structurels, tant au niveau économique que sur le plan politique. A l'intérieur du pays, malgré la persistance de la crise et de ses conséquences, notamment sociales, une sorte de double pacification fragile est à l'œuvre : acceptation de la profondeur des dysfonctionnements et des dégâts, et volonté de reconstruire après avoir subi et en sachant qu'on a encore à subir. Chez nos partenaires européens, il subsiste assez de zones d'ombre, voire de malentendus, pour que l'image de la situation actuelle – de ses causes et des efforts jusqu'ici consentis – aussi bien que la perspective du chemin qui reste à parcourir, restent brouillées. Il nous est donc apparu qu'il ne serait pas complètement futile d'essayer d'éclairer, autant que possible, cette image, et je remercie *En Temps Réel* d'avoir pensé à moi pour accomplir cette tâche, en ma qualité, je présume, de citoyen grec, d'acteur institutionnel, et d'ami de la France.

Les faits sont là, bien que rarement appréciés dans toute leur ampleur : après trois ans officiels de crise, six années de récession, deux plans de sauvetage international d'une valeur totale de plus de 230 milliards d'euros (ce qui constitue la somme la plus élevée jamais consentie à un pays en temps de paix), trois « Memoranda », ces programmes financiers et politiques imposés par la « troïka » (Commission européenne, Banque centrale européenne, Fonds monétaire international), cinq plans d'austérité, deux restructurations et demie de la dette (la première n'ayant pas été mise en œuvre mais ayant brisé le tabou et ouvert le chemin), deux élections nationales à mi-mandat (et ce en deux mois), la Grèce se retrouve avec plus de 18% de son PIB cumulativement perdu, une dette publique culminant aux alentours de 160% du PIB, un taux de chômage d'environ 26% (un record historique absolu), une baisse moyenne des salaires de plus de 50% (plus qu'en Irlande et au Portugal, mais avec un salaire minimum toujours plus haut que dans ces deux autres pays sous tutelle), et une perte de pouvoir

d'achat d'environ 30% pour le « Grec moyen ». Mais aussi une baisse du déficit budgétaire de plus de 8% du PIB pour les années 2010-2011, permettant de réduire la dette de 20 milliards d'euros (un autre record, cette fois-ci au niveau international), une performance battant les prévisions pour la très difficile année 2012, un coût du travail fortement en baisse, un redressement perceptible de la compétitivité et de la balance du commerce extérieur et quelques réformes d'importance (assurance, retraites, santé, relation État-collectivités locales) votées par le Parlement. Tout cela est incontestable, mais n'éclaire que la seule partie émergée d'un iceberg qui reste dans le brouillard. En grattant la surface, on trouvera des choses plus intéressantes : c'est tout à la fois le parti pris et le défi de l'analyse qui suit.

Des racines profondes

Bien qu'il n'y ait aucun moment opportun pour subir une crise, on peut soutenir que le moment soit encore moins propice après des élections nationales emportées dans un climat de relative, bien que superficielle, prospérité et sur un programme de redistribution. En ce sens, l'explosion de la crise en Grèce, à la fin de 2009, peut sembler subite et inopportune. En réalité, elle ne devrait surprendre personne. Car la relativement jeune démocratie grecque, rétablie en 1974, était minée presque dès le début par trois déficits structurels laissés intacts, sinon continuellement amplifiés, par les deux grands partis de droite (Nouvelle Démocratie) et de centre-gauche (PASOK) qui se sont succédé au pouvoir : un déficit budgétaire, l'État empruntant toujours plus pour produire toujours moins et offrir des services toujours pires ; un déficit de compétitivité, causé par une bureaucratie encombrante et absurdement complexe, un gaspillage des ressources européennes et une propension à la consommation plutôt qu'à l'investissement productif ; et un déficit politique, puisque l'État de droit moderne dans sa construction institutionnelle a été constamment détourné par un système politique basé sur le clientélisme, ce qui a généré de la corruption, contribuant ainsi à la reproduction du clientélisme.

Ces dysfonctionnements sont depuis toujours connus et décriés. Mais une culture clanique sinon carrément familiale au sein des partis politiques, le maigre impact, et peut-être aussi la maigre qualité, des intellectuels, une soif collective de progrès matériel partiellement mais manifestement assouvie, surtout après l'accession de la Grèce à l'Union européenne et plus tard à l'Union monétaire, ont fait apparaître le système comme fonctionnant pour l'intérêt du « peuple ». C'est à cause d'un populisme promu par les partis politiques mais aussi tacitement, et même parfois ouvertement, accepté par le peuple lui-même, que les déficits structurels sont devenus plus que des constantes de la démocratie grecque : ils sont entrés dans les mœurs politiques et sociales. La conduite et reconduite au pouvoir non seulement des mêmes familles politiques, mais des mêmes familles de sang, en fournit la preuve la plus éclatante.

Bien sûr, chaque période de la vie politique ne présente pas les mêmes caractéristiques et n'a pas produit les mêmes dégâts – ou uniquement des dégâts. On peut sommairement avancer que les années qui ont suivi la dictature (1974-1981) et qui portent l'empreinte du fondateur de la Nouvelle Démocratie, le « vrai » Konstantin Karamanlis, ont jeté les bases d'une démocratie parlementaire digne de ce nom : nouvelle Constitution, légitimation du Parti communiste, accord pour l'entrée de la Grèce au sein du « Marché Commun », soutien à un type de croissance de facture traditionnelle, basée surtout sur les services, mais plus ouverte. On peut aussi affirmer que l'avènement et le maintien du PASOK d'Andreas Papandreou au pouvoir (1981-1989 et 1993-1996) a rééquilibré le pays politiquement et surtout socialement, a produit des réformes démocratiques importantes (légitimation des vaincus de la guerre civile et de la résistance contre les nazis, décentralisation, réforme universitaire, libertés publiques, démocratisation de l'armée, introduction de concours d'entrée dans la fonction publique), a édifié un État-Providence certes « à la grecque » mais assez efficace (système national de santé, augmentation des salaires, des congés payés et des retraites, modernisation du secteur agricole par les subventions européennes) et a, malgré les réticences rhétoriques initiales, stabilisé la position

de la Grèce au sein de l'Europe. Il est tout aussi défendable de dire que la troisième période du PASOK au pouvoir sous la direction de Kostas Simitis (1996-2004) a apaisé les tensions partisans, modernisé les infrastructures, marqué un tournant pro-européen assumé et constructif, et apporté, surtout pendant le premier mandat, des éléments inédits, et presque jamais atteints depuis, de réformisme modernisateur et de sérieux dans l'exercice du pouvoir.

D'autre part, il ne faut passer sous silence ni les éléments autoritaires ancrés pendant le règne de Karamanlis Premier, ni la place prépondérante qu'a prise le populisme pendant les années Andreas, ni la disproportion de l'économie virtuelle, et de sa cohorte de scandales, pendant la gouvernance Simitis. Plus inquiétante encore, le lecteur attentif l'aura remarqué, est l'absence dans ce tableau mitigé de toute la période de l'après-2004, année qui constitue pour la Grèce une sorte d'apothéose presque irréaliste avec sa croissance record, un train de vie au-delà de toute logique, l'organisation et la réussite des Jeux Olympiques, et même la victoire aussi enthousiasmante qu'improbable de l'équipe nationale de football au championnat européen. En réalité – rétrospectivement il est aisé de s'en apercevoir – commence en 2004, et va perdurer pendant toute la période où la Grèce sera dirigée par un deuxième Konstantin Karamanlis, neveu du « vrai », une détérioration des trois déficits structurels. L'État s'endette de plus en plus et, grâce à l'appartenance à l'Eurozone, de plus en plus aisément, tandis que le parti au pouvoir laisse filer les comptes publics, se recroqueville tant politiquement qu'économiquement et s'adonne à la reconquête de l'appareil d'État, par le biais notamment d'embauches massives. Quand la croissance interne commence, logiquement, à stagner et, plus encore, quand l'essor puis l'accalmie économique cèdent la place à la tempête au niveau international, le système politique et la société grecs sont non seulement mal préparés mais presque sans instruments d'action. C'est la situation dont hérite, en octobre 2009, le gouvernement de Georges Papandreou, fils d'Andreas.

Une cécité collective

On peut plaider le manque d'information du nouveau gouvernement sur la situation financière exacte du pays, même si le Premier ministre sortant, bien que résolument responsable de celle-ci, avait opté pour des élections à mi-mandat à cause justement de la gravité de l'état des comptes publics, tandis que le Gouverneur de la Banque de Grèce avait à plusieurs reprises affirmé avoir alerté les chefs de tous les partis sur les difficultés à venir. On peut aussi, et beaucoup plus aisément, comprendre l'intérêt d'un parti de gauche à bâtir son programme sur les réformes sociales, le combat contre les inégalités et la redistribution. Mais, même à cette aune, il est manifeste que le PASOK arriva au pouvoir avec des idées inadaptées à la situation du pays et aux circonstances internationales. Cette inadéquation a pesé lourd sur les choix initiaux et le mode de réaction face à la crise qui, certes tardivement mais incontestablement et gravement, commençait à toucher la Grèce. Le nouveau gouvernement et son chef ne manquaient pourtant nullement d'atouts : une très large victoire électorale, un grand capital, sinon de sympathie franche du moins d'attente bienveillante de la part de la population, d'impressionnants réseaux internationaux pour Georges Papandreou, qui était, par ailleurs, Président de l'Internationale Socialiste, une équipe gouvernementale rajeunie et une louable intention, bien que vite déjouée par sa propre mise en application, d'instaurer une sérieuse dose de méritocratie dans la procédure de sélection pour les postes politico-administratifs importants. Tout cela n'a pas volé en éclats immédiatement ; mais, bien que l'assaut de la crise, manifesté initialement par l'écart grandissant du « spread » grec vis-à-vis de l'étalon allemand, aurait dû conduire à un changement ou du moins à un aménagement des choix préélectoraux, le gouvernement et le Premier ministre ont continué pendant un certain temps à marteler et à essayer de mettre en application un slogan devenu tristement célèbre : « L'argent existe ».

Ainsi, tergiversant pour prendre en compte la réalité des faits et pour ne pas immédiatement heurter un électorat auquel on avait

promis, et ce n'était pas une grande première, des lendemains meilleurs, le gouvernement a perdu six mois avant de vraiment réagir face à la crise. Beaucoup trop de temps, surtout si l'on ajoute l'effet produit par et sur les marchés : plus on essayait de leur faire admettre que la situation pouvait être jugulée exclusivement par des aménagements internes, plus ceux-ci augmentaient la pression, et plus les indicateurs économiques empiraient. Il a été calculé que si la Grèce et son gouvernement avaient immédiatement pris des mesures adéquates ou avaient demandé dès le début la concertation et l'aide européenne, et si une Union européenne à 27 et institutionnellement impréparée avait pu réagir aussi rapidement, l'effort d'assainissement aurait été beaucoup plus gérable. Dans les faits, cette aide a été officiellement sollicitée en mars 2010 (date du premier plan spécialement conçu pour la Grèce), acceptée par le gouvernement grec fin avril (discours de Castellorizo du Premier ministre), et l'argent du prêt (120 milliards d'euros) a commencé à renflouer les caisses de l'État en mai. Accompagné évidemment par le fameux « Mémorandum » imposant les conditions politiques du prêt.

Ces six mois d'attentisme ont été suivis par presque huit mois d'action assez résolue et frénétique : le Mémorandum est passé au Parlement presque exclusivement avec les voix de la majorité, sans éviter les premières défections, les mesures d'austérité et quelques réformes importantes ont également été votées, cette toute première période étant la plus fructueuse de ce point de vue-là, et le Parti socialiste a même réussi la prouesse de remporter les élections locales en novembre 2010, en pleine période de marasme économique. La société restait comme tétanisée mais ne se manifestait pas ouvertement contre ce mode de « sauvetage », dont les conséquences profondes restaient encore mal comprises ; l'opposition de droite avait choisi le rejet non seulement de la politique gouvernementale mais du Mémorandum lui-même et n'en récoltait nullement les fruits ; la gauche radicale et communiste restait numériquement et socialement faible ; et la troïka posait imperturbablement et méthodiquement les lourdes pierres d'un chemin déjà tracé.

Toutefois, la mécanique s'est brisée avec l'accumulation de mesures d'austérité touchant de plus en plus profondément des pans entiers de la société. L'absence de résultats probants contre l'évasion fiscale, un mal endémique en Grèce, a été ressentie comme une forte injustice et un signe que rien n'avait, et ne pourrait, changer. Le ralentissement des réformes, de plus en plus de membres de la majorité et du gouvernement traînant les pieds à cause de la gronde sociale montante, a sapé la crédibilité gouvernementale tant à l'intérieur du pays que vis-à-vis des prêteurs-tuteurs. Un sentiment de désaffection pour l'Europe, perçue comme une source de douleur, s'est fait jour, que l'Europe a bien rendu en commençant à s'interroger de façon assez peu diplomatique sur la volonté de la Grèce et de son gouvernement de mener à bien l'effort requis et les contrats conclus ; alors même que de plus en plus de voix de spécialistes internationaux commençaient à s'élever contre la logique du plan et de l'effort demandé aux Grecs. L'année 2011 sonnera le glas de la normalité relative, puisqu'au printemps commencera à enfler le mouvement diffus des « indignés » qui occupera la place publique et la une de la presse mondiale. Elle scellera aussi le sort de l'ère Papandreou, qui s'achèvera en novembre dans la confusion après l'initiative du Premier ministre d'annoncer un référendum sur le maintien de la Grèce dans l'Eurozone. Surtout, cette troisième phase tumultueuse de gestion de la crise fera la démonstration du cercle vicieux engendré par la politique menée ou imposée : l'austérité prescrite par des programmes inflexibles provoque la récession, qui est elle-même combattue par plus d'austérité, laquelle sape les ressources de l'État, ce qui amène plus de récession, plus de morosité, et moins de possibilités pour s'en sortir.

Le gouvernement n'a pas su et n'a pas pu maintenir le cap, mais il faut admettre que sa tâche était, dès le début, très ardue, car ses marges de manœuvre étaient très étroites. Le corps social a été relativement stoïque mais complètement déboussolé : l'effort de pédagogie insuffisant devient encore plus préoccupant lorsqu'un gouvernement prétendument de gauche se trouve dans l'obligation d'imposer des mesures très dures touchant surtout les classes les

moins favorisées. La troïka, en particulier ses composantes européennes, ont pêché par hésitation, puis par sous-estimation des contraintes, puisqu'il est presque impossible de vouloir réformer en trois ans et en pleine récession un système ayant des racines si profondes. Et par trop d'attachement à une orthodoxie économique qui s'est vite révélée inadaptée aux circonstances – et pas uniquement en Grèce, comme le montrent les difficultés semblables de bien meilleurs élèves comme l'Irlande et le Portugal. Bien tardivement mais sans ambiguïté, au moment où l'on parle, la Commission européenne et plus encore le FMI ont admis les défauts « génétiques » de leur plan de sauvetage. Mais, alors que le sort de la Grèce se décidait, on a eu recours, pour combattre l'affaiblissement économique, à l'arme de la déchéance politique : cela ne pouvait évidemment pas marcher, tant pour la Grèce que pour l'Europe.

Perte et partage de souveraineté

Beaucoup de débats et d'analyses ont été consacrées à la façon dont les Memoranda ont, dans les trois pays sous tutelle, conduit à ce qu'on a appelé une « perte de souveraineté », entendue comme supprimant de façon non consentie (« perte ») des prérogatives étatiques – telles que l'étalage dans le temps et la portée des mesures anti-crise, ou la libre imposition de la loi nationale dans tel ou tel contrat – pour les attribuer à des organes sans légitimation au niveau national. Or, au sein de l'Union européenne et surtout au stade actuel de son fonctionnement, un tel mouvement du national vers le supranational est non seulement logique, consenti et légitime, puisque découlant de la libre participation de chaque pays membre à un autre niveau de répartition des compétences. Mais il est aussi, et plus particulièrement dans le cas d'une aide spéciale requise par un pays justement au nom de sa participation à une union supranationale, nécessaire à double titre : pour « politiser » les obligations du pays bénéficiaire de cette aide, dont la dette ne se compte pas seulement en argent, et pour servir de référence stable pour d'éventuels cas semblables concernant d'autres pays. Le

problème du Mémorandum auquel est assortie l'aide financière n'est donc pas, j'ose penser, son existence même, mais la façon dont il a été construit et s'applique.

Essayez d'imaginer la vie politique sous Mémorandum. Conséquence première, le programme sur lequel un parti a été élu – et, dans le cas grec, bien élu – se trouve remplacé par une sorte de charte beaucoup plus précise et beaucoup plus contraignante : le Mémorandum sert des objectifs économiques, et particulièrement budgétaires, en vue de réduire le déficit public et la dette, mais avec des moyens politiques. Il prévoit une série de mesures, calibrées dans le temps, et rend obligatoire une série de réformes, en précisant également leur date d'application. Ce vrai programme gouvernemental a été imposé sans vrai débat. Les bailleurs de fond ont opté, faute de temps et d'imagination, pour un programme-type déjà expérimenté par le FMI. Le gouvernement de l'époque a fait tout son possible pour en retarder l'échéance pendant que la troïka s'arcboutait sur ses certitudes. Au Parlement, personne n'a eu le temps de se préparer correctement (un ministre de l'époque allant même jusqu'à rétrospectivement admettre de ne pas avoir lu les textes), le vote se faisant, pour trois séries de textes de plus de 500 pages (le Mémorandum lui-même, et deux annexes techniques qui en spécifient les conditions) en bloc. Cette fâcheuse méthode, ou peut-être nécessité, de votes cruciaux sans débat sur des articles ou des dispositions précises, a perduré, et perdure encore.

Si ce programme est très strict sur les objectifs et les délais, il laisse, en théorie, des choix au gouvernement et au Parlement quant à ses modalités d'application. Il prescrit, par exemple, une réforme fiscale, mais ne fixe pas de taux d'imposition ; il requiert des coupes budgétaires d'un certain niveau, mais ne précise pas leur ampleur pour chaque ministère. Deux facteurs objectifs ont cependant réduit la possibilité de choix : la pression du temps et le difficile rapport avec les « inspecteurs » de la troïka, qui ont pris l'habitude, légitime de leur part, de s'intéresser exclusivement au résultat comptable de chaque mesure et non à son bien-fondé en vue d'un plan plus large. Il est par ailleurs tout aussi vrai que les trois gouvernements qui se sont succédé depuis le début de la crise

et qui ont eu à gérer les Memoranda (le gouvernement de Georges Papandreou, du technocrate Loucas Papadimos et la coalition actuelle menée par le chef de la Droite Antonis Samaras) n'ont même pas essayé de faire part à la troïka de leur volonté de différenciation et d'imagination. Il est toujours plus facile, surtout en temps de crise et quand toutes les mesures à prendre sont dures pour la population, de suivre des directions venant de l'extérieur et de s'abriter derrière le « on ne pouvait pas faire autrement ».

Or la politique est justement l'art de faire autrement. Sans choix et sans nuance dans la politique appliquée, sans débat de fond avec possibilité de changement, la légitimité devient superficielle et la démocratie perd beaucoup de son sens. Dans l'urgence et la crise, la marge de manœuvre est de toute façon limitée, avec ou sans Mémorandum. Mais la capitulation devant la difficulté de respecter les engagements du Mémorandum tout en les adaptant et les peaufinant, ainsi que la dichotomie politique et sociale trop tranchée et non constructive qui en découla – pro-Mémorandum, anti-Mémorandum – ont occulté les vraies questions, ou plutôt la vraie question qui englobe toutes les autres : comment peut-on concilier état d'urgence économique et démocratie politique ? Par leur manière de faire, ou de laisser faire, les gouvernements de crise se sont privés plus encore que la situation ne l'exigeait de moyens d'action : ils ont été déchus de l'essentiel de leur souveraineté politique. Le trait apparaît définitif car le troisième Mémorandum, le dernier en date, approuvé à la fin de l'année 2012, impose des conditions de tutelle encore plus strictes : des superviseurs extérieurs aux banques, des rapports hebdomadaires à la troïka, et la création d'un compte bloqué pour le paiement de la dette.

Une telle situation, un tel choix, même tacite ou forcé, devient encore plus grave pour un parti de gauche comme le PASOK. Car, traditionnellement, la gauche se positionne comme une force de changement par le biais de la politique ; s'il n'y a plus de politique, ou, ce qui revient au même, si on applique la politique d'un autre, on ne peut plus se dire et se défendre comme étant de gauche, surtout quand la politique menée est en contradiction flagrante avec

son propre programme et va à l'encontre des intérêts de son électorat. C'est l'impasse à laquelle s'est vite confronté le PASOK, jusqu'il y a trois ans plus grand parti socialiste d'Europe et aujourd'hui exsangue. Le gouvernement, ou plutôt son chef de l'époque et Premier ministre Georges Papandreou, a fait l'ultime effort de reprendre l'initiative politique avec la proposition d'un référendum, non sur la poursuite du programme imposé par le Mémoire, mais sur l'appartenance même de la Grèce à l'Eurozone. La manœuvre a échoué non seulement parce qu'elle a été mal préparée, annoncée au mauvais moment (juste après l'obtention par la Grèce du deuxième plan d'aide européen, en mai 2011) et sans aucune concertation, ni au sein du parti et du gouvernement ni avec les partenaires européens (ce qui explique mais ne justifie pas l'extrême dureté de leurs réactions et notamment celle du Président Sarkozy à qui on venait de gâcher sa « fête » cannoise du G-20), mais aussi, et selon moi surtout, parce qu'elle est advenue à un moment où la politique faisait peur à tout le monde. En ceci, le sort du Parti socialiste, qui ne devrait en d'autres circonstances intéresser seulement ses membres et les chercheurs de science politique, acquiert une dimension plus large : son comportement et sa chute peuvent être analysés comme la conséquence d'une façon de traiter la politique sous des conditions extrêmes.

L'éclatement du système des partis

Avant la crise, la Grèce possédait le prototype même du système bipartisan. La Nouvelle Démocratie et le PASOK se sont succédé presque coup sur coup aux manettes du pays et accumulaient à eux deux, de 1981 à 2009, toujours plus de 75% des préférences exprimées lors des élections nationales. Ce fait majeur, facilité par un système électoral à forte prime majoritaire, a structuré la vie politique et institutionnelle du pays avec ses avantages, notamment la stabilité du pouvoir et une alternance claire, et ses inconvénients, tels que la fortification du clientélisme et une immixtion profonde des partis dans l'État qui rendait intrinsèquement difficiles les

réformes et presque banale la corruption. Autour de ces pôles stables, les autres constantes de la période post-dictatoriale étaient le maintien aux alentours de 8% d'un des derniers partis communistes «orthodoxes» (lire «staliniens») d'Europe, la quasi-absence parlementaire et la faiblesse sociale des extrêmes des deux côtés du spectre politique, et la persistance du clivage droite-gauche malgré le rapprochement de fait produit par le partage du pouvoir. Comme dans toutes les démocraties occidentales, il s'est graduellement produit un glissement du débat public depuis le terrain parlementaire jusqu'à l'espace médiatique, la suprématie de l'économique sur le politique s'est confirmée, tandis que l'importance des décisions prises au niveau supranational n'a fait que croître. L'« Europe », progrès en même temps que repoussoir, a servi de prétexte pour maintes décisions reportées, et a engendré un discours populiste-nationaliste assez répandu, mais ne mettant pas vraiment en cause la participation de la Grèce à l'Union européenne et à l'Eurozone. Des maux et des dysfonctionnements, somme toute, assez normaux.

Tout ce système a volé en éclats à partir de 2011 et la cassure politique et sociale est profonde : le pays est passé de l'axe nuancé droite-gauche à l'opposition frontale entre « pro » et « anti » Mémorandum. La Nouvelle Démocratie, traditionnellement parti de l'establishment et à tendance gouvernementale, se trouvant relégué dans l'opposition au moment de l'adoption du Mémorandum, s'est dès le début positionné contre ce choix de base en espérant ainsi profiter de l'inévitable mécontentement populaire. Cette posture est apparue éminemment stratégique et très peu spontanée, surtout à partir du moment où le « nouveau » programme du parti élaboré pendant la crise ressemblait à s'y méprendre au programme dicté par la troïka et mis en pratique par le gouvernement « socialiste ». Le double discours de la droite a perdu toute crédibilité après le virage effectué pendant le gouvernement Papademos (la Nouvelle Démocratie a voté en faveur du deuxième plan d'aide et de la restructuration de la dette) et surtout à l'approche des élections anticipées de 2012, quand, sous la pression des dirigeants européens et en vue d'un éventuel retour au pouvoir, le parti de droite et son chef Antonis Samaras lui-même ont abandonné toute

vellité d'opposition systémique. Le PASOK ayant changé de chef mais étant plombé par une gestion très majoritairement perçue comme allant à l'encontre de ses principes les plus fondamentaux, et le Parti communiste apparaissant plus que jamais comme la relique d'une ère complètement révolue, le corps social a brusquement érigé le SYRIZA comme seule alternative et comme récepteur principal d'une gronde qui virait au désespoir. Petit parti de gauche radicale et altermondialiste, à peine entré au parlement en 2009, il était jusqu'alors composé de plusieurs tendances allant d'une quasi social-démocratie à l'activisme presque révolutionnaire et dirigé par un chef très jeune, inexpérimenté, superficiel et séduisant, issu de la jeunesse communiste. Le discours tranchant du SYRIZA et d'Alexis Tsipras, leur farouche opposition au Mémorandum et à la politique de sortie de crise menée par le PASOK et adoubee par la Nouvelle Démocratie, la fraîcheur, voire l'absence totale de notoriété, de ses cadres devenus parlementaires, ont fait la différence dans un climat délétère et ont pu occulter le manque de repères, les contradictions internes, notamment sur le maintien de la Grèce dans l'Eurozone, et le peu de sérieux émanant des actes, des gestes et des paroles. Le SYRIZA a talonné la Nouvelle Démocratie dans les élections successives de mai et de juin 2011, et il est ainsi devenu, en l'espace de deux mois, le principal parti d'opposition et le seul vecteur du changement.

L'accession fulgurante d'un parti anti-système au cœur du système a logiquement accaparé l'attention, tant en Grèce qu'à l'étranger. Mais les faits qui révèlent le plus spectaculairement, et le plus crûment, l'implosion de l'ordre ancien et l'entrée dans une ère politique nouvelle sont l'éparpillement du vote populaire, qui a fait que les deux partis traditionnellement en tête se sont retrouvés avec à peine 50% du vote populaire, et l'entrée tonitruante du parti d'extrême droite « Aube Dorée » au Parlement. Ouvertement militariste et nationaliste, religieux et anti-européen, persécuteur des immigrés et des homosexuels, ce parti fonde sa légitimité non seulement sur l'essor du mot d'ordre « tous pourris », mais aussi sur un activisme tous azimuts sur le terrain : aide aux personnes âgées, combat contre la délinquance par les armes, préparation et distribution de nourriture, « nettoyage » (surtout ethnique)

d'immeubles occupés, et destruction du stock des marchands de rue. Se substituant à la police et à l'État, bravant les usages parlementaires au sein même du Parlement, vociférant contre l'argent, « l'autre », la « dégénérescence ambiante », les « boulots abandonnés aux étrangers », et se déployant rapidement sur l'ensemble du territoire, le parti «Aube Dorée » ne cesse de monter en puissance, les sondages publiés en janvier 2013 le plaçant en troisième position dans les intentions de vote. Phénomène de société et surtout d'époque, idéologiquement sans aucune ambiguïté, profitant de la poussée de l'extrême droite européenne dont il fait partie tout en préservant ses caractéristiques propres, c'est un parti-organisation qui menace ouvertement la démocratie et en tire profit.

Le nouveau clivage autour du Mémorandum a donc anéanti un parti de pouvoir (le PASOK est passé de 44 à 13% du vote populaire et donne peu de signes de convalescence), produit la plus forte abstention jamais enregistrée à des élections nationales (35% et 37,5% respectivement en mai et en juin 2012), fait ressortir le succès des partis anti-système (une frange jusque-là marginale de la Nouvelle Démocratie, mais nationaliste et « anti-Mémorandum », donc tout à fait dans l'air du temps, s'est scindée du parti-mère et a recueilli plus de 10% des voix) et a érigé un groupuscule de type néo-nazi en représentant officiel de la désaffection des couches populaires envers la politique en Grèce. Rude prix pour la démocratie, même si elle ne devrait pas être assimilée aux partis qui se revendiquent d'elle.

Des particularités mal comprises

Au-delà du paysage politique au sens strict, plusieurs faits assez superficiellement connus peuvent sembler curieux pour l'observateur, surtout extérieur, de la situation grecque. La crise a rendu ces particularismes plus évidents et inquiétants, mais guère plus clairs. Il me paraît donc nécessaire de lever quelques ambiguïtés ou malentendus persistants.

Premier mythe durable, et durci à travers la crise, celui qui veut que « la Grèce ne produise rien ». Bien sûr, l'économie du pays est essentiellement une économie de services, basée notamment sur le tourisme et la marine marchande. L'agriculture « réelle », et sa rénovation, a été en assez grande partie abandonnée, surtout dans les années 1990-2005, au profit d'un enrichissement par les subventions. La croissance, notamment juste autour de la date charnière de 2004, a été dopée par les Jeux Olympiques et la spéculation, et a créé très peu de nouvelles filières et d'emplois. Investir en Grèce reste un exercice notoirement périlleux et aléatoire, à cause du clientélisme, de la lourde bureaucratie et de la propension des Grecs à l'autosuffisance. La culture familiale des petites et moyennes entreprises rend leur gouvernance opaque et repousse constamment leur modernisation. Mais il existe aussi une réelle capacité d'adaptation : nombre d'entreprises conservent le même format tout en se dirigeant vers les exportations (lesquelles connaissent une croissance conséquente depuis un an et demi), quand beaucoup de jeunes qualifiés se tournent avec succès vers l'étranger pour travailler sans complètement abandonner leur pays. La Grèce ne parvient peut-être pas, faute de marketing plus que toute autre chose, à vendre comme elle le devrait son huile d'olive, incontestablement la meilleure du monde, ou à faire connaître ses vins, de qualité souvent plus qu'honnête, mais elle se montre active dans la production et l'exportation de divers produits alimentaires « naturels », fabrique des produits de cuir et de cuivre très compétitifs, a commencé à développer une vraie politique énergétique, y compris dans le domaine des « énergies vertes ». Le maintien dans l'Eurozone aidant, la Grèce se profile peu à peu, comme disent les intéressés eux-mêmes, et comme l'indique la persistante et conséquente présence des investisseurs étrangers dans la Bourse d'Athènes, davantage comme « opportunity land » que comme « distress case ».

Deuxièmement, le rôle de l'armée, et du lien de celle-ci avec les évolutions politiques et sociales, attire toujours l'attention à cause de l'empreinte, profonde mais surtout psychologique, qu'a eue la dictature militaire de 1967-1974, et aussi à cause du conflit, larvé

mais toujours prégnant, avec la Turquie. Il est vrai que la Grèce continue, même au milieu d'une crise dont l'ampleur vient d'être décrite, à avoir, en pourcentage du PIB, le deuxième budget de défense de l'Union européenne, souvent géré de façon opaque (scandales à répétition autour de l'approvisionnement en équipement militaire) et pas particulièrement efficace (il advient que ce même équipement soit remplacé avant d'être utilisé). Mais il faut souligner aussi que les dépenses militaires ont assez nettement diminué (de 3,16% du PIB en 2004 à 2,50% en 2009, 2,20% en 2010 et moins de 2% en 2011), malgré les efforts continus et acharnés de plusieurs de nos partenaires européens, y compris de la France, pour nous vendre des armes. L'armée n'a à aucun moment joué un rôle-clé dans la conduite du pays après 1974 ; les rumeurs (il est vrai corroborées par certaines sources officielles) d'un éventuel coup d'État se préparant pour sortir le pays de la crise ont été démenties par la réalité et pourraient, tout au plus, refléter la grogne de certains militaires de haut grade suite à leur remplacement, selon des critères plus personnels que générationnels, sous le gouvernement Papandreou ou le mécontentement général du fait de la diminution de salaires qui a aussi touché ce secteur jusque là protégé.

Troisièmement, l'Église orthodoxe constitue aussi une source bien compréhensible d'incompréhension. Église d'État, sacralisée comme telle par la Constitution, bénéficiant d'un statut particulier non seulement sur le Mont Athos (une sorte d'État religieux dans l'État, du type du Vatican), mais pour la plupart de ses activités, bénéficiant d'un régime spécial de taxation (mais taxée malgré tout), profondément ancrée dans les mœurs et souvent associée à un nationalisme fervent, entreprise très lucrative possédant une partie considérable des terrains publics, succombant assez souvent à la tentation d'immixtion dans les affaires politiques courantes (le précédent Archevêque d'Athènes avait qualifié la victoire de la droite aux élections de 2004 de « victoire de Dieu »), l'Église grecque est réellement un pouvoir, plus qu'elle n'a de pouvoir. La force sociale de l'Église orthodoxe vient de sa place, un peu mythifiée d'ailleurs, dans la lutte de libération contre les Ottomans en 1821, de ses œuvres de charité et d'aide aux nécessiteux comme

complément à une action publique souvent insuffisante, mais aussi d'un travail d'endoctrinement commencé à l'école et approfondi par tous les partis politiques, y compris « progressistes ». Cela étant dit, il faut aussi ajouter qu'après le changement survenu à sa tête en 2008, un archevêque modéré succédant à un tribun nationaliste, son activisme politique a manifestement diminué. Pendant la crise, l'Église s'est la plupart du temps cantonnée à son rôle de rempart social. Bien entendu, le débat sur sa séparation d'avec l'État doit toujours rester d'actualité et, en ce sens, je considère comme un gage de maturité le fait que le sujet sera abordé sans complexe dans la discussion sur une éventuelle modification de la Constitution qui vient de commencer.

Reste la spécificité de la fiscalité en général. Il est vrai que, sur ce point, il y a moins d'esquives possibles. Le système est absurdemment complexe et devient plus complexe encore à chaque modification (*a priori* qualifiée de « simplification »). L'évasion fiscale, en particulier des professions libérales et entrepreneuriales, est abyssale. Il a été démontré que si l'on avait pu éviter la moitié de l'évasion fiscale (évaluée dans le dernier rapport du FMI aux alentours de 11 milliards, seulement pour les professions libérales), le pays n'aurait pas eu besoin d'aide extérieure pour faire face à la crise. « Aidée » par une administration surpeuplée et inefficace et par un manque de savoir-faire technologique inexplicable, elle sape les fondements non seulement des finances publiques, mais aussi de la justice sociale. Plusieurs gouvernements s'y sont cassé les dents, même si les gouvernements Papandreou et Papademos ont, au moins, mis en place des outils nouveaux (levée du secret bancaire, création d'un poste de Procureur spécial). Le mal persiste, structurel, indéboulonnable, tel un fait de la nature. Durant la crise, on a mis quelques « gros poissons » en prison, mais le système et sa logique restent essentiellement intacts. L'illustration la plus probante, et décourageante, est fournie par deux exemples récents : le fiasco de la « liste Lagarde » (une liste de possibles évadés fiscaux en Suisse, fournie aux autorités grecques en 2010 et dont le seul bénéficiaire qu'on ait pu tirer a été la mise en accusation de quatre anciens ministres et Premiers ministres) et la déception causée par la plus récente loi fiscale s'inscrivant strictement dans les pas de

tous les efforts précédents. Les impôts ont encore été augmentés pour tous, y compris pour les plus démunis. La loi forme des vœux pieux en guise de mesures contre l'évasion fiscale et cette politique néglige une fois de plus le lien fondamental entre taxation et développement économique.

Les conditions d'une résurgence

L'année 2012 a été la plus dure pour la Grèce en termes de récession, de chômage, et aussi de turbulences politiques, internes et européennes ; elle s'est pourtant soldée par deux évolutions positives majeures : la création d'un gouvernement résolument pro-européen de coalition entre trois partis (Nouvelle Démocratie, PASOK et « Gauche Démocratique ») et la décision de l'Union européenne, à l'arraché mais qui semble définitive, de continuer d'aider la Grèce et de tout faire pour la maintenir au sein de l'Eurozone. Ces deux faits cumulés ont conduit à l'invalidation du scénario dit du « Grexit » (de la sortie forcée de la Grèce de l'euro et probablement de l'Union) et ont généré, pour la première fois depuis la crise, un espoir réel de stabilisation de la situation, tant aux niveaux politique qu'économique. Le principal effet pratique de la nouvelle donne a été la « libération », bien tardive mais plus que nécessaire, de la plus grande partie du plan attendu par la Grèce (environ 53 milliards d'euros), permettant non seulement la survie économique mais posant les bases d'une possible reprise. C'est donc sous les auspices d'un timide espoir que l'on engage l'année 2013 : timide, parce que la coalition au pouvoir, largement majoritaire au Parlement, reste fragile à cause de son hétérogénéité et de la pression sociale, et parce qu'il est plus que probable que l'effort interne devra se faire dans un climat de récession persistante, de chômage galopant et de morosité ambiante ; mais espoir malgré tout, perçu comme tel par les acteurs financiers internationaux (spectaculaire hausse de la note de la Grèce par l'agence Standard & Poor's, baisse importante des taux d'emprunt), par les partenaires européens (qui parlent désormais d'une pente ascendante) et, plus crucialement, par les forces créatrices du pays,

qui transcendent le système politique.

Le renversement de tendance, sans filet de sauvetage cette fois-ci, passe par trois grands défis et rencontrera plusieurs écueils. Premier défi, la recapitalisation réussie des banques, sans laquelle la confiance des marchés ne reviendra pas, et sans laquelle l'économie réelle n'aura pas de possibilités de redémarrer. Les banques grecques, qui n'ont pas été tellement surexposées ou qui n'ont pas vraiment spéculé comme dans d'autres pays, notamment l'Irlande, ont perdu beaucoup d'argent et de marge de manœuvre avec le fameux PSI (l'accord qui consiste à couper la dette aux dépens du secteur privé). Il est donc juste qu'elles soient aidées par les pouvoirs publics pour se remettre en ordre, mais tout en garantissant qu'elles rempliront de nouveau leur rôle de moteur de l'activité commerciale et entrepreneuriale. Second défi, la mise en œuvre de réformes profondes, notamment concernant la fiscalité (on a pourtant vu que les premiers indices sont assez décourageants), l'efficacité administrative, la justice (qui bat presque tous les records européens de lenteur), l'attractivité pour les investisseurs – et tout cela dans le cadre d'un plan global pour le développement, répondant aux besoins, aux spécificités et aux points forts de l'économie grecque, et non à des généralités englobées sous des termes tels que la médiatique mais creuse «croissance verte». Troisième défi, le plus difficile car dépendant de la réussite des deux précédents : l'amorce du rétablissement d'un peu de justice sociale, en respectant, tout d'abord – et ce de façon inflexible – la promesse de ne pas recourir à d'autres plans d'austérité, et en prenant, ensuite, des mesures d'amélioration pour les retraités, les chômeurs, les malades, c'est-à-dire les trois catégories qui risquent de basculer dans la cohorte grandissante des laissés-pour-compte. La situation est particulièrement préoccupante dans le domaine de la santé, avec des hôpitaux publics ayant à répondre à toujours plus de demandes (le phénomène des lits pliants en dehors des chambres a pris de l'ampleur) mais possédant de moins en moins de ressources même pour l'achat des produits de base, des médecins mal repartis sur le territoire (trop nombreux dans les grandes villes et surtout Athènes, manquant dans l'arrière-pays et notamment dans les îles les plus éloignées) et le début d'une pénurie de médicaments à cause du nouveau système de

distribution et de facturation mis en place.

Malgré des difficultés plus que substantielles, il existe déjà des signes d'apaisement et même d'optimisme modéré. La paix sociale a été maintenue. L'opposition parlementaire, et notamment SYRIZA, le seul parti qui puisse prétendre à l'alternance, est en train de baisser le niveau de sa radicalité et de se rendre à l'évidence qu'il n'y a d'autre choix pour la Grèce que l'Europe. Une vague spontanée de solidarité citoyenne est à l'œuvre pour apporter son secours là où l'État est absent ou son action insuffisante : organisation de repas communs, dons aux plus pauvres, création d'organisations associatives fonctionnant via Internet, resserrement des liens familiaux. L'argent niché à l'étranger revient petit à petit vers les banques grecques ; les travaux d'infrastructure reprennent ; les exportations et le tourisme sont en hausse ; les armateurs se sont joints « à l'effort national », ce qui signifie qu'ils vont peut-être payer un peu plus d'impôts ou rapatrier quelques-uns de leurs navires. L'ouverture au monde extérieur a conduit des personnalités de qualité, grecques mais aussi des professeurs internationaux, à prendre les rênes des universités en quête urgente de rétablissement. Le sentiment général de la population a depuis quelques mois évolué positivement envers l'Europe, notamment après les décisions récentes allant dans le sens d'un soutien franc de la Grèce, mais l'europhilie fervente n'est qu'un lointain souvenir –et c'est ainsi, je crains, qu'elle restera. Par ailleurs, si la France conserve un grand capital de sympathie, même de gratitude, pour son action et son apport psychologique, le ressentiment envers l'Allemagne, vue comme un maître d'école inflexible, injuste et parfois humiliant, va grandissant.

Les dangers qui guettent sont cependant considérables. Le début du redressement économique ne peut se faire que dans la stabilité politique. Or, le début de 2013 a été ponctué par la pénalisation de la vie politique (mise en accusation devant le Parlement de plusieurs membres éminents de l'« ancien régime»), par une recrudescence de la violence urbaine (attentats contre des journalistes, des politiciens, des centres commerciaux, sans victime, heureusement, pour le moment) et par un envenimement

du débat public (accusations réciproques, recherches des boucs émissaires). La société est au bout de ses forces, mais pas de ses peines : récession, chômage, inégalités, bien qu'il s'agisse là des priorités de l'action publique, ne pourront disparaître d'un jour à l'autre – au contraire, au cours de l'année commenceront à s'appliquer des mesures restrictives votées l'année dernière. Le seul fait que chauffer sa maison soit devenu un luxe pour la grande majorité des Grecs en dit long sur la situation sociale. Le désengagement relatif de l'Europe (relatif, car la tutelle quotidienne de la mise en œuvre de l'assainissement des finances publiques, et désormais également des banques, continuera) pourrait créer un réflexe néfaste de ralentissement de l'effort ou un retour aux vieilles habitudes pernicieuses (arrangements « entre amis », clientélisme, promotion de la quantité et des gains rapides aux dépens de la qualité et de la restructuration profonde). Le nationalisme et l'anti-européisme pourraient gagner du terrain lors des prochaines élections européennes, surtout si les problèmes sociaux perdurent et la sortie de la crise tarde. Rien n'est encore gagné.

Une chose est certaine : désormais le sort de la Grèce est en grande partie entre les mains des Grecs eux-mêmes. Il dépend de leur capacité à créer et à produire – non seulement des richesses mais aussi des idées. Cela n'aurait pas déplu à Ulysse.

ANNEXES

INDICES FONDAMENTAUX DE L'EVOLUTION DE

L' ECONOMIE GRECQUE 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
CROISSANCE DU PIB (%)	-3,3	-3,5	-6,9	-6,5 (1er semestre)
DETTE PUBLIQUE (% du PIB)	129,4	145	165,3	160,6
DEFICIT PUBLIC (% du PIB)	-15,6	-10,3	-9,1	-7,3
DEFICIT DE LA BALANCE COMMERCIALE (% du PIB)	-	-12,3	-11,3	-7,8
INFLATION (%)	1,3	4,7	3,1	1,5 (1er semestre)
CONSOMMATION (%)	0,00	-4,4	-7,5	-7,5 (1er semestre)
INVESTISSEMENTS (%)	-26,6	-13,3	-14,4	-33,4 (1er semestre)
EXPORTATIONS (%)	-19,5	4,2	-0,3	1,4 (1er semestre)
IMPORTATIONS (%)	-20,2	-17,2	-8,1	-16,6 (1er semestre)
DEMANDEURS D'EMPLOI (% de la population active)	9,5	12,5	17,7	19,7

Source : Institut national grec de statistiques et Eurostat

RESULTATS DES ELECTIONS LEGISLATIVES 2009 à 2012

	OCTOBRE 2009	MAI 2012	JUIN 2012
« NOUVELLE DEMOCRATIE » -Ν.Δ.	33,47% 91 sièges	18,85% 108 sièges	29,66% 129 sièges
« PASOK » - ΠΑΣΟΚ	43,92% 160 sièges	13,18% 41 sièges	12,28% 33 sièges
« SYRIZA » - ΣΥΡΙΖΑ	4,60% 13 sièges	16,78% 52 sièges	26,89% 71 sièges
« GRECS INDEPENDANTS » -ΑΝΕΞ. ΕΛΛ.	-	10,61% 33 sièges	7,51% 20 sièges
« AUBE DOREE » - ΧΡΥΣΗ ΑΥΓΗ	-	6,97% 21 sièges	6,92% 18 sièges
« PARTI COMMUNISTE » - ΚΚΕ	7,54% 21 sièges	8,48% 26 sièges	4,50% 12 sièges
« GAUCHE DEMOCRATIQUE » - ΔΗΜΑΡ	-	6,11% 19 sièges	6,25% 17 sièges

Source : Ministère de l'Intérieur grec

