

Grèce : des marges de manoeuvre très limitées pour Alexis Tsipras - La logique du mémorandum va s'appliquer inexorablement

lundi 21 septembre 2015, par [GODIN Romaric](#) (Date de rédaction antérieure : 21 septembre 2015).

La victoire électorale d'Alexis Tsipras ne doit pas faire oublier le carcan dans lequel est la Grèce depuis la signature du mémorandum. Le premier ministre peut-il espérer disposer de plus de liberté sur la réforme de l'Etat et sur la dette ?

De façon fort significative, Alexis Tsipras, dans son discours de victoire dimanche 20 septembre, n'a pas évoqué le mémorandum et les conditions de son application. Il s'est principalement concentré sur sa volonté de changer la société grecque, en se débarrassant de la « vulgarité et de la corruption. » Pourtant, le principal défi auquel le nouveau gouvernement hellénique va devoir faire face est bien l'application de cet accord signé avec les créanciers le 19 août. Et si la victoire de Syriza et la reconduction de la coalition avec les Grecs Indépendants dénotent une nette volonté de résistance de la part des électeurs grecs, il convient de rappeler que cette majorité est bel et bien une majorité d'application d'un mémorandum signé par Alexis Tsipras.

Un programme tracé d'avance pour 2015 et 2016

Or cet accord dessine très précisément la tâche du prochain gouvernement en laissant à ce dernier une capacité d'appréciation quasi-inexistante. En octobre, conformément au point 2.1 du mémorandum, Alexis Tsipras devra présenter un collectif budgétaire pour 2015, un projet de budget 2016 et un « *chemin budgétaire* » jusqu'en 2019 « *soutenus par un paquet de mesures paramétriques et de réformes structurelles de grande ampleur et crédible.* » Le texte de l'accord décrit une grande partie de ces mesures, notamment une deuxième réforme des retraites et la suppression de plusieurs subventions.

Une nouvelle réforme des retraites

Le gouvernement Tsipras III devra donc mettre en place au 1^{er} janvier 2016 une nouvelle réforme des retraites (article 2.5.1.ii du mémorandum) qui est décrit très précisément dans l'accord. Parmi ces mesures, on trouve « *des améliorations paramétriques pour établir un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions.* » Autrement dit, on se dirige soit vers une nouvelle augmentation des cotisations, soit faire une nouvelle baisse des pensions, soit un mélange des deux. Cette réforme devrait aussi confirmer la suppression d'ici à 2019 de l'EKAS, une prestation complémentaire attribuée aux retraités les plus pauvres, en commençant, dès le mois de mars 2016 par les 20 % de bénéficiaires qui touchent le plus. Enfin, l'accord oblige le gouvernement grec à financer les conséquences de la décision du Conseil d'Etat grec de juin dernier qui avait cassé les baisses de pension de 2012. Il faut donc, là aussi, s'attendre à de nouvelles coupes dans les pensions. Le gouvernement grec devra produire une baisse des dépenses de 1 % du PIB du système en 2016.

La santé et les prestations sociales sur la sellette

La lecture du mémorandum laisse également présager d'autres coupes franches, notamment dans le secteur de la santé et dans ce qui reste de l'Etat providence grec. En ce qui concerne la santé (article 2.5.2 du mémorandum), le gouvernement va devoir en décembre 2015 prendre de « *nouvelles mesures structurelles nécessaires pour s'assurer que les dépenses en 2016 soient en ligne* » avec les objectifs. Il devra aussi, en légiférant ce même mois, « *améliorer la gestion financière des hôpitaux.* » Concernant l'Etat-providence, le gouvernement devra lancer une « *revue des prestations sociales* » en octobre avec pour but « *de créer des économies à hauteur de 0,5 % du PIB par an.* » Le système social sera revue et fond en comble, avec la création d'un Revenu Minimum Garanti (RMG), mais l'objectif sera bien de réduire les dépenses et le montant initial de ce RMG sera décidé « *en accord avec les institutions.* »

Pour 2015 et 2016, le nouveau gouvernement devra donc mener une politique d'austérité sévère. Le chemin tracé par le mémorandum ne laisse guère d'espace de liberté. Les revues vont se succéder, comme entre 2010 et 2015, pour mettre la pression sur le gouvernement qui, s'il n'applique pas les politiques prévues, devra craindre pour son financement. La marge de manœuvre est donc, de ce point de vue, quasi inexistante.

A moyen terme, peu de liberté

A moyen terme, le gouvernement grec n'aura pas davantage de liberté dans la détermination de sa politique. Son chemin budgétaire est tracé d'ici à 2018 avec des objectifs d'excédent primaire (hors service de la dette) de 1,75 % du PIB en 2017 et 3,5 % du PIB en 2018. D'ores et déjà, des baisses de dépenses de 0,75 % du PIB en 2017 et de 0,25 % du PIB en 2018 sont prévues avec une épée de Damoclès précise. « *Les autorités grecques s'engagent à prendre de nouvelles mesures structurelles en octobre 2016 pour s'assurer que les objectifs de 2017 et 2018 seront atteints* », explique le texte de l'accord (article 2.1).

Le gouvernement devra, de même, « *prendre des mesures pour faire face à des recettes fiscales inférieures aux attentes.* » Bref, si les nouvelles sont moins bonnes que prévu, ce qui est fort possible dans la mesure, rappelons-le, où toutes les prévisions des institutions depuis 2010 se sont révélées largement erronées, le gouvernement ne pourra en théorie pas compter sur une révision des objectifs. Si celles-ci interviennent, elles seront bien à l'initiative des créanciers et pas d'Athènes et, partant, elles se feront au prix de nouvelles coupes budgétaires.

Du reste, le mémorandum, dans sa section 1 le précise clairement : « *le gouvernement se tient prêt à prendre toutes les mesures qui peuvent apparaître appropriées si les circonstances changent.* » Ce dernier élément est décisif parce qu'il reprend la logique précédente des accords : la course sans fin à des objectifs budgétaires insensés qui obligent à de nouvelles coupes qui rendent ces objectifs inatteignables... Bref, c'est un cercle vicieux qui est en grande partie à l'origine de la descente aux enfers de la Grèce qui est réactivé.

La marge de manœuvre d'Alexis Tsipras et de son gouvernement pour « *freiner* » les institutions sera donc très limitée. D'autant que dans la première section du mémorandum, le gouvernement grec « *s'engage à consulter les institutions et à obtenir leurs accords avant toute action concernant la réalisation des objectifs du mémorandum avant qu'elle soit finalisée et légalement adoptée.* » Autrement dit, le gouvernement grec ne pourra réellement agir sur le plan budgétaire qu'avec la bénédiction préalable de l'Eurogroupe et du MES. Sa capacité d'action est donc très encadrée. Même en cas de bonne nouvelle, elle sera limitée puisque, 30 % des recettes supérieures aux objectifs devront être mises en réserve pour le remboursement de la dette.

Le défi de la réforme de l'Etat

Alexis Tsipras peut cependant espérer agir dans deux domaines : la restructuration de la dette et la réforme de l'Etat. Sur ce dernier point qui semble désormais être son objectif principal, le mémorandum peut même lui venir en aide. Il prévoit en effet une amélioration de l'efficacité de l'administration, notamment avec le soutien des Etats créanciers. Le calcul du leader de Syriza est qu'en améliorant notamment les rentrées fiscales et en réduisant les habitudes clientélistes, les recettes fiscales s'amélioreront rapidement et rendront caduques les coupes prévues par le mémorandum. Le nouveau gouvernement pourra compter, dans la réalisation de cet objectif, sur un soutien clair de l'électorat qui, dimanche, a sanctionné pour la seconde fois de l'année les « anciens pouvoirs » incarnés par les partis de droite et du centre.

Convaincre les créanciers d'abandonner une logique comptable

Le gouvernement va cependant devoir compter avec des résistances. D'abord, il devra agir avec un personnel administratif, notamment au niveau supérieur, issu des anciennes pratiques et qui devra finalement accepter le changement. L'expérience du premier semestre montre que l'administration grecque peut être un frein certain à la volonté de réformes du pays. L'autre point de résistance pourrait venir des créanciers eux-mêmes. S'ils ont accepté les objectifs de réforme qui étaient ceux de Syriza en janvier dernier, ils ont également prouvé à plusieurs reprises que ce domaine n'avait pas priorité pour eux au regard des objectifs budgétaires. Réformer un Etat prend du temps et n'est pas immédiatement « rentable. » Cela s'oppose souvent aux objectifs chiffrés des créanciers. Si l'on donne à ces derniers la priorité, on réduit l'efficacité des réformes et, surtout, l'acceptation par la société de ces réformes. Faire mieux entrer la TVA lorsque cette dernière augmente est, à coup sûr plus difficile. Quand les revenus sont sous pression, les réflexes visant à échapper à l'Etat sont plus forts. La logique aurait voulu que l'on réformât d'abord l'Etat avant de lui faire subir une crise d'austérité, mais ce n'est pas le choix des créanciers. La tâche principale du gouvernement grec sera donc de faire abandonner aux créanciers leur logique comptable. Elle est considérable, car la position d'Alexis Tsipras n'est guère une position de force.

La question de la restructuration de la dette

Dernier point sur lequel Alexis Tsipras pourra agir : la dette. En novembre, des négociations s'ouvriront sur le sujet. On se dirige vers un rééchelonnement de la dette publique, ce qui revient certes à réduire la valeur effective de la dette, mais qui ne revient cependant qu'à repousser à plus tard le problème du remboursement de sommes considérables. L'économie du pays vivra donc sans cesse avec cette épée de Damoclès et ceci ne peut que freiner la confiance dans l'avenir des agents économiques.

L'inquiétante proposition de Bruxelles

Surtout, le diable est dans les détails. Un projet de la Commission prévoit de mettre en place une restructuration lorsque le service de la dette dépasse les 15 % du PIB. Cette limite est tout à fait acceptable lorsqu'un Etat a accès au marché et peut refinancer son service de la dette. Mais ce n'est pas le cas de la Grèce et, précisément, le poids de la dette et la priorité donnée aux créanciers publics, risquent de décourager longtemps les investisseurs de prêter à l'Etat grec. Or, sans cette capacité de refinancement, cette limite de 15 % du PIB devient un poids insupportable pour l'Etat grec. La logique à l'œuvre serait celle d'une pression constante sur le budget et l'économie hellénique. Pression qui créerait une forme encore accrue de « péonage de la dette » où les richesses créées seraient captées largement par les créanciers, forçant l'Etat à des économies éternelles et le pays à une croissance trop faible.

Alexis Tsipras a-t-il la main ?

Alexis Tsipras devra donc empêcher cette logique. Mais a-t-il réellement la main sur ce dossier ? Les créanciers européens ne procéderont à ce rééchelonnement que pour faire venir le FMI dans le plan d'aide et réduire ainsi leur exposition. Le tout en évitant de devoir dévoiler la vraie nature de ces plans - celle d'une cavalerie financière intenable - car le prix politique à payer serait insupportable. L'intérêt grec sera donc secondaire dans ces négociations.

Alexis Tsipras ne pourra donc peser que partiellement, notamment en s'appuyant sur le FMI. Mais dans tous les cas, il devra d'abord prouver en octobre sa « bonne volonté » par une application stricte du mémorandum. Ce sera donc le rééchelonnement de la dette contre l'austérité. Une logique dont l'efficacité reste à prouver dans la mesure où, le stock de dettes ne changeant pas et le PIB s'affaiblissant sous le poids des mesures prises, le poids de l'endettement devrait encore croître. Au final, ce rééchelonnement lui-même pourrait apparaître inutile. Là encore, la tâche d'Alexis Tsipras sera de convaincre les créanciers de ne pas renouveler leurs erreurs de 2010-2015.

Les créanciers impressionnés par la victoire d'Alexis Tsipras ?

Or, Alexis Tsipras ne dispose plus de réels moyens de pression sur les créanciers. On l'a vu, sa marge de manœuvre dans le mémorandum est inexistante. Il ne peut plus menacer de renverser la table et dépend des créanciers pour se financer et faire repartir l'économie par le renflouement des banques. Si Alexis Tsipras a remporté une victoire politique ce dimanche en Grèce, il a bel été bien essuyé une nette défaite le 13 juillet en Europe qui le laisse fragile et dépendant.

Et les créanciers ont ainsi prouvé le peu de cas qu'ils faisaient de la démocratie grecque. Ils ne manqueront donc pas de rappeler rapidement au premier ministre grec qu'il reste extrêmement dépendant de leur « aide » et qu'il doit donc se montrer particulièrement obéissant. Croire que la victoire électorale du 20 septembre peut affaiblir le camp des créanciers est oublier un peu vite que ni celle du 25 janvier ni celle du référendum du 5 juillet n'a permis à Alexis Tsipras de convaincre les créanciers que leur logique est néfaste. La Grèce sera donc inévitablement soumise pour trois ans au bon vouloir à une logique qui a échoué depuis cinq ans.

Romarc Godin

Lire ici le mémorandum signé entre la Grèce et ses créanciers :

P.-S.

* « Grèce : des marges de manœuvre très limitées pour Alexis Tsipras ». La Tribune. 21/09/2015, 12:08 :
<http://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/grece-des-marges-de-manoeuvre-tres-limitees-pour-alexis-tsipras-506907.html>