

GRECE, UN ETAT EN PERDITION ?

21

29 janvier 2013

Contact

CDEM-SAPD

1, place Joffre

75700 PARIS SP 07

www.cdem.defense.gouv.fr

Tel : 01 44 42 45 76

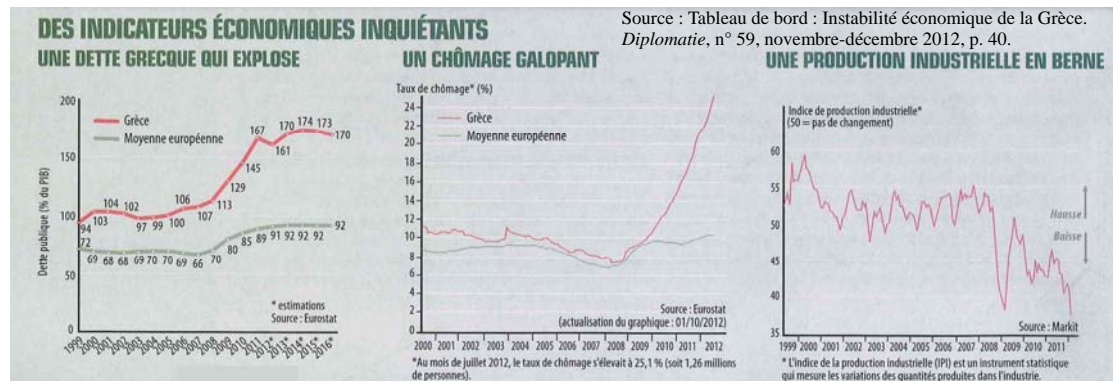
Le 8 novembre 2012, le Parlement grec adopte, à une courte majorité, un nouveau plan de financement de la dette publique¹. Un mois plus tard, le 18 décembre, l'agence de notation Standard & Poor's relève la note souveraine de la Grèce², indiquant que la perspective financière du pays est désormais stable. Si elle est encore loin d'être résolue, la crise qui secoue le pays depuis près de deux ans semble marquer une pause. Cependant, les précédentes tentatives de redressement des finances publiques n'ont pas été sans conséquences sur la société et l'administration grecques, à tel point que l'on est en droit de se demander si la Grèce n'emprunte pas la voie des « Etats fragiles », au risque de créer des failles dans la sécurité européenne.

1. UN NOUVEAU PLAN DE FINANCEMENT

Depuis le début de la récession internationale en 2008, la situation économique du pays n'a cessé de se dégrader, malgré les interventions répétées de l'Union européenne (UE), du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque centrale européenne (BCE). Le plan d'aide à la Grèce, visant à rétablir l'équilibre des finances de l'Etat et appliqué au fur et à mesure des réformes, conduit à une contraction de l'économie plus importante que prévue. En 2012, le Produit intérieur brut (PIB) recule pour la quatrième année consécutive, propulsant le taux de la dette publique, calculée par rapport au PIB, à des niveaux toujours plus élevés. La Grèce étant incapable de tenir ses engagements financiers, l'UE, le FMI et la BCE ont dû, dès le printemps 2011, accepter de renégocier le plan d'aide pour parvenir, en février 2012, à un document cadre appelé *memorandum*.

A l'attention du lecteur :

Ce bulletin de veille a pour objet d'éclairer un événement marquant de l'actualité récente, d'en qualifier l'importance et d'en apprécier les conséquences éventuelles, à partir des analyses et des arguments d'experts internationaux. Les sources mentionnées ne sont en aucun cas exhaustives.



Adoptées par le Parlement grec le 8 novembre 2012, les grandes lignes de l'accord contenu dans le *memorandum* portent sur le rééchelonnement de la dette publique au moyen d'une modification du calendrier de remboursement, sur la diminution des taux d'intérêt, sur le report du versement des intérêts et sur le rachat par le gouvernement de sa dette sur le marché. Afin de soutenir ces actions, les créanciers publics, principalement les pays de la zone euro, acceptent un nouveau plan de financement à hauteur de 130 milliards d'euros. Cette somme sera libérée par tranches, à condition que le gouvernement grec poursuive ses réformes et son programme de privatisation. Les négociations ont toutefois été difficiles et ont révélé de profondes divergences entre Etats membres à propos des différentes stratégies de sortie de

¹ Le précédent plan avait été adopté au printemps 2010. Cf. Grèce : l'adoption du nouveau plan d'austérité fragilise le gouvernement Samaras. *Radio France internationale*, 8 novembre 2012. Consulté le 8/01/2013. Disponible sur : <http://www.rfi.fr/europe/20121108-grece-nouveau-plan-austerite-samaras-manifestation-divisions-partis>

² Standard & Poor's remonte la note de la Grèce de six crans. *France 24*, 18 décembre 2012. Consulté le 8/01/2013. Disponible sur : <http://www.france24.com/fr/20121218-grece-standard-poors-remonte-note-grece-six-crans-agence-notation-crise-financiere-risque>

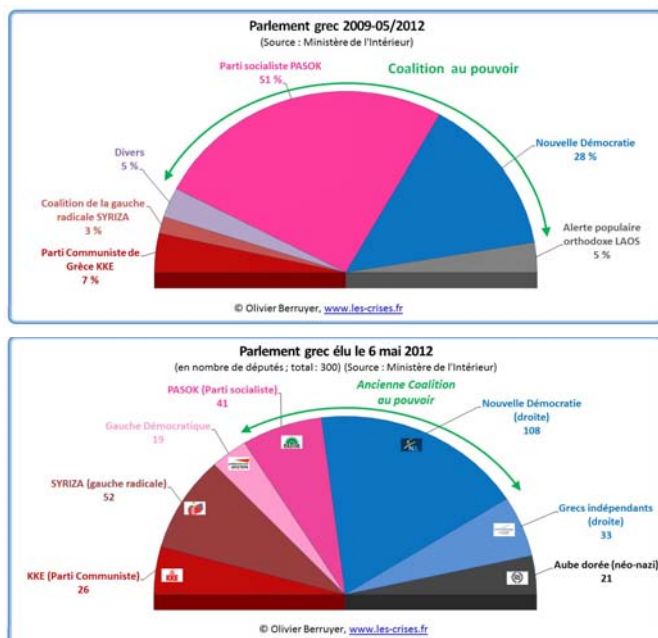
crise. Si l'ensemble de ces mesures ont été adoptées pour ne pas effacer une large partie de la dette grecque, elles ne font en réalité que repousser la question de la solvabilité du pays³.

L'Etat sera-t-il en mesure de faire appliquer ces décisions ? Cet accord se traduit en effet, pour l'ensemble du peuple grec, par de nouvelles mesures d'austérité et de baisse de revenus⁴, alors que la situation sociale ne cesse de se dégrader depuis le début de la crise.

2. UN ETAT FRAGILISE POUR UNE SOCIETE EXSANGUE

Le concept d'Etat fragile, dont la définition précise fait encore débat⁵, permet de décrire la situation d'un pays qui se heurte à des difficultés structurelles pouvant remettre en cause sa viabilité. En France, le Comité interministériel de la Coopération internationale et du développement dispose d'une grille de lecture discernant des fragilités plusieurs catégories et indices de références d'un Etat dit « fragile »⁶.

Défaillances de l'Etat de droit. Impunité et absence de sanction en cas de violation manifeste de la loi, notamment lorsqu'elles sont accompagnées de violences physiques, constituent des marqueurs importants de fragilité. Or, la Grèce connaît depuis le début de la crise une série inquiétante d'agressions à l'encontre des migrants, en particulier dans le port de Patras où les clandestins sont nombreux⁷. Selon Human Rights Watch⁸, les attaques xénophobes se sont multipliées dans le pays depuis la percée électorale du parti d'extrême-droite Aube dorée, lors des élections législatives de mai 2012.



Etat illégitime ou non représentatif. Les institutions politiques se maintiennent, mais souffrent d'un lourd discrédit. La mauvaise gestion des comptes publics, corrélée à la multiplication des affaires de corruption, ne cesse de creuser le fossé entre la société et ses dirigeants politiques. L'affaire dite de « la liste Lagarde » est symptomatique du malaise qui règne actuellement parmi les élites athéniennes. En 2010, la ministre française des Finances fournit au gouvernement grec une liste de 2 000 personnalités soupçonnées de détournements et de fraude fiscale. Ces données, un temps dissimulées pour étouffer l'affaire, ont déjà coûté la liberté, et parfois même la vie⁹, à d'anciens hauts fonctionnaires et ministres¹⁰. Lors des élections, ce contexte de défiance se traduit par un taux d'abstention élevé, dans un système où le vote est pourtant obligatoire, et par la difficulté récurrente à dégager les majorités parlementaires nécessaires à la création de coalitions gouvernementales stables¹¹.

³ SAPIR, Jacques. Grèce : seule l'annulation de la dette peut apporter un début de solution. *RussEurope*, 20 novembre 2012. Consulté le 8/01/2013. Disponible sur : <http://russeurope.hypotheses.org/522>

⁴ *European Economy. The Second Economic Adjustment Programme for Greece - March 2012*. Bruxelles : European Commission, 2012. 195 p. Consulté le 21/01/2013. Disponible sur : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/op94_en.htm

⁵ Sur le concept d'Etat fragile, voir : Dossier : Les Etats fragiles, *Politique étrangère*, n° 2011, n° 1, printemps 2011, p. 9-82.

⁶ COMITE INTERMINISTERIEL DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT. *Position de la France sur les Etats fragiles et les situations de fragilité*. Paris : MAEE, 27 septembre 2007. 26 p. Consulté le 9/01/2013. Disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/EtatsFragiles-2.pdf>

⁷ Violences xénophobes contre des réfugiés à Patras. *Okeanews.fr*, 22 mai 2012. Consulté le 9/01/2013. Disponible sur : <http://www.okeanews.fr/flash-violences-patras-situation-hors-de-contrle-selon-la-police/>

⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. *Hate on the Streets : Xenophobic Violence in the Greece*, juillet 2012. 105 p. Consulté le 9/01/2013. Disponible sur : <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0712ForUpload.pdf>

⁹ AUCIELLO, Dino. Deux Grecs de la « liste Lagarde » retrouvés morts. *Tribune de Genève*, 9 octobre 2012. Consulté le 8/01/2013. Disponible sur : <http://www.tdg.ch/economie/Deux-Grecs-de-la-liste-Lagarde-retrouves-morts/story/25071569>

¹⁰ Grèce : l'affaire de la liste « Lagarde » réduit la majorité gouvernementale. *Les Echos.fr*, 7 janvier 2013. Consulté le 9/01/2013. Disponible sur : <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/finance-marches/actu/afp-00489350-grece-l-affaire-de-la-liste-lagarde-reduit-la-majorite-gouvernementale-526020.php>

¹¹ BERRUYER, Olivier. Désinstallation de la démocratie en Grèce. *Les-Crisis.fr*, 8 mai 2012. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : <http://www.les-crisis.fr/desinstallation-democratie/>

Impuissance de l'Etat. Elle se traduit par la défaillance des services publics et en premier lieu celui de la santé. Alors que les budgets ont baissé de près de 40 %, le nombre d'admissions à l'hôpital public augmente, tandis que la fréquentation des cliniques privées s'effondre, faute d'une clientèle solvable¹². Le manque de moyens humains est aggravé par le risque accru d'une rupture d'approvisionnement en médicaments¹³. L'Etat semble incapable de mobiliser des ressources internes suffisantes pour pallier ces déficiences, son système de recouvrement des taxes étant, et ce depuis longtemps, dépassé par l'ampleur de la fraude fiscale. Pendant les discussions portant sur le *memorandum* en février 2012, l'administration grecque a subi une humiliation supplémentaire lorsque le ministre allemand des Finances a annoncé tenir à sa disposition une centaine de percepteurs¹⁴. C'est dans ce contexte que le principal syndicat de police grec a rédigé une lettre officielle dans laquelle il menace d'arrêter les fonctionnaires de l'UE, du FMI et de la BCE, révélant ainsi la fronde ouvertement envisagée par une partie de l'appareil de maintien de l'ordre¹⁵. Un épisode de plus conduisant au délitement de la légitimité de l'Etat.

Economie défaillante. En septembre 2012, le taux de chômage atteint 26 % de la population active. 57,5 % des moins de 25 ans se retrouvent sans activité¹⁶. Cette situation a un impact considérable sur la consommation des ménages et, dès lors, sur la perception de taxes telles que la TVA. Le FMI a même reconnu¹⁷ avoir sous-estimé les incidences économiques des consolidations fiscales exigées à l'Etat grec. De plus, la dégradation rapide de la situation économique est propice au développement du troc et des monnaies locales ; selon une étude menée par l'Université de Chicago¹⁸, l'économie parallèle représenterait dorénavant 24 % du PIB de la Grèce. Si le troc représente un instrument de résilience pour les populations les plus touchées par la crise, des analystes comme Jacques Sapir craignent que la Grèce n'emprunte la voie de la démonétarisation, à l'image de l'URSS au moment de son effondrement¹⁹. La transition économique des années 1990 en Russie s'était également traduite par un recul de près de 7 ans de l'espérance de vie des hommes et par l'augmentation de 40 % du taux de mortalité²⁰.

Société fragilisée. Des signes inquiétants émergent de la société grecque. Alors que le pays avait l'un des plus faibles taux de suicide en Europe, celui-ci aurait augmenté de 40 % en l'espace d'une seule année, selon le ministre grec de la Santé²¹. Certains de ces suicides se sont d'ailleurs déroulés devant le Parlement grec, renforçant le sentiment d'indignation et d'exaspération de la population. La consommation de drogue est elle aussi en forte hausse, tandis que le nombre d'infections par le virus VIH a augmenté de moitié pour l'année 2011²². Confrontés à ce qu'ils considèrent comme une impasse de leur société, les jeunes Grecs sont de plus en plus nombreux à choisir la solution de l'exil²³.

¹² CHICLET, Christophe. Grèce : radioscopie d'un désastre. *Politiques internationales*, n° 135, printemps 2012, p. 109-120.

¹³ DONCEL, Luis ; MENDEZ, R. Les hôpitaux grecs privés de médicaments. *Courrier international*, 26 septembre 2011. Consulté le 24/01/2013. Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/article/2011/09/26/les-hopitaux-grecs-prives-de-medicaments>

¹⁴ KIRSCHBAUM, Erik. Tax Collector Are Volunteering For Duty in Greece, Uninvited. *Business Insider*, 25 février 2012. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : http://articles.businessinsider.com/2012-02-25/europe/31098408_1_german-tax-greece-finance-minister-wolfgang-schaeuble

¹⁵ GRIGORIOU, Panagiotis. Police de caractère. *Greek crisis*, 10 février 2012. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : <http://greekcrisisnow.blogspot.fr/2012/02/police-de-caractere.html#more>

¹⁶ Novembre 2012 : le taux de chômage à 11,8 % dans la zone euro. *Eurostat*, 8 janvier 2013. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08012013-BP/FR/3-08012013-BP-FR.PDF

¹⁷ BLANCHARD, Olivier ; LEIGH, Daniel. Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *International Monetary Fund*, 3 janvier 2013. Consulté le 9/01/2013. Disponible sur : <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40200.0>

¹⁸ TSOUTSOURA, Margarita (dir.). Tax Evasion Across Industries : Soft Credit Evidence from Greece. *Social Science Research Network*, 25 juin 2012. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2109500

¹⁹ SAPIR, Jacques. Leçons de la Russie pour la Grèce : le retour au troc, ses raisons, ses logiques, et ses conséquences. *RussEurope*, 18 novembre 2012. Consulté le 8/01/2013. Disponible sur : <http://russeurope.hypotheses.org/515>

²⁰ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES. *Fédération de Russie : la crise sociale*. Paris : OCDE, 2001. Cf. Chap. 4 : L'état de santé et le système de soins, p. 97-116.

²¹ KENTIKELINIS, Alexander (dir.). Health effects of financial crisis : omens of a Greek tragedy. *The Lancet*, 10 octobre 2011. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2811%2961556-0/fulltext>

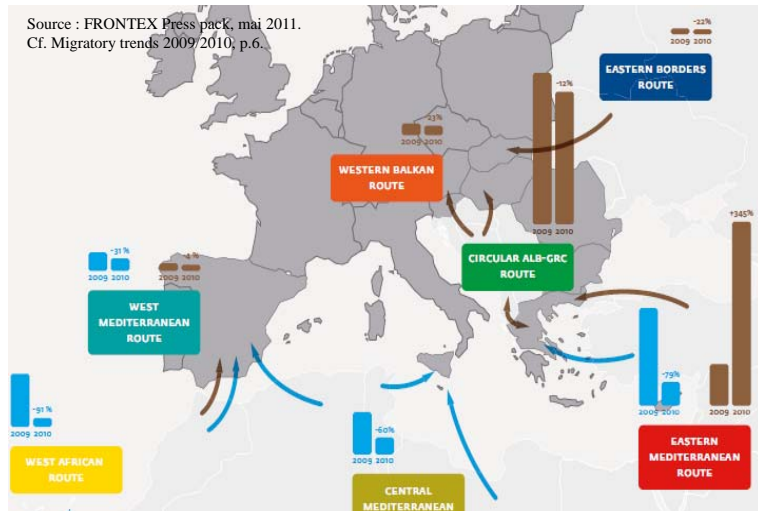
²² *Ibid.*

²³ MALKOUTZIS, Nick. Young Greeks and the Crisis : The Danger of Losing a Generation. *Friedrich Ebert Stiftung*, septembre 2011. Consulté le 22/01/2013. Disponible sur : <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08465.pdf>

3. LE PIEGE SECURITAIRE DE LA CRISE GRECQUE

La Grèce se trouve dans une situation stratégique assez singulière en Europe²⁴, que l'actualité socio-économique relègue bien souvent au second plan. Au cœur de la construction politique européenne depuis son adhésion à l'Union en 1981, elle intègre l'espace Schengen en 1992, puis adopte sa monnaie unique en 2001. Elle n'est pas l'Etat périphérique que sa situation économique et géographique laisserait croire, mais bien la pointe avancée de l'UE entre ces deux espaces potentiellement instables que sont les Balkans et la Méditerranée orientale. La Grèce se trouve ainsi en première ligne de quelques-uns des principaux défis sécuritaires qui peuvent déstabiliser l'Union européenne²⁵.

Source : FRONTEX Press pack, mai 2011.
Cf. Migratory trends 2009/2010, p.6.



Migrations incontrôlées et afflux de réfugiés. Les interpellations d'immigrés clandestins ont spectaculairement augmenté ces dernières années en Grèce. Selon l'Agence européenne aux frontières (FRONTEX), les chemins de l'immigration se sont déportés de la Méditerranée, via l'Italie et l'Espagne, vers la Grèce et le fleuve Evros. Entre 2009 et 2010, les routes de la Méditerranée centrale (Italie et Espagne) et de la Méditerranée occidentale (sud de l'Espagne), ont connu une baisse de trafic de respectivement 60 % et 31 %. Pendant ce temps, le chemin gréco-turc, alimenté par les tensions au Proche et au Moyen Orient, a enregistré une fréquentation en hausse de 345 %²⁶. La Grèce est devenue en quelques années la première destination européenne des migrants, qui sont pour la plupart en transit vers les pays les plus riches de l'UE. Pour endiguer ce flux migratoire,

l'Union européenne a dépêché dans la région du fleuve Evros, fin 2010, 175 policiers de son Agence aux frontières. Cette mesure a toutefois été jugée insuffisante par le ministre grec de la Protection du citoyen, qui a annoncé en janvier 2011 le projet de construction d'un mur de 12,5 km pour sécuriser cette zone²⁷.

Activités illicites à destination de l'Europe. Trafic d'êtres humains, de drogue, économie parallèle, corruption : le terrain est particulièrement favorable au développement de la criminalité. Cette situation est aggravée par le fait que le pays est situé à la jonction des bases territoriales contrôlées par les plus importantes organisations criminelles méditerranéennes : Italie du sud, Albanie, Turquie et Bulgarie. La mafia caucasienne est elle aussi présente, en particulier à Thessalonique²⁸, port stratégique sur la route des Balkans et véritable artère des trafics en tous genres à destination de l'Union européenne²⁹. Selon les données de la police, le nombre d'homicides sans motif de vol a augmenté de 87 % entre 2010 et 2011, révélant l'ampleur de la montée de la violence criminelle ces dernières années en Grèce³⁰.

A travers la Grèce, l'Union européenne est confrontée à un défi majeur : si elle ne parvient pas à maîtriser la situation économique, sociale et sécuritaire dans la péninsule hellénique, elle risque de s'exposer à un phénomène de contagion, en particulier dans les pays du Sud de l'Europe, qui nuirait à sa crédibilité politique et économique, alors même que de nouveaux équilibres mondiaux semblent se dessiner.

²⁴ Pour plus d'informations sur la géopolitique de la Grèce, voir : PREVELAKIS, Georges. *Géopolitique de la Grèce*. Bruxelles : Complexe, 2006. 143 p.

²⁵ DOKOS, Thanos. Who Lost Greece ? The Geopolitical Consequences of the Greek Crisis. *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy*, février 2012. Consulté le 22/01/2013. Disponible sur : <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/02/dokos1.pdf>

²⁶ Press pack. *Frontex*, mai 2011. Consulté le 10/01/2013. Disponible sur : <http://www.frontex.europa.eu/media-centre/press-pack>

²⁷ Dossier : Forteresse Europe ? L'itinéraire des migrants vers l'UE. *Carto*, n° 14, novembre-décembre 2012, p. 10-21.

²⁸ Les gendarmes s'attaquent à la mafia géorgienne. *Zone militaire*, 8 juin 2012. Consulté le 14/01/2013. Disponible sur : <http://www.opex360.com/2012/06/08/les-gendarmes-sattaquent-a-la-mafia-georgienne/>

²⁹ Pour plus de détails sur l'importance de cet itinéraire de trafics, voir : ROUDAUT, Mickaël. Route des Balkans 2006 : des trafics toujours plus intenses vers l'Union européenne. *Département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines*, octobre 2008. Consulté le 14/01/2013. Disponible sur : <http://www.drccc.org/spip.php?article219>

³⁰ Crime in Greece : One Robbery per Hour, One Homicide Every Second Day. *Keep Talking Greece*, 12 mars 2012. Consulté le 14/01/2013. Disponible sur : <http://www.keeptalkinggreece.com/2012/03/12/crime-in-greece-one-robbery-per-hour-one-homicide-every-second-day/>