

La Grèce sur la corde raide

par [Céline Antonin](#), Raul Sampognaro, [Xavier Timbeau](#) et [Sébastien Villemot](#)

[Ce texte résumé l'étude spéciale : « La Grèce sur la corde raide ».](#)

Depuis le début de l'année 2015, une forte pression s'exerce sur le nouveau gouvernement grec. Alors qu'il est en pleine négociation en vue d'une restructuration de sa dette, il doit faire face à une succession d'échéances de remboursement. Le 12 mai 2015, 750 millions d'euros ont pu être remboursés au FMI en puisant sur les réserves internationales du pays, signe que les contraintes de liquidité deviennent de plus en plus prégnantes comme l'atteste [la lettre envoyé](#) par A. Tsipras à C. Lagarde quelques jours avant l'échéance. Le répit sera de courte durée : en juin, le pays doit encore rembourser au FMI un total de 1,5 milliard d'euros. Ces deux premières échéances ne sont qu'un prélude au « mur de la dette » auquel devra faire face le gouvernement pendant l'été puisqu'il devra honorer un remboursement de 6,5 milliards d'euros à la BCE.

Jusqu'à présent, la Grèce a payé en dépit des difficultés et de la suspension du programme d'aide négocié avec les institutions (ex-troïka). Ainsi les 7,2 milliards d'euros de déboursements sont bloqués depuis février 2015 et la Grèce doit trouver un accord avec l'ex-troïka avant le 30 juin si elle veut pouvoir bénéficier de cette manne financière, faute de quoi les échéances auprès de la BCE et du FMI conduiraient la Grèce au défaut de paiement.

Outre les remboursements extérieurs de la Grèce, le pays doit également honorer ses dépenses courantes (salaires des fonctionnaires, pensions de retraite). Or, les nouvelles sur le front budgétaire ne sont pas très encourageantes (voir [State Budget Execution Monthly Bulletin, March 2015](#)) : sur les

trois premiers mois de l'année, les recettes courantes sont inférieures de près de 600 millions d'euros aux projections. Seule l'utilisation de fonds européens préalablement versés, combinée à la baisse comptable des dépenses (qui sont inférieures de 1,5 milliard d'euros aux prévisions) ont permis au gouvernement grec de dégager un excédent de 1,7 milliard d'euros et d'honorer ses échéances. Ainsi, par des opérations comptables, le gouvernement grec a vraisemblablement transféré sa dette soit vers des organismes publics soit vers ses fournisseurs, confirmant ainsi le fort poids des contraintes de liquidité qui pèsent sur l'État. Les données préliminaires à l'issue du mois d'avril (à prendre avec prudence car elles ne sont ni définitives ni consolidées pour l'ensemble des administrations publiques) semblent néanmoins nuancer le constat. [Fin avril](#), les rentrées fiscales auraient retrouvé leur niveau attendu, mais la capacité du gouvernement à générer les liquidités pour éviter le défaut de paiement s'expliquerait par un coup de frein sur la dépense publique à travers les opérations comptables décrites ci-dessus. Ces manipulations comptables ne sont que des mesures d'urgence et il est grand temps, 6 ans après le déclenchement de la crise grecque, de mettre fin au psychodrame et de trouver enfin une solution pérenne aux problèmes budgétaires de la Grèce.

Notre étude « [la Grèce : sur la corde raide](#) » s'interroge sur la meilleure solution pour résoudre durablement la crise de l'endettement en Grèce et les potentielles conséquences d'une sortie de la Grèce de la zone euro. Nous concluons que le scénario le plus raisonnable est celui d'une restructuration avec réduction significative de la valeur présente de la dette publique (qui serait portée à 100 % du PIB grec). Lui seul permet de diminuer sensiblement la probabilité de sortie de l'euro, ce qui est non seulement dans l'intérêt de la Grèce mais également de la zone euro dans son ensemble. En outre, ce scénario diminuerait l'ampleur de la dévaluation interne nécessaire pour stabiliser la position extérieure grecque.

Si l'Eurogroupe refusait la restructuration de la dette grecque, un nouveau programme d'aide devrait alors être accordé afin d'interrompre la crise de confiance en cours et d'assurer le financement des besoins de trésorerie de l'État grec au cours des prochaines années. D'après nos calculs, cette solution nécessiterait un troisième plan d'aide autour de 95 milliards d'euros et son succès resterait tributaire des surplus budgétaires primaires conséquents (de l'ordre de 4 à 5% du PIB grec) que la Grèce devra produire au cours des prochaines décennies. L'expérience historique montre que le maintien d'un tel surplus pendant une période aussi longue ne peut pas être garanti, du fait des contraintes politiques, rendant un tel engagement peu crédible. Ainsi, un nouveau programme d'aide ne permettrait pas d'éliminer le risque d'une nouvelle crise de financement de l'État grec au cours des années à venir.

Pour le dire autrement, le remboursement intégral de la dette grecque repose sur la fiction d'un excédent budgétaire maintenu pendant plusieurs décennies. Se résoudre à la sortie de la Grèce de la zone euro induirait une perte significative de la créance que le monde (principalement l'Europe) détient à la fois sur le secteur public grec (250 milliards d'euros) et sur le secteur privé (également de l'ordre de 250 milliards d'euros). À cette perte facile à quantifier s'ajouteraient les conséquences financières, économiques, politiques et géopolitiques de la sortie de la Grèce de la zone euro ou de l'Union Européenne. Le choix peut paraître facile, puisqu'un abandon de 200 milliards d'euros de créances sur l'État grec permettrait de sortir une bonne fois pour toute du psychodrame. Reste que l'impasse politique est grande et qu'il est difficile d'abandonner 200 milliards d'euros sans de très fortes contreparties et sans évoquer la question de l'aléa moral, qui peut notamment pousser d'autres pays de la zone euro à demander des restructurations d'ampleur de leur dette publique.

Le Sisyphe grec et sa dette publique : vers la fin du calvaire ?

par [Céline Antonin](#)

Après son incapacité à élire un nouveau Président à la majorité qualifiée, le Parlement grec a été dissous, en attendant des élections législatives anticipées qui doivent se tenir le 25 janvier 2015. Le parti de la gauche radicale, Syriza, fait la course en tête dans les sondages d'opinion, devançant le parti « Nouvelle Démocratie » du Premier ministre sortant, Anthony Samaras. S'il recueille l'enthousiasme de la population, le programme économique de Syriza attise les craintes des bailleurs de la troïka (FMI, BCE et UE), en particulier sur trois sujets : la potentielle sortie du pays de la zone euro, la mise en place d'une relance budgétaire et un défaut souverain partiel. Ce dernier sujet sera le principal enjeu post-électoral.

Le véritable enjeu de l'élection : la restructuration de la dette publique grecque

La crainte d'une potentielle sortie de la Grèce de la zone euro (le fameux « *Grexit* ») doit être relativisée. La situation est différente de ce qu'elle était au moment de la crise des dettes souveraines, lorsque les différentiels de taux obligataires faisaient craindre un phénomène de contagion et un éclatement de la zone euro. En outre, Syriza n'est pas en faveur d'une sortie de l'euro, et personne ne peut y contraindre le pays dans la mesure où cela n'est prévu par aucun texte. Enfin, les conséquences d'une telle décision sur

les autres membres pouvant être lourdes, une sortie du pays de la zone euro n'interviendrait qu'en dernier recours.

Syriza appelle de ses vœux la fin de l'austérité et une relance budgétaire d'un montant de 11 milliards d'euros avec relèvement du salaire minimum à son niveau antérieur, revalorisation des retraites, réembauche de fonctionnaires et augmentation des dépenses publiques. Un compromis avec la troïka peut-il être trouvé ? Rien n'est moins sûr, et il est quasi certain que Syriza devra revoir ses ambitions à la baisse. Certes, le déficit grec s'est réduit. Le pays est en léger excédent primaire en 2014, et devrait poursuivre sa consolidation budgétaire en 2015-2016. Mais la Grèce doit continuer à emprunter pour financer les intérêts de la dette, pour rembourser ou renouveler la dette arrivée à maturité, et pour rembourser les prêts octroyés par le FMI. Pour cela, elle doit surtout compter sur l'aide extérieure. A partir du deuxième semestre de 2015, elle fera face à un trou de financement d'un montant de 12,5 milliards d'euros (19,6 milliards d'euros si elle n'obtient pas l'aide du FMI). Par ailleurs, les banques grecques, encore fragiles^[1], restent très dépendantes de l'accès au programme *Emergency Liquidity Assistance (ELA)* de la BCE qui leur permet d'obtenir des liquidités d'urgence auprès de la Banque de Grèce. Si la Grèce refuse les réformes, un bras de fer risque de s'engager avec la troïka. La BCE a déjà menacé le pays de lui couper l'accès à la liquidité. En outre, la troïka reste le principal créancier de la Grèce, qui dispose néanmoins d'un nouvel atout : dans la mesure où elle n'emprunte plus que pour rembourser sa dette, et non pour financer son déficit budgétaire, elle pourrait menacer ses créanciers d'un défaut de paiement unilatéral, même si c'est un jeu dangereux qui la priverait de l'accès au financement de marché pendant de longues années.

C'est justement cette question de la restructuration de la dette grecque et d'un défaut partiel, mise en avant par

Syriza, qui apparaît comme l'un des principaux enjeux postélectoraux. Alexis Tsípras souhaite l'effacement d'une partie de la dette publique, un moratoire sur le paiement des intérêts et des remboursements conditionnés aux performances économiques du pays. D'après les prévisions de la Commission et du FMI, le ratio d'endettement public en Grèce devrait passer de 175 % en 2013 à 128 % du PIB en 2020. Cependant, les hypothèses sous-jacentes à ce scénario manquent de réalisme : croissance nominale supérieure à 3 % en 2015, excédent primaire de 4,5 % du PIB entre 2016 et 2019, ... Etant donné l'ampleur de la dette publique grecque en 2013 et son profil d'amortissement (avec des remboursements atteignant 13 milliards d'euros en 2019 et jusqu'à 18 milliards d'euros en 2039[2]), une nouvelle restructuration semble inéluctable.

Une dette publique essentiellement détenue par les pays membres de la zone euro

Depuis le déclenchement de la crise grecque à l'automne 2009, la composition de la dette publique grecque a bien changé. Alors qu'en 2010, la dette publique était détenue par les investisseurs financiers, le bilan est bien différent début 2015[3]. Après deux plans d'aide (en 2010 et 2012) et une restructuration de la dette publique détenue par le secteur privé en mars 2012 (plan *Private Sector Involvement*), 75 % de la dette publique est aujourd'hui constituée par des prêts (**tableau 1**). A eux seuls, le FMI, la BCE, les banques centrales nationales et les pays de la zone euro détiennent 80 % de la dette publique grecque.

Tableau 1. Décomposition de la dette publique grecque, par détenteur, septembre 2014

En milliards d'euros

	Septembre 2014	En % de la dette totale
Total	321,7	100
Titres de dette	79,8	25
Billets de trésorerie (court terme)	13,4	4
Bons du Trésor (long terme)	66,4	21
<i>Dont BCE et banques centrales nationales</i>	25,0	8
<i>Dont secteur privé</i>	41,4	13
Prêts	241,8	75
FMI	32,1	10
Banque centrale de Grèce + prêts domestiques	4,4	1
Pays de la zone euro	194,8	61
<i>Dont 1^{er} plan d'aide (Greek Loan Facility)</i>	52,9	16
<i>Dont 2^e plan d'aide (FESF)</i>	141,9	44
Autres prêts et repos	10,5	3

Sources: Public Debt Management Agency, FMI, ECFIN, calculs de l'auteur.

A *contrario*, depuis le plan de restructuration de mars 2012, les banques européennes ont fortement réduit leur exposition à la dette publique grecque (**tableau 2**). En outre, leurs niveaux de capitalisation ont augmenté depuis 2010, notamment avec la mise en place progressive de la réforme Bâle 3. Les banques ont donc une marge d'absorption en cas de défaut partiel de la Grèce.

Tableau 2. Exposition des banques à la dette grecque (publique et totale)

En milliards d'euros

	Dette grecque totale (publique + privée)			Dette publique grecque		
	T3 2009	T1 2012	T2 2014	T4 2010	T1 2012	T2 2014
Total banques	430,5	105,6	73,8	62,9	9,0	3,5
Banques européennes	389,2	99,1	47,8	60,2	8,3	2,2
<i>Dont France</i>	112,4	54,7	3,0	20,3	2,5	0,1
<i>Dont Allemagne</i>	61,8	8,3	18,9	20,0	1,0	0,2
<i>Dont Royaume-Uni</i>	17,9	11,1	18,1	4,6	0,3	0,8
Banques non européennes	NA	6,5	26,1	2,6	0,7	1,3
<i>Dont États-Unis</i>	27,8	5,1	24,6	2,0	0,6	1,3

Sources: BRI, BCE, calculs de l'auteur.

Etant donné que plus de la moitié de la dette publique grecque est détenue par les pays membres de la zone euro, sa renégociation ne peut se faire qu'en concertation avec ces derniers.

Quelles solutions pour restructurer la dette ?

Les pays européens ont déjà fait plusieurs concessions pour aider la Grèce à assurer le service de sa dette :

– la maturité des prêts a été augmentée et le taux d'intérêt des prêts accordés par le FESF a été réduit. Pour le premier programme d'aide (prêts bilatéraux), la maturité initiale était 2026 (avec un moratoire jusqu'en 2019) et le taux d'intérêt était indexé sur l'Euribor 3 mois majoré d'une prime de risque de 300 points de base. En 2012, cette prime de risque a été ramenée à 50 points de base et la maturité a été étendue de 15 ans, jusqu'en 2041 ;

– les profits réalisés par la BCE et les banques centrales nationales sur les obligations qu'elles détiennent ont été restituées à la Grèce ;

– le paiement des intérêts sur les prêts du FESF ont été différés de 10 ans.

Des solutions comparables aux solutions passées peuvent être mises en œuvre. La dette pourrait être rééchelonnée. En effet, le taux pratiqué sur les prêts du premier plan d'aide (taux Euribor 3 mois + 50 points de base) étant globalement supérieur au coût de financement des pays européens, il pourrait être abaissé. Et la durée des prêts du premier et du second plan d'aide pourrait être encore allongée de 10 ans, jusqu'en 2051. D'après le *think tank* Bruegel, ces deux mesures combinées permettraient de [réduire le montant des remboursements de la Grèce de 31,7 milliards d'euros.](#)

Cependant, ces mesures paraissent limitées pour résoudre la question de l'endettement grec : elles ne font que repousser le problème. D'autres mesures sont nécessaires pour soulager la Grèce du poids de son endettement public. Les pays de la zone euro étant les principaux exposés à la dette grecque, ils ont intérêt à trouver un compromis, car en cas de défaut unilatéral, c'est le contribuable de chaque pays européen qui

sera mis à contribution.

Du côté du FMI, il ne faut pas attendre d'effacement de dette. L'institution est en effet créancier prioritaire en cas de défaut d'un pays, et prêteur en dernier ressort ; depuis sa création, elle n'a jamais effacé de dette. Par conséquent, c'est avec les membres de la zone euro, principaux créanciers de la Grèce, qu'un défaut partiel devrait être négocié. D'un côté, la Grèce peut brandir la menace d'un défaut unilatéral non concerté, engendrant des pertes pour ses créanciers. De l'autre, elle n'a pas intérêt à s'aliéner les membres de la zone euro et la BCE, qui ont été ses principaux soutiens depuis qu'elle est en crise. Un défaut brutal la priverait de l'accès au financement de marché pendant de longues années ; même si la Grèce a retrouvé un excédent primaire, la situation est instable et elle a encore besoin d'un financement externe, ne serait-ce que pour honorer les remboursements du FMI. Une solution serait que les pays de la zone euro acceptent une décote sur la valeur nominale des titres de dette publique qu'ils détiennent, comme ce fut le cas pour les investisseurs privés en mars 2012.

Pour conclure, la Grèce est confrontée à plusieurs défis. Dans le court terme, l'urgence est d'arriver à trouver des sources de financement pour traverser l'année 2015. Pour cela, elle devra composer avec la troïka, et notamment la BCE, dont l'action est cruciale. Cette dernière a prévenu la Grèce qu'en cas d'échec des négociations, elle pourrait lui couper l'accès à la liquidité. Par ailleurs, le 22 janvier 2015, la BCE doit prendre la décision très attendue de mettre en œuvre un assouplissement quantitatif ; l'enjeu est de savoir si la BCE acceptera le rachat de bons du Trésor grecs. A plus long terme, la question de la restructuration de la dette se posera inévitablement, quel que soit le vainqueur des urnes. La restructuration devrait cependant être plus facile avec les créanciers publics qu'avec les banques privées, si tant est que la Grèce donne, de son côté, des gages de confiance à ses

partenaires européens.

[1] Voir les [résultats des tests de résistance publiés par la BCE le 26 octobre 2014](#)

[2] Voir [Hellenic Republic Public Debt Bulletin, n°75, septembre 2014, tableau 6.](#)

[3] Pour une comparaison avec la situation en juin 2012, voir [Céline Antonin, « Retour à la drachme : un drame insurmontable ? », Note de l'OFCE n°20, juin 2012.](#)