

## **La crise de l'État grec**

Entretien avec Anastassios Anastassiadis

Propos recueillis par Nicolas DELALANDE

**La crise grecque est d'abord celle de l'État grec et de sa légitimité. Il faut remonter au XIX<sup>e</sup> siècle pour comprendre la défiance des populations vis-à-vis de la bureaucratie et le rôle des puissances internationales dans le jeu politique grec. Dans cet entretien publié en deux parties, Anastassios Anastassiadis livre son regard d'historien sur les difficultés présentes.**

Anastassios Anastassiadis est professeur assistant d'histoire grecque à l'université McGill de Montréal. Auteur d'une thèse soutenue en 2006 à Paris, il s'intéresse tout particulièrement à la formation de l'État grec moderne au XIX<sup>e</sup> siècle, en croisant les méthodes et les concepts de l'histoire, de la sociologie et de la science politique. Ses travaux portent notamment sur les relations entre « tradition » et « modernité », sur les transferts culturels entre Europe de l'ouest et Europe méditerranéenne, ou sur le rôle de l'Église et de l'évergétisme dans la société grecque du XIX<sup>e</sup> siècle.

Dans cet entretien publié en deux parties, il analyse la trajectoire historique de l'État grec (1<sup>ère</sup> partie), en soulignant combien les problèmes actuels (faiblesse de la bureaucratie, évasion fiscale, délégitimation des élites politiques, intervention des puissances internationales, poids des stéréotypes et des jugements moralisateurs) s'inscrivent dans la longue durée, depuis la création *ex nihilo* de l'État grec en 1830 jusqu'à son entrée dans l'Union européenne dans les années 1980 (2<sup>ème</sup> partie).

### **Première partie : La création de l'État grec**

#### **La faillite de l'État grec : la longue durée d'un lieu commun**

**La Vie des Idées :** Depuis 2009, de nombreux commentateurs européens déplorent la faiblesse quasi intrinsèque de l'État grec depuis sa création en 1830. Quel regard l'historien attentif à la longue durée des phénomènes porte-t-il sur ce type d'analyse ?

**Anastassios Anastassiadis :** Bien que cela puisse paraître iconoclaste et paradoxal, il me semble possible d'affirmer que, dans la longue durée (de 1828-1830, dates de fondation de

l'État grec indépendant, à la veille de la crise en 2009), l'histoire de l'État grec est plutôt celle d'une *success story*. Après tout, la Grèce naît en 1828, comme une ancienne province ottomane, ravagée par sept années de guerre (guerre d'Indépendance, 1821-1827). Dans un ouvrage monumental de 1835 intitulé *Le Peuple grec*, Ludwig von Maurer, célèbre constitutionnaliste bavarois et membre de la régence du nouveau roi de Grèce, dressait un état des lieux sans appel : un appareil économique détruit à 95 % ; des infrastructures et des villes entièrement ravagées ; un déséquilibre démographique avec abondance de veuves, d'orphelins et de vieillards, et un manque cruel de personnes en capacité de travailler. De plus, le nouvel État était de taille trop réduite pour apparaître viable. À l'intérieur de ses frontières ne se trouvaient à l'époque que le Péloponnèse, les Cyclades et la partie de la Grèce continentale correspondant à la vision antique de la Grèce (les négociateurs européens s'étaient appuyés sur la description de la Grèce par Pausanias dans sa *Periegesis* pour fixer la frontière). Il n'y avait pas d'armature urbaine digne de ce nom et les grands cités, portuaires ou pas, où une activité économique et intellectuelle liée à l'apparition d'une bourgeoisie grecque s'était développée dès le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, se trouvaient désormais coupées de ce nouvel État.

Et pourtant, 170 ans plus tard, le territoire de la Grèce a plus que triplé et le pays fait désormais partie des trente États les plus développés de la planète et de l'Union européenne. Imaginons que je vous annonce que l'Irak d'aujourd'hui (ou, mieux encore, le Kurdistan irakien) sera en 2150 un des États les plus développés de la planète : beaucoup, à l'évidence, y verront une prévision plus qu'hasardeuse. Je n'aime pas particulièrement les analogies, mais cette image montre à quel point il faut intégrer à la fois la longue durée et l'imprévisibilité du processus de formation étatique dans toute réflexion sur ce sujet, comme l'ont bien montré Norbert Elias et Charles Tilly.

On pourrait m'objecter qu'il serait plus juste de comparer la Grèce à des États européens. La comparaison serait alors moins flatteuse (ce qu'on entend régulièrement depuis deux ans dans les médias, sur le mode « la Grèce n'appartient pas à l'Europe » ou « n'est pas européenne »). Prenons la Belgique, par exemple, devenue royaume indépendant en 1830, en même temps que la Grèce. La question intéressante est celle de la continuité institutionnelle. L'opération tentée en Grèce en 1830 n'est pas celle d'un pays indépendant reformant ou nationalisant des institutions étatiques préexistantes, contrairement à la Belgique qui avait une tradition multiséculaire d'institutionnalisation étatique liée à la dynastie des Habsbourg, dont l'État indépendant a largement hérité. Il s'agit plutôt d'une substitution totale de mécanismes

nouveaux, « modernes » et européens, aux mécanismes institutionnels existants, considérés comme inadéquats et obsolètes (n'oublions pas qu'il s'agit des mécanismes d'une ex-province ottomane gérée par le droit islamique). La Grèce est en fait la première tentative occidentale de construction *ex nihilo* d'un État. Le royaume grec se veut un « royaume modèle », auquel les Européens appliquent leurs connaissances les plus récentes en matière d'étatisation. C'est évidemment un processus violent qui nécessite à la fois de la patience, du temps et des ressources, et qui finalement doit prendre en compte les institutions préexistantes. Pourtant, dans les années 1830-1840, le temps et l'argent manquent pour que la nouvelle monarchie puisse réussir. Assez vite, les gouvernements étrangers se lassent des « échecs » de l'étatisation grecque, qu'ils attribuent à son caractère « oriental », comme si la France ou l'Espagne s'étaient faites en un jour. Par ailleurs, je dirai que si l'étatisation grecque est sûrement moins aboutie que l'étatisation belge au niveau de l'efficacité de l'appareil étatique, elle l'est sûrement plus au niveau de l'inculcation d'un sentiment d'appartenance nationale, comme l'atteste l'allégeance de populations culturellement hétérogènes à l'État central. Malgré la crise des deux dernières années, aucun phénomène de revendication régionale ou identitaire n'a été observé en Grèce.

**La Vie des Idées :** L'histoire de l'État grec au XX<sup>e</sup> siècle est-elle si différente du reste de l'Europe ?

**Anastassios Anastassiadis :** L'autre volet de la question concerne en effet non pas la genèse de l'État grec, mais sa trajectoire, en particulier au XX<sup>e</sup> siècle. La plupart des États européens ont traversé durant ce siècle des phases d'extrême violence et de destruction suivies par des périodes de reconstruction. Or, dans le cas grec, les phases de guerre sont souvent plus longues (et plus destructrices), accompagnées de divisions internes particulièrement profondes (vétizélistes vs royalistes durant la Première Guerre mondiale ; communistes contre nationalistes durant les années 1940). Du coup, l'État grec ne se trouve pas forcément synchronisé avec la dynamique générale : la Première Guerre mondiale dure cinq années (1914-1918) pour la plupart des pays européens, tandis que la Grèce est en guerre pendant dix années, des guerres balkaniques en 1912 à la défaite lors de la guerre gréco-turque en 1922. La reconstruction commence donc au moins trois années plus tard qu'ailleurs, à un moment où le pays doit faire face aussi bien à une défaite cinglante qu'à un bouleversement démographique majeur du fait de l'afflux d'1,5 million de réfugiés venus de Turquie (et le départ précipité de 400 000 autres du sien). L'État grec a failli sombrer, et c'est grâce à

l'intervention de la Société des Nations qu'il a pu faire face. Si l'intervention des grandes puissances face à l'Empire ottoman en 1827, un siècle plus tôt, avait à la fois permis la fin heureuse (pour les Grecs) de la guerre d'Indépendance et l'apparition de la logique de l'ingérence humanitaire dans les relations internationales, l'action de la SDN dans les années 1920 fut la première intervention humanitaire de la communauté internationale (qui donna naissance à l'ancêtre du Haut commissariat aux réfugiés). Comme l'écrivit un protagoniste de cet épisode, Henry Morgenthau, une pression équivalente aurait par exemple vu la France confrontée en 1870 non seulement à la défaite face à l'Allemagne, mais aussi à un afflux de 10 millions de réfugiés, soit plus du quart de sa population à l'époque. L'entre-deux-guerres constitue le moment crucial où l'État grec, confronté à ce défi majeur, procède véritablement à la mise en place de politiques régulatrices et distributives extrêmement ambitieuses mais aussi parfois très autoritaires. C'est la période de la modernisation conservatrice qui se poursuit même après la banqueroute de 1932, survenue en raison des effets cumulés de l'endettement, de la crise de 1929 et de l'attachement de la drachme au régime de l'étalon-or.

Or, à peine la Grèce s'est-elle remise des conséquences de la Première Guerre mondiale, que la Seconde s'annonce. Elle est tout aussi destructrice : l'occupation fut terrible et la résistance grecque très forte, se prolongeant dans une guerre civile meurtrière, le véritable premier conflit de la Guerre froide. Alors que le reste de l'Europe (à l'ouest au moins) se reconstruisait grâce au Plan Marshall à partir de 1946, en Grèce le même Plan servait à financer la guerre civile qui a duré de 1946 à 1949. Ce n'est qu'en 1950 que l'État grec put commencer sa phase de reconstruction, avant de basculer dans la dictature des colonels de 1967 à 1974.

Je crois qu'au vu de cette trajectoire schématiquement présentée, on était en droit de penser en 2009 que la Grèce ne s'en était pas trop mal sortie en termes d'étatisation. Bien évidemment, ce processus s'est accompagné de toute une série de compromis institutionnels, d'arrangements politiques, produits des conflits et négociations entre groupes sociaux, qui pèsent lourdement et qui sont aujourd'hui violemment critiqués. Mais il faut éviter de formuler des jugements en termes moraux. La préoccupation principale d'un État et de ses gouvernants, c'est la légitimation de leur pouvoir et de leurs politiques auprès de la population, et sa survie dans un système international compétitif. Ces compromis correspondaient à un acquis institutionnel du processus de formation étatique et non pas à un quelconque bagage « génétique » ou « culturel » grec.

**La Vie des Idées** : Justement, la plupart des observateurs internationaux, journalistes ou hommes politiques, mettent en cause la « corruption » ou le « clientélisme » de la société grecque, parfois présentés comme des traits culturels ataviques. Ces discours ont-ils eux-mêmes une histoire ?

**Anastassios Anastassiadis** : Commençons d'abord par la manière dont « l'Europe » ou « l'Occident » voit la Grèce. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la Grèce est le lieu où deux schémas de pensée européens se rencontrent. Il y a évidemment le schéma « classique » de la Grèce (antique) jouant un rôle majeur, depuis les XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, dans la formation de l'idée d'Europe, d'une civilisation européenne ne s'identifiant pas seulement avec le christianisme. Sans ce schéma de pensée, il est impossible de comprendre le phénomène du philhellénisme et les mouvements des volontaires allant se battre tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle pour la cause des Grecs. C'est aussi cette image qui convainc les puissances européennes de tenter la mise en place d'un État modèle, où les Grecs se revigoreraient et récupèreraient leurs capacités d'antan grâce aux acquis « technologiques » de l'Europe, et qui agirait comme un phare en plein milieu de la « barbarie » et de la « corruption » de l'Orient. Le deuxième schéma de pensée est celui de l'orientalisme, caractéristique du XIX<sup>e</sup> siècle. L'Orient est alors perçu comme intrigant mais peu rationnel, sensuel mais pas assez viril, raffiné mais corrompu, accroché à son (trop plein) d'histoire passée plutôt qu'à son progrès futur.

En Grèce, les deux discours se rencontrent. En fait, le ressentiment des Européens de l'ouest est d'autant plus grand envers l'État grec et les Grecs que ceux-ci, une fois rencontrés, ne se montrent pas « à la hauteur » de l'idéal « classique ». Du coup, le recours au discours « orientalisant » est d'autant plus fort que cela permet de montrer que ces gens n'ont rien à voir avec les Grecs antiques et qu'ils ne peuvent donc prétendre ni à « l'héritage » des Anciens, ni à une aide quelconque qu'ils vont forcément gaspiller. Il est frappant de voir à quel point les stéréotypes et les schémas mobilisés aujourd'hui à l'occasion de la crise grecque utilisent les mêmes *topoi* que le discours orientalisant du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour la nouvelle édition (1857) de son livre *La Grèce moderne et son rapport à l'Antiquité* (écrit initialement au lendemain de la guerre d'Indépendance et à la lumière de sa participation à l'expédition scientifique en Morée), Edgar Quinet dénonçait déjà cette attitude ambiguë des Européens envers les Grecs et leur nouvel État.

Pour autant, il y a en Grèce un aspect supplémentaire qui la différencie du cas orientaliste typique. Tandis que la Chine, l'Inde ou encore le monde arabo-musulman réfutent les stéréotypes orientalistes et s'y opposent avec véhémence, beaucoup de Grecs semblent avoir intériorisé le discours orientaliste. Il suffit de penser au Premier ministre grec pendant la crise, M. Papandreou, disant à ses partenaires européens qu'il gouvernait « un pays de corrompus », ou aux déclarations similaires d'autres membres de son gouvernement ou du gouvernement conservateur de 2004-2009 sur les « chiffres trafiqués » de l'économie grecque (qui ont du coup donné naissance à l'expression de « *Greek Statistics* »). Ces déclarations, qui allaient au delà de la logique classique de légitimation du pouvoir politique par la critique des gouvernements précédents, ont entretenu le discours sur la corruption. Or ces jugements anhistoriques et dénués de toute réflexivité constituent le reflet de l'état de pensée d'une partie de l'élite grecque, frustrée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par la « modernisation incomplète » ou « faillie » de la Grèce.

Cherchant un appareil théorique pour expliquer cette situation de coexistence d'une élite « modernisatrice », intégrée au monde occidental, et d'une société « récalcitrante », certains ont fait appel au modèle du dualisme culturel grec. Un anthropologue comme Michael Herzfeld, reprenant des schémas présents dans les œuvres d'écrivains grecs, surtout de la génération des années 1930, avait évoqué cette dualité entre « l'Hellène », se référant à l'Antiquité et à la rationalité, et le « *Rommios* » (venant du terme « *Romaios* », utilisé pour qualifier le sujet byzantin, qui a donné *Rum* en arabe et turc pour désigner le chrétien orthodoxe), appartenant plutôt à la tradition byzantine, orthodoxe et ottomane. Tant que ce terme était utilisé pour qualifier la dualité de la *psyché* grecque, il n'y avait pas de problème, car il permettait de percevoir cette dualité en chaque Grec, comme un répertoire de pratiques accessible à tous.

Mais ce schéma a aussi été mis en avant de façon essentialiste pour expliquer les aléas de l'étatisation grecque, notamment par le politiste Nikiforos Diamandouros. Selon lui, quand la culture issue de l'Antiquité l'emporte, la modernisation progresse ; inversement, quand la culture byzantino-ottomane prend le dessus, la modernisation échoue. Plaqué sur l'histoire politique grecque, ce schéma identifie des « héros-modernisateurs » introduisant les Lumières occidentales en Grèce, mais combattus et vaincus par les forces obscurantistes de la masse « orientalisante ». Ce type de modèle culturaliste, qui réifie la « modernisation », a en fait peu de valeur explicative, car il part d'une mauvaise compréhension du processus d'étatisation.

L'étatisation n'est pas la simple application du haut vers le bas (« *top-down* ») d'un projet élaboré par des personnes extrêmement intelligentes – ou fortunées, parfois les deux – ayant fait leurs études dans les meilleures universités étrangères (la Grèce est aujourd'hui le pays de l'OCDE qui « exporte » de loin le plus d'étudiants rapportés à sa population). C'est un processus politique tissé de conflits, de négociations et de compromis au sujet de l'allocation de ressources par définition limitées. L'État se *forme* et ne se *construit* pas. Le raisonnement culturaliste permet ainsi à une partie des élites grecques de justifier le fait que, tandis qu'elles se sentent partie intégrante de l'Europe et de « l'Occident », et naviguent avec aisance dans un monde globalisé, elles ne parviennent pas à devenir les élites d'un État qu'elles voudraient différent et plus « performant ». L'historienne Maria Todorova a appelé « balkanisme » ce syndrome de l'intériorisation par les peuples des Balkans du discours négatif projeté sur eux depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par les autres Européens. Les élites grecques sont d'ailleurs parmi les plus « balkanistes » de la région, ce qui leur permet de justifier leur inadéquation politique et historique par un schéma rejetant la faute sur la prétendue inadéquation culturelle de leurs concitoyens.

En fait, les discours culturalistes de ces derniers temps sont la seule véritable continuité depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. La « corruption » et le « clientélisme » constituent des phénomènes auxquels ni les Anciens ni les autres États modernes n'étaient étrangers. Ces pratiques n'ont empêché ni la Rome antique, ni la France absolutiste, ni les États-Unis, ni finalement la Chine aujourd'hui, de devenir des grandes puissances. Peut-être même les y ont-elles aidés ! Il suffit de penser au débat concernant l'utilité du clientélisme pour l'émergence de la monarchie absolutiste française. En tout cas, ces phénomènes doivent toujours être contextualisés, en partant des pratiques, et interrogés dans le cadre d'une analyse des différentes phases de formation de l'État grec, plutôt qu'être plaqués comme des réalités transcendantes.

### **L'État grec au XIX<sup>e</sup> siècle : entre « clientélisme » et tutelle internationale**

**La Vie des Idées** : Quels furent les défis auxquels fut confronté le jeune État grec lors de sa création au XIX<sup>e</sup> siècle ?

**Anastassios Anastassiadis** : L'État grec a traversé *grosso modo* trois phases durant le XIX<sup>e</sup> siècle (1833-1843 : efforts conséquents d'affirmation d'un État central ; 1843-1875 : régression ou stagnation de la centralisation ; 1875-1897 : accélération de l'étatisation). Précisons tout d'abord que le passage à un État national n'allait pas de soi. Les révolutionnaires grecs savaient peut-être ce qu'ils ne voulaient pas, mais ils n'étaient pas du tout animés par une vision claire, et encore moins commune, de ce qu'ils voulaient, ou en tout cas de la manière de gérer l'indépendance. Du coup, pour faire face aux dissensions géographiques, sociales et politiques qui avaient dès la deuxième année de la guerre d'Indépendance abouti à une guerre civile (terme anachronique pour parler de dissensions « pré-modernes », qui coûtèrent notamment la vie au premier gouverneur de l'État grec en 1831), les grandes puissances avaient instauré une monarchie bavaroise en 1833, qui avait pour mission d'établir un État centralisé et moderne. Les Bavarois prirent cette mission très au sérieux, mais furent vite confrontés à l'énormité de la double tâche de reconstruction et de légitimation du nouveau régime. Or il n'y a que deux moyens pour réussir à ce stade de l'étatisation : offrir à la population des services légitimant le rôle de l'État central, et réprimer les tentatives de contestation de l'autorité étatique. Pendant leur première décennie d'exercice du pouvoir, les Bavarois essayèrent d'exécuter ce plan. Ils mirent en place un appareil administratif moderne, réorganisèrent tous les secteurs de l'économie et de la société, appliquèrent un droit européen, etc. Parallèlement, ils réprimaient les résistances locales. Leurs efforts auraient sans doute pu aboutir s'ils avaient eu plus de temps et de ressources. Mais, dès sa naissance, la Grèce était endettée : les créanciers et les opinions publiques européennes commençaient à s'impatienter face au manque de résultats. Le pays connut ainsi sa première faillite en 1843. Du coup, l'objectif de mise en place de l'État central fut relégué au second plan. N'ayant plus les moyens de payer pour établir la légitimité de leur pouvoir, via la mise en place d'un État efficace, les Bavarois en revinrent, comme l'explique très bien l'historien Kostas Kostis, au modèle ottoman, dans lequel le centre gouverne via des élites locales, auxquelles il revient de s'assurer de l'allégeance des populations. Évidemment, la dynastie bavaroise, consciente des dangers inhérents à une telle politique, essaya tout de même de se forger une légitimation directe, à moindre coût, auprès du peuple en jouant la carte « nationaliste-irrédentiste ». Du coup, ses échecs successifs sur la scène internationale lui coûtèrent cher. Après l'humiliation subie durant la Guerre de Crimée (1853-1856), elle s'en remit encore plus aux élites locales pour s'assurer de sa survie, ce qui ne lui accorda qu'un répit de courte durée.



Après la déposition du roi bavarois Otto en 1862, la Grèce vit l'arrivée d'une nouvelle dynastie, danoise cette fois-ci, qui s'accompagna de la promulgation d'une des constitutions les plus libérales d'Europe. Il faut rappeler que la Grèce fut parmi les premiers pays à accorder le suffrage universel masculin (*de facto* en 1843, *de jure* en 1864) et à le pratiquer de façon systématique durant toute la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans un contexte où l'État central n'avait que peu de ressources à distribuer, la configuration politique était claire : l'État central cooptait les élites locales, qui faisaient à leur tour pression sur lui pour obtenir l'allocation de ressources au nom de la légitimité qu'elles tiraient de leur rôle local. Cette légitimité était par ailleurs institutionnalisée grâce au suffrage universel. Désormais, la compétition à laquelle se livraient ces élites, à la fois face à l'État central et entre elles-mêmes, se passait au Parlement et non plus dans les montagnes comme à l'époque bavaroise. Le banditisme, phénomène lié aux pratiques localistes de contestation de l'autorité centrale, qui avait sévi jusque dans les années 1870, disparut vers la fin du siècle.

Si le parlementarisme constitue traditionnellement un moyen pour les élus locaux d'accéder de façon privilégiée à l'allocation des ressources étatiques rares, il induit en même temps, parfois de façon involontaire, l'appartenance à la communauté nationale imaginée. Du coup, lorsque durant le dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle l'État grec se lança, une deuxième fois après les Bavarois, dans une nouvelle course en avant en termes de projet d'étatisation (infrastructures, organisation de l'administration, etc.), il rencontra moins de réactions locales que dans les années 1830. Malheureusement, cette phase, financée par des emprunts internationaux, par l'action évergétique (voir ci-dessous) et par une politique fiscale agressive mais centrée davantage sur la consommation que sur le revenu, s'arrêta violemment par une deuxième faillite en 1893. Le personnel politique essaya de désamorcer le problème en jouant la carte nationaliste, ce qui aboutit à la défaite lors de la guerre gréco-turque de 1897, et au contrôle international des finances grecques.

**La Vie des Idées :** En quoi les compromis tissés au XIX<sup>e</sup> siècle entre l'État et les élites locales ont-ils influencé de manière durable le rapport des citoyens grecs à l'État ?

**Anastassios Anastassiadis :** Comme nous venons de l'évoquer, pendant la première phase de l'étatisation, les élites locales devinrent les intermédiaires au travers lesquels l'État cherchait à s'assurer du contrôle des populations locales. Le parlementarisme institutionnalisa cette pratique. Cela n'aurait pas été problématique si une bureaucratie centrale efficace s'était

développée parallèlement. Rappelons que, pour Max Weber, la force de l'État moderne repose sur la coexistence de ces deux groupes : d'un côté, la bureaucratie rationnelle, produit d'un processus séculaire, animée par une abnégation et un dévouement quasi aveugle au service de l'efficacité étatique ; de l'autre, les élites politiques agissant à la fois comme acteurs et médiateurs du pouvoir au nom de la population, et assurant donc la légitimité de ce nouveau pouvoir étatique auprès de celle-ci. C'est l'interdépendance antagoniste des deux qui assure l'équilibre étatique moderne. La bureaucratie sans les acteurs politiques, c'est le *Château* de Kafka, à savoir une gestion des ressources ne prenant pas en compte les demandes de la population. Inversement, le pouvoir politique sans la bureaucratie, c'est *M. Smith au Sénat* de Capra : un combat inégal où tout dépend du caractère moral des personnalités politiques, et où les intérêts privés ont les moyens de peser sur l'action politique au détriment des plus faibles.

Dans le cas grec, les élites politiques ont assumé concrètement l'accès des populations à l'État et à ses ressources à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. La bureaucratie, en revanche, n'a jamais atteint un niveau d'efficacité optimale, soit parce qu'elle a souffert des coups d'arrêt dus à des événements comme les faillites de 1893 ou 1932 (et désormais 2012), soit parce que son développement fut rendu possible le plus souvent sous des régimes autoritaires (les régimes autoritaires des années 1930, la démocratie limitée des années de l'après-guerre), ce qui a contribué à la discréditer auprès de la population. Le dernier coup fatal lui fut porté, au nom de la « démocratisation », par les gouvernements socialistes des années 1980.

Le problème n'est donc pas tant le clientélisme en soi, que le fait que la bureaucratie étatique, insuffisamment institutionnalisée, n'ait pas les moyens de faire contrepoids. Après tout, les États-Unis ont eux-mêmes institutionnalisé un système clientéliste, sous la forme du système des dépouilles (« *spoils* »). Pourtant, personne (ou presque) n'accuse le président des États-Unis de nommer comme ambassadeurs ses amis et donateurs de campagne. C'est bien du clientélisme par définition, mais qui se trouve contrebalancé par l'efficacité bureaucratique. Ce n'est malheureusement pas le cas de l'État grec, où de surcroît l'intégration de clients, qui plus est incompetents, à une bureaucratie insuffisamment formée, produit des conséquences désastreuses pour la légitimité de l'État. Celui-ci peut difficilement se prévaloir d'une légitimité d'exercice et se trouve cantonné dans le rôle de victuailles que se disputent les acteurs politiques. Il n'est dès lors guère étonnant que les Grecs respectent peu leur État et ses serviteurs... tout en les craignant !

**La Vie des Idées :** Vous l'avez mentionné, l'État grec a déjà été placé à plusieurs reprises sous la tutelle des puissances étrangères. Quelles en ont été les conséquences sur le développement de la vie démocratique en Grèce ?

**Anastassios Anastassiadis :** Dès l'origine, l'État grec a été sous influence. Mais, durant le XIX<sup>e</sup> siècle, cela n'a pas empêché le développement d'un parlementarisme démocratique qui a plutôt bien fonctionné, notamment de 1862 à 1909. Rares sont les pays, y compris en Europe durant cette période, qui pratiquent à la fois le parlementarisme monocaméral et le suffrage universel (masculin) sans grands accrocs. Pendant 47 ans, la vie politique fut relativement stable. Cela ne fut pas forcément du goût des grandes puissances, qui estimaient que le peuple grec, comme leurs propres peuples, n'était pas assez mûr pour le jeu démocratique. Surtout, elles pensaient que cette ouverture politique empêchait le développement rationnel de l'État et de son arme séculaire, sa bureaucratie. Du coup, elles n'hésitèrent pas à exercer une pression pour exiger plus d'efforts de « rationalisation bureaucratique », y compris si cela impliquait la remise en cause du jeu démocratique. Ce fut notamment le cas lors du Contrôle international de 1898 suite à la faillite de 1893 et la défaite de 1897. La plupart des décisions économiques étaient prises alors par le Contrôle international et non pas par les gouvernements élus. De même, durant la guerre civile et les années qui suivirent (dans les années 1940-1950), la dépendance de la Grèce à l'aide américaine accentua la vassalisation de la classe politique vis-à-vis des États-Unis.

Cette situation a pu par ailleurs avoir des résultats positifs à court terme en termes de renforcement de l'État. Durant les quinze années entre la défaite de 1897 et le début des guerres balkaniques, l'appareil militaire et bureaucratique de l'État grec se modernisa et devint plus efficace, de manière si fulgurante – si l'on compare au XIX<sup>e</sup> siècle – que la Grèce put se prévaloir du rôle de mini-puissance impériale durant les années 1910. Cela était dû en grande partie à l'existence du Contrôle international. Celui-ci permettait l'adoption de décisions impopulaires, car autoritaires, dont les gouvernements n'avaient pas à assumer le coût électoral, puisqu'elles étaient selon eux « imposées par l'étranger ». La même situation se produisit dans les années 1946-1960. Mais cela rendit en même temps les acquis de l'étatisation très fragiles, car facilement imputés à l'illégitimité de mesures imposées par l'étranger. C'est également ce qui arriva dans les années 1980, et ce qui risque de se produire aujourd'hui.

Pis encore, les progrès de l'étatisation sous contrôle international durant les années 1900 ou 1950 ont persuadé toute une partie des élites grecques aspirant à plus de modernisation que le jeu démocratique, et non pas l'institutionnalisation de la bureaucratie, était le véritable problème. Dans cet esprit, l'omnipotence du parlementarisme agirait au détriment de la vigueur et de l'affirmation de l'exécutif, expliquant ainsi le « retard » de l'État grec. Cette idée n'a rien de spécifique à la Grèce. On la retrouve sous diverses formes dans toute l'Europe durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En Grèce, et compte tenu des autres facteurs déjà mentionnés (importance de l'appareil militaire en raison des nombreuses guerres, tensions socio-démographiques en raison de l'acquisition de nouveaux territoires et de l'arrivée des réfugiés), elle produisit une période particulièrement instable durant les années 1909-1940, pendant laquelle les coups d'État se comptèrent par dizaines. Le contraste avec la période de stabilité des années 1862-1909 est flagrant. Durant l'après-guerre, il aboutit à la dictature des colonels (1967-1974). Même les mesures d'étatisation positives entreprises durant ces périodes furent soit révoquées, soit arrêtées, du fait de leur tare congénitale, qui les faisait percevoir comme une importation illégitime imposée de manière autoritaire.

Il est fort à craindre qu'aujourd'hui les mêmes causes produisent les mêmes effets. Des mesures positives que beaucoup de Grecs voudraient voir appliquer seront marquées du sceau de l'illégitimité, car imposées par la troïka. Les élites aspirant à la modernisation à marche forcée se complairont sans doute dans un discours antipolitique, au nom de la rationalisation et du combat contre la « corruption » et le « clientélisme » des politiques, discours qui, malheureusement, a bien souvent ouvert la voie à des tournants autoritaires. Des partisans jusqu'au-boutistes du *statu quo*, pour des raisons qui sont loin d'être louables, se verront alors élevés au rang de héros résistants.

## **Deuxième partie : La Grèce dans l'Union européenne**

### **La redistribution sans l'imposition**

**La Vie des Idées** : L'État grec semble aujourd'hui éprouver de grandes difficultés à prélever l'impôt. Y a-t-il des origines historiques à ce phénomène ?

**Anastassios Anastassiadis** : Comme je l'ai déjà mentionné, l'État grec est en fait une ancienne province ottomane devenue indépendante. À la fois son système fiscal et son régime foncier suivent la logique ottomane. Dans le domaine juridique, le droit islamique s'imbrique avec le droit coutumier, mais aussi, pour les chrétiens, avec le droit ecclésiastique et donc byzantin. À leur arrivée, les Bavaois entreprirent la modernisation du régime foncier (par l'abolition de la mainmorte, la redistribution des terres, la création d'un cadastre) et de la sphère économique (introduction du code commercial napoléonien). Leurs efforts s'arrêtèrent net avec la faillite de 1843. Ce fut notamment le cas du cadastre (dont on vient seulement ces dernières années, dans le cadre de l'Union européenne, de relancer la réalisation), de la caisse ecclésiastique censée financer la formation du clergé, et de l'enseignement primaire ou encore du code civil qui ne fut pas promulgué avant le XX<sup>e</sup> siècle. De surcroît, les efforts de modernisation et donc de centralisation fiscale des Bavaois rencontrèrent énormément de résistances de la part des communautés locales. Du coup, toute une série de pratiques ottomanes ont persisté tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle.

Plus particulièrement, en ce qui concerne l'impôt, il faut considérer que la structure de l'économie grecque est marquée par le poids de l'agriculture. L'autre grande activité importante demeure le commerce. Or, comme l'a démontré l'historien Georges Dertilis, le compromis politique institutionnel grec du XIX<sup>e</sup> siècle joua *fiscalement* en faveur de ces deux groupes. L'instauration d'un parlementarisme démocratique tourna très tôt au profit des agriculteurs, qui obtinrent à la fois la redistribution des terres en leur faveur et l'allègement de leur fardeau fiscal. Contrairement à beaucoup de trajectoires d'étatisation, en Grèce la petite propriété agricole s'en est bien sortie et ne s'est pas fait absorber par la grande propriété comme dans d'autres pays européens. Ainsi, la Grèce compte parmi les rares États où il n'y eut ni exode rural massif fournissant une main d'œuvre abondante et disponible à l'industrialisation naissante, ni grandes révoltes de paysans dépossédés et réduits à la paupérisation. En même temps, l'allègement fiscal des agriculteurs ne fut pas compensé par un alourdissement de la charge des professions libérales et des financiers, qui constituent l'autre grand groupe ayant une forte influence, presque disproportionnée (encore aujourd'hui) sur la représentation politique. Il suffit de voir combien il est difficile pour les gouvernements de ces deux dernières années de libéraliser l'accès aux métiers d'avocat, d'ingénieur ou d'architecte, alors qu'ils promulguent des baisses colossales des retraites !

Même après la mise en place l'impôt sur le revenu en 1910, l'État grec a continué à préférer les taxes indirectes pour trouver des nouvelles ressources. Cela s'explique en grande partie par la difficulté à rendre l'impôt sur le revenu vraiment efficace, situation qui prend sa source dans la structure de l'économie grecque : effectifs pléthoriques des professions libérales (le nombre d'avocats, d'ingénieurs, de médecins, de dentistes, mais aussi de plombiers ou de propriétaires de taxi, par habitant grec est exceptionnel), domination de la petite propriété agricole et de la petite entreprise familiale à faible degré de main d'œuvre salariée (ou alors des salariés non-déclarés souvent immigrés comme dans le tourisme), importance du petit commerce. Le contrôle des revenus de ces professions est très aléatoire et complexe, encore aujourd'hui. En 2010, les quelque 4,4 millions de salariés et retraités grecs ont ainsi déclaré en moyenne 17 000 euros de revenus annuels, tandis que les 379 000 membres des professions libérales déclaraient en moyenne 11 500 euros de revenus (le seuil d'imposition étant fixé à 12 000 euros de revenu annuel), la palme revenant au million d'agriculteurs (1 500 euros de revenus annuels moyens déclarés) ! Il n'est guère surprenant, dès lors, que l'État grec en revienne, sous le poids de la crise, à la vieille recette du droit de patente annuel pour obtenir une augmentation des sommes perçues sur les revenus professionnels. Le poids de l'économie informelle (notamment dans les services) diminue les recettes fiscales, qui pèsent surtout sur les salariés et les retraités, c'est-à-dire ceux dont les revenus dépendent en fin de compte de l'État, du secteur parapublic ou des secteurs travaillant avec l'État (banques, grandes entreprises privées).

En fait, très tôt, et notamment dans l'entre-deux-guerres, c'est la consommation qui a supporté l'essentiel de la pression fiscale. Les classes urbaines sont les premières frappées, elles qui ne peuvent s'appuyer ni sur un revenu disponible suffisant ni sur l'autoconsommation. À chaque fois qu'il avait besoin d'argent pour financer une mesure d'étatisation, l'État grec instaurait un nouvel impôt indirect (un timbre fiscal sur certaines transactions pour construire des tribunaux, une taxe sur la cire pour verser les salaires et les retraites des prêtres, une taxe sur les billets de bateau pour les retraites des matelots, etc.). Plutôt que d'affronter la difficulté de perception de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales, on a empilé des taxes qui pèsent toutes *in fine* sur la consommation. L'instauration de la TVA, en 1987, qui ne fut accompagnée d'aucune baisse notable des autres taxes, fut à cet égard un moment d'anthologie.

L'allégement du poids des taxes indirectes constitue l'un des grands enjeux des réformes actuelles, d'autant plus que les revenus des salariés et des retraités (sur qui elles pèsent en tout premier lieu) subissent des coupes dramatiques depuis deux ans. On aurait pu croire que, sous l'effet de la baisse des salaires et du recul attendu de la consommation, les prix reculeraient malgré la hausse des taxes (c'était en tout cas le pari de la troïka). Il n'en a rien été, ce qui démontre la capacité des professions fermées à la concurrence à empêcher toute baisse des prix, ainsi que le caractère fortement oligopolistique du marché grec. Les revenus de l'État n'ont pas augmenté pour autant, les foyers ayant réagi à la baisse de leurs revenus et au maintien des prix par une baisse de leurs achats, tandis que les professions industrielles et commerciales ont réagi à la baisse de leurs ventes par une « résistance » accrue au reversement de l'impôt. Les recettes des impôts directs et indirects ont ainsi chuté, plongeant le pays dans la spirale de dépression que l'on observe depuis deux ans.

La situation actuelle nécessite à l'évidence la remise en cause d'un pacte fiscal, dont les origines remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui a de longue date favorisé les professions industrielles, commerciales et libérales, d'une part, et les agriculteurs, d'autre part, en protégeant les revenus des premières (et en ne les contrôlant pas) et en sous-imposant la terre des seconds. Il convient de déplacer le fardeau fiscal des salariés vers les diverses professions, en améliorant la collecte de l'impôt, en allégeant les taxes sur la consommation, en augmentant l'imposition de la propriété foncière et des revenus non-salariés, et en éliminant les niches fiscales qui se sont développées entretemps du fait de la transformation socio-économique de la Grèce.

**La Vie des Idées :** Comment s'est opérée, malgré tout, la redistribution des richesses en Grèce ?

**Anastassios Anastassiadis :** Comme je l'ai écrit ailleurs, durant le XIX<sup>e</sup> siècle c'est le développement de la pratique de l'évergétisme qui a permis une certaine redistribution des richesses. En fait, il s'agissait de pratiques de bienfaisance de type pré-moderne qui s'inscrivaient dans un nouveau cadre socioéconomique – l'intégration de l'économie villageoise dans l'économie mondiale du fait des opportunités qu'offrait l'ouverture commerciale de la Méditerranée orientale. Elles permettaient d'exorciser le mélange de crainte et d'envie que l'enrichissement soudain des marchands, et l'affichage de cette nouvelle inégalité sociale, pouvait provoquer auprès de ces communautés. L'Église orthodoxe

a facilité cette mutation en redéfinissant sa conception de la relation entre péché et vie éternelle dans le cadre de la procédure d'héritage et de testament. Elle a notamment instauré le principe du don en faveur de la communauté, qui a pris la place non seulement du don en faveur du monastère comme monnaie de rachat des péchés, mais aussi du don en faveur de la famille comme opération à visée « mémorielle ». C'était désormais la communauté tout entière qui se rappellerait le nom de l'évergète jusqu'à l'Apocalypse, et non plus seulement sa famille.

Puis, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, ce mécanisme de pouvoir fut transformé pour s'adapter à un discours « national » englobant, où les diverses pratiques de bienfaisance, regroupées sous le terme d'évergétisme, devinrent une preuve supplémentaire de la continuité historique de la nation grecque depuis l'Antiquité (l'évergétisme était en effet une pratique caractéristique des cités grecques de l'époque classique et hellénistique, très étudiée par les hellénistes depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'au livre célèbre de Paul Veyne, *Le Pain et le Cirque*, paru en 1976). Il se transforma également en un mécanisme de domination fortement influencé par les pratiques et des nouvelles réalités sociales venues d'Occident, s'accommodant au passage des concepts et des problèmes comme la charité, la question sociale, les classes dangereuses... Comme le répétaient avec fierté plusieurs hommes politiques, journalistes et intellectuels, qui essayaient sans doute de conjurer un spectre qui s'approchait à toute vitesse, la question sociale n'existait pas en Grèce, la présence d'évergètes nationaux rendant inutile toute lutte des classes.

Évidemment, cela était loin d'être le cas, et l'État dut réfléchir à d'autres solutions. L'État-providence et le développement de l'emploi public durant le XX<sup>e</sup> siècle furent ainsi les moyens d'assurer à la fois cette redistribution et de garantir la légitimité de l'État. De 1930 aux années 2000, l'État grec est devenu un véritable État-providence mettant en place toute la palette des politiques distributives et redistributives que se devait d'avoir tout État moderne (santé, éducation, retraites, prévoyance). Certaines de ces politiques reflétaient parfois l'aspect paternaliste de cet État typique des sociétés rurales, qui ne connaissait pas le principe de l'assurance mutualisée. Le système grec souffrait cependant de trois graves défauts : un financement provenant prioritairement des taxes indirectes sur la consommation ; une mise en place par à-coups qui permit à certains groupes professionnels d'obtenir un meilleur



traitement en fonction de leur pouvoir de négociation<sup>1</sup> ; enfin, une utilisation de l'emploi public et des avantages accordés sur « critères sociaux » comme un moyen de pratiquer une politique assurantielle à moindre frais (en nommant par exemple des personnes à des emplois publics pour raison sociale, ou en permettant aux lycéens n'ayant pas réussi à entrer dans une faculté sélective athénienne, mais à son équivalent provincial, de s'inscrire quand même à Athènes pour cause de « rapprochement familial »). Cette situation a une fois de plus handicapé la fonction publique, et il est évident que ce modèle ne peut plus perdurer. Pour autant, il faudra bien le remplacer : si la seule logique proposée par l'Union européenne consiste à déconstruire l'État, il faut s'attendre à des conséquences dramatiques (le chômage des moins de 25 ans est déjà à 50 %, les suicides ont augmenté de 40 % en deux ans, la criminalité est galopante), ainsi qu'à une forte contestation sociale dont on ne peut prédire l'ampleur.

**La Vie des Idées :** Le rôle de l'Église orthodoxe dans la société grecque, et dans les difficultés actuelles, est-il aussi important qu'on le dit souvent ?

**Anastassios Anastassiadis :** Pour avoir beaucoup travaillé sur l'Église, je pense qu'il s'agit là du *topos* préféré des journalistes, aussi bien grecs qu'étrangers, et des hommes politiques en manque d'idées. Cela leur permet de se prévaloir d'un discours progressiste à peu de frais. L'Église orthodoxe est importante, c'est un fait. Les politiques savent que c'est une institution qui peut servir de relais pour toucher les électeurs, comme le sont aussi les médias, les associations professionnelles d'avocats ou les médecins.

L'Église orthodoxe a-t-elle une fortune considérable ? Probablement. Peut-on l'estimer ? Pas vraiment, car nous n'avons pas de cadastre en ce qui concerne la propriété foncière, ni d'accès à ses actifs mobiliers. Il s'agit de plus d'une institution très décentralisée (il faudrait faire le tour de tous les diocèses pour se faire une meilleure idée). Un certain nombre de domaines importants sont en fait des possessions d'institutions ecclésiastiques bénéficiant d'un statut de quasi-extraterritorialité. C'est par exemple le cas des possessions des monastères du Mont Athos, qui dépendent du Patriarcat de Constantinople, ou encore celles du Patriarcat de Jérusalem. Ce sont souvent d'ailleurs ces institutions qui sont mêlées à

---

<sup>1</sup> Par exemple, lorsque l'État a voulu développer l'électrification durant les années 1950-1980, et attirer une main d'œuvre qualifiée, il préféra accorder des avantages sociaux, payables en nature – gratuité de l'électricité – ou dans le futur – âge de retraite avancée – plutôt que des salaires élevés qu'il ne pouvait financer, ce qui finit toujours par se payer à un moment donné, d'autant que les salaires ont fini par augmenter aussi...

des scandales, et non celles de l'Église de Grèce à proprement parler. Mais, de ce point de vue, l'État grec dispose de peu de marges de manœuvre. Les institutions ecclésiastiques orthodoxes mais étrangères constituent des enjeux de relations internationales que l'État grec ne peut prendre à la légère au nom d'une soi-disant sécularisation progressiste. Il suffit de rappeler que lorsque le procureur de la République a mis en examen un supérieur d'un grand monastère du Mont Athos impliqué dans un scandale foncier, ce fut Vladimir Poutine lui-même qui intervint en sa faveur !

En ce qui concerne la propriété foncière de l'Église de Grèce, elle est aujourd'hui, après plusieurs vagues de nationalisations survenues dans les années 1830 puis dans les années 1914-1929, très inférieure à ce que l'on pourrait croire. De surcroît, elle est très souvent sujette à des contestations juridiques sur son exploitation, notamment avec des municipalités. Au vu de mon travail sur les nationalisations précédentes, je suis assez méfiant lorsque j'entends parler de la nécessité de mettre l'Église à contribution, notamment quand cela vient du personnel politique local. La plupart du temps, ce discours cache un litige foncier ou une volonté d'appropriation des terres. De nombreuses municipalités souhaiteraient remettre la main sur les propriétés ecclésiastiques, comme c'était le cas durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, lorsqu'elles étaient directement responsables des églises. Compte tenu de ce que nous savons sur cette époque et sur l'état actuel des municipalités, c'est une éventualité à proscrire.

Les lois de 1929-1932 sur l'Église auraient dû régler l'ensemble des questions sur la propriété et sur le financement des institutions ecclésiastiques et de leurs personnels. L'Église allait enfin gérer sa propriété et son personnel en toute indépendance, une éventualité qui avait par ailleurs terrorisé le personnel politique depuis l'Indépendance car il craignait son influence, alors que la légitimité étatique n'était pas tout à fait assurée. Toutefois, la Seconde Guerre mondiale mit l'Église en situation financière embarrassante. Du coup, l'État accepta de payer les salaires des clercs orthodoxes en échange de quelques nationalisations supplémentaires et du versement de 25 % des revenus ecclésiastiques annuels (pourcentage porté à 35 % en 1968 par la dictature, puis progressivement réduit depuis 2004). En réalité, ces revenus ecclésiastiques furent systématiquement sous-évalués, comme tout autre revenu non-salarié en Grèce. Mais leur rentabilité est de toute façon restreinte et loin des sommes mirobolantes imaginées : en 2003, la meilleure année enregistrée, cette contribution a rapporté à l'État grec seulement 10 millions d'euros. Même en considérant que l'assiette qui a servi au calcul de cette contribution a été très sous-évaluée, il n'y a pas de quoi fantasmer.

Cela dit, l'Église grecque souffre des mêmes problèmes que l'État grec en termes d'institutionnalisation insuffisante, d'absence d'un personnel véritablement « productif » et de gestion inefficace de ses ressources. La crise sera aussi un moment de vérité pour elle. Elle devra revoir son mode de fonctionnement, car dans la situation de désastre social qui s'annonce en Grèce, les attentes et les besoins de la population seront énormes. De plus, une hausse de la fiscalité foncière aura automatiquement un impact sur sa fortune. Toutefois, il faut arrêter de reproduire un discours qui essaie de détourner le regard des véritables problèmes de l'économie grecque : la structure de cette économie et sa faible (ou artificielle) production de revenus fiscaux, ainsi que son intégration paradoxale à la sphère économique européenne ces trente dernières années.

### **Une crise économique et démocratique**

**La Vie des Idées :** Quelles ont été les conséquences économiques et sociales de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne en 1981 ? Annonçaient-elles la crise actuelle ?

**Anastassios Anastassiadis :** Rappelons d'abord sur quels piliers la Grèce s'est reconstruite au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : le bâtiment comme moteur de l'économie ; l'émigration comme soupape de sécurité face à l'exode rural massif et comme source de devises ; le développement d'infrastructures et d'entreprises publiques pour les gérer ; le développement d'une industrie grecque protégée par des tarifs douaniers, des subventions directes ou indirectes et le caractère oligopolistique du marché grec ; le soutien par tous les moyens aux champions traditionnels, tels que la marine commerciale ou plus tard le tourisme. En même temps, dans le contexte de l'après guerre civile, il a fallu promouvoir le modèle occidental capitaliste, en mettant en avant une culture de la consommation de masse. Pour autant, les Grecs sont restés assez « frugaux » jusqu'aux années 1980 (on peut sans doute y voir les derniers vestiges d'une société profondément marquée par la ruralité – au début des années 1980, 25 % de la population travaillait encore dans le secteur agricole).

L'entrée de la Grèce dans la CEE en 1981 a eu de nombreuses conséquences. L'industrie, jusque-là protégée, a fait faillite sous les coups combinés de la levée des barrières protectionnistes et de l'importation des produits européens fabriqués dans des pays disposant

d'une meilleure productivité et pratiquant des prix plus compétitifs. La désindustrialisation a connu une deuxième vague avec la fin du bloc soviétique et l'intégration progressive des ex-pays de l'Est dans l'Union européenne. L'agriculture, quant à elle, a dû faire face à l'arrivée de produits concurrents. Les gouvernements socialistes grecs des années 1980 ont réagi en pratiquant une politique pas si différente de celle du premier gouvernement Mauroy en France (nationalisations des industries concernées, pratiques inflationnistes, tertiarisation) en ajoutant l'utilisation des fonds structurels européens pour construire des infrastructures permettant le développement de l'emploi public, sans toujours avoir une planification en termes d'adéquation par rapport aux besoins socio-économiques et aux ressources disponibles – il y a en Grèce une université pour 250 000 habitants, lorsque la moyenne européenne est d'une pour un million d'habitants – ; l'utilisation de la PAC pour augmenter le revenu agricole sans l'orienter vers de nouvelles productions ou gains de productivité.

Progressivement, le rôle de l'État dans l'économie est devenu de plus en plus grand sans que celui-ci soit devenu plus efficace. Le déficit du budget grec et la dette ont commencé à monter en flèche durant les années 1980. Tout d'abord, les dévaluations de la drachme et l'inflation ont amorti le choc, mais elles ont en même temps eu gain de cause de la « frugalité » grecque dont je viens de parler. Pourquoi épargner lorsque l'inflation est élevée ? Durant la deuxième moitié des années 1990, la maîtrise des finances publiques n'a été que très éphémère, et a été rapidement emportée par l'euphorie des projets pharaoniques à la veille des Jeux olympiques de 2004. De plus, avec l'entrée dans l'euro, l'économie grecque a bénéficié d'un large accès aux crédits bon marché. En vingt ans à peine, la consommation s'est substituée à la frugalité, développant une forte dépendance au crédit. Les Grecs empruntaient à leurs banques, qui empruntaient aux banques allemandes et françaises, pour acheter des produits... allemands et français.

Les différents secteurs professionnels (du bâtiment à la santé) dont l'activité demeure très liée à l'action étatique ont su profiter de cette embellie artificielle. Les agriculteurs se sont transformés en rentiers ou en entrepreneurs locaux sans avoir besoin de se former ou d'investir massivement. L'arrivée, au lendemain de la chute du Mur de Berlin, d'une main d'œuvre immigrée abondante et peu coûteuse a rendu la situation encore plus euphorique pour certains. Ce fut notamment le cas dans les îles où l'essor du tourisme a créé des nouveaux groupes de rentiers de « l'économie du (café) frappé » : pourquoi travailler la terre ou s'engager dans des activités productives lorsque l'on peut construire des « chambres à louer »

et s'assurer de trois mois de collecte d'une rente touristique captive non-imposée, ou faiblement taxée, grâce au travail faiblement rémunéré d'immigrés non-déclarés ?

L'absence d'un système fiscal efficace a comme conséquence, dans ces secteurs, un moindre effort d'investissement, d'innovation et d'amélioration de la productivité, et la canalisation des profits vers la consommation non productive (en tout cas pour la Grèce). Il s'agit bien d'un problème économique structurel, et non pas d'un quelconque trait culturel. De même, il faut tordre le cou à ce faux débat sur le nombre d'heures de travail des Grecs et des Méditerranéens en général, les uns disant qu'ils travaillent peu et les autres rétorquant qu'ils travaillent davantage que tous les autres (l'OCDE confirme par ailleurs que les Grecs ont travaillé 2 100 heures par an en 2008, contre 1 450 pour les Allemands). La question ne réside pas dans le nombre d'heures travaillées, mais dans la productivité : il est clair, de ce point de vue, que pour un certain nombre de raisons, entre autres abordées ici, la productivité grecque est très faible. Cela n'empêche pas que beaucoup de gens cumulent souvent deux emplois, un emploi formel le matin, qui leur garantit une couverture sociale, et un emploi informel le soir, qui leur apporte un revenu supplémentaire.

**La Vie des Idées :** Peut-on dire que la crise de la dette grecque, avant d'être la résultante d'une faiblesse historique de l'État grec, est d'abord le produit des inégalités sociales et d'une crise de la démocratie ?

**Anastassios Anastassiadis :** La crise de l'État grec est aujourd'hui une triple crise, qui se déploie sur trois échelles temporelles et spatiales. Il s'agit d'abord d'une crise mondiale et européenne, liée au fonctionnement de l'économie globale, de ses déséquilibres et de la manière dont l'union économique et monétaire européenne assure sa médiation (très) imparfaite pour les États et les régions les plus pénalisés ou marginalisés par la division internationale du travail. La crise financière a rendu les États les plus fragiles vulnérables aux assauts des financiers à la recherche soit de plus de garanties pour leurs placements, soit de meilleurs profits à court terme. Au niveau européen, l'absence d'une véritable harmonisation fiscale et d'outils permettant une régulation économique et un minimum de solidarité entre les régions est en grande partie responsable non pas de la crise grecque, mais de son aggravation ces deux dernières années. Comme l'a écrit Paul Krugman, la Grèce n'est pas plus endettée ou en faillite que la Californie, mais cette dernière bénéficie à la fois du soutien de la politique monétaire de la *Federal Reserve* et de la politique budgétaire de l'État fédéral, et n'est pas

étranglée au nom du remboursement de ceux qui ont en grande partie spéculé sur elle ces dernières années. Enfin, les politiques redistributives dont bénéficient les Californiens sont payées par le budget fédéral, tandis qu'en Europe chaque État assume les siennes.

Au niveau conjoncturel, nous assistons à la crise du modèle productif et consumériste grec des trente dernières années. La Grèce devra pratiquer un sevrage draconien quant aux emprunts à faible taux, auxquels elle s'est habituée, notamment depuis l'entrée dans l'euro. Elle devra revenir à l'équilibre budgétaire sans pouvoir dorénavant compter sur l'endettement à bon compte et sur les subventions européennes pour poursuivre une étatisation qui ressemble à une fuite en avant sans plan, si ce n'est la satisfaction des communautés locales. Il est clair que l'appareil étatique connaîtra des coupes claires. Il faut espérer qu'elles laisseront la possibilité aux générations suivantes de s'en sortir. Pour cela, la remise en cause, le plus rapidement possible, des compromis sociaux et politiques qui ont présidé aux destinées grecques durant les quinze dernières années, est indispensable. L'État grec doit reprendre sa trajectoire d'étatisation en se fixant une nouvelle feuille de route à la fois modeste et réaliste.

Enfin, cette crise est surtout la crise de la classe politique grecque, et plus particulièrement des partis politiques apparus après la dictature, comme l'a expliqué le politiste Yannis Voulgaris. Au sein des deux plus grands de ces partis, la Nouvelle démocratie de centre-droit et le PASOK de centre gauche, ont toujours coexisté des groupements idéologiques et politiques très divers, unis sous la même bannière par la seule ambition de gagner une compétition électorale qui ne laisse aucune place aux alliances électorales et donc aux petits partis. Les deux partis ont de surcroît toujours combattu pour le même électorat, notamment les classes moyennes et la petite bourgeoisie. Cela n'est pas problématique en soi, mais le devient lorsqu'aucune bureaucratie ou institution ne peut agir comme garde-fou.

Toutefois, il va sans dire qu'après le vote du 12 février dernier, le paysage politique grec est plus que jamais proche d'une recomposition. Chacun des deux grands partis a radié de ses listes une vingtaine de députés qui refusaient de voter les nouvelles mesures d'austérité. La crise est surtout gravissime pour le PASOK qui vit ses dernières heures sous sa forme initiale, celle d'une formidable machine électorale (plus de vingt années au pouvoir sur les trente dernières années). En moins de trois ans de gouvernement, il a perdu plus de trente députés sur 160, et beaucoup lui prédisent un désastre électoral lors des élections qui devraient avoir lieu en avril. L'impopularité des mesures prises ces dernières années

n'explique pas seule cette implosion. Le gouvernement de M. Papandreou était travaillé par de profondes contradictions internes, entre la nécessité de se conformer aux exigences européennes et le souci de ne pas en payer le prix électoral, ce qui l'a conduit à privilégier des stratégies de « bluff » et de marketing politique plutôt que de s'occuper des véritables problèmes structurels de l'économie. Les pressions exercées par les groupes d'intérêts les plus actifs, qui constituaient aussi sa base électorale, n'ont rien arrangé.

Le parti du centre droit est lui aussi affaibli. Il a perdu une trentaine de députés depuis les élections, il y a 2 ans et demi, alors qu'il n'a même pas eu à exercer le pouvoir ! En fait, cette crise peut en même temps lui être salutaire, le vote parlementaire du 12 février ayant démontré une certaine volonté de son leader d'arrêter d'être une pâle copie du PASOK en tant que machine électorale. La décision d'assumer pleinement son statut de parti politique libéral, ancré à droite, lui fera perdre ses soutiens dans le syndicalisme public et para-public et auprès de certaines catégories qu'il partageait avec le PASOK, comme lui a fait perdre la majorité des députés de la « droite populaire et nationale ». Mais il avait de toute façon sans doute plus à espérer, d'un point de vue électoral, d'un rapprochement avec les classes moyennes pro-européennes, en rupture totale avec le PASOK, que du maintien d'une stratégie tournée vers des groupes sociaux en perte de vitesse et courtisé par toute une série d'autres partis de l'extrême gauche à l'extrême droite.

Le désir de renouvellement politique de la population est tel qu'il sera certainement difficile aux députés sortants de survivre à la crise. Quoi qu'il en soit, les véritables sujets sont devant nous : le remodelage de l'appareil fiscal, destiné à le rendre plus conforme aux pratiques les plus modernes, mais aussi adapté aux spécificités grecques ; une politique de recrutement et de formation d'une bureaucratie digne de ce nom, qui saura faire face aux politiques et non pas s'inféoder à eux ; enfin, l'inscription de ces mesures dans un nouveau pacte social et leur acceptation par les citoyens à travers la remise en route du processus démocratique et par le renouvellement massif du personnel politique. Il s'agit d'un processus douloureux et long qui peut connaître des dérapages. C'est pourquoi il est aussi important que l'Union européenne se pose la question d'une intégration fiscale et sociale qui ne se contente pas de reporter sur les plus faibles le fardeau d'une intégration douanière et monétaire fonctionnant à sens unique.

## Pour aller plus loin :

- la page personnelle d'Anastassios Anastassiadis sur le site de l'université McGill (Montréal) : <http://www.mcgill.ca/history/anastassios-tassos-anastassiadis>
- Anastassios Anastassiadis, « Les pérégrinations de l'évergétisme en Méditerranée orientale du XVIII<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle : éthique chrétienne, technologie de gouvernement et concept historiographique », *Le Mouvement social*, 234, janvier-mars 2011, p. 45-62 : [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=LMS\\_234\\_0045](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=LMS_234_0045)
- la page personnelle de l'historien Georges B. Dertilis, auteur récemment d'une *Histoire de l'État grec 1830-1920*, (en grec), Athènes, Estia, 2009 : <http://www.dertilis-history.gr/fr/Default.aspx> ; voir aussi du même auteur « Terre, paysans et pouvoir économique (Grèce, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle) », *Annales ESC*, 2 (mars-avril 1992), p. 273-291 ; « Terre, paysans et pouvoir politique (Grèce, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle) », *Annales ESC*, 1 (janvier-février 1993), p. 85-107.
- Nikos Alivizatos, *Les institutions politiques de la Grèce à travers les crises 1922-1974*, Paris, LGDJ, 1979.
- Gunnar Hering, *Die politischen Parteien in Griechenland, 1821-1936*, Munich, R. Oldenbourg, 1992.
- Violetta Hionidou, *Famine and Death in Occupied Greece*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Elisabeth Kontogiorgi, *Population Exchange in Greek Macedonia. The Forced Settlement of Refugees 1922-1930*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Kostas Kostis, « The formation of the state in Greece, 1830-1914 », in Faruk Birtok et Thalia Dragonas (dir.), *Citizenship and the Nation-State in Greece and Turkey*, Oxon, Routledge, 2005, p. 18-36 : [http://books.google.co.uk/books/about/Citizenship\\_and\\_the\\_nation\\_state\\_in\\_Gree.html?id=uX9MIW7pPcC&redir\\_esc=y](http://books.google.co.uk/books/about/Citizenship_and_the_nation_state_in_Gree.html?id=uX9MIW7pPcC&redir_esc=y)
- Kostas Kostis & Sokratis Petmezas, *The Development of the Greek Economy during the 19th c.* (en grec), Athènes, Alpha Bank Historical Archive, 2006 : <http://www.alphapolitismos.gr/en/03-Historic-Archive/publication/details/9>
- Kostas Kostis., « La paix introuvable : le cas grec », in Stéphane Audoin-Rouzeau S. et Christophe Prochasson (dir.), *Sortir de la Grande guerre : le monde et l'après 1918*, Paris, Tallandier, 2008, p. 349-367.
- George Mavrogordatos, *Stillborn Republic. Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*, Berkeley, University of California press, 1983.
- Marc Mazower, *Greece and the Interwar Economic Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Marc Mazower (dir.) *After the War was Over. Reconstructing the Family, Nation and State in Greece, 1943-1960* Princeton University Press, 2000.
- William McGrew, *Land and Revolution in Modern Greece 1800-1881*, Kent, Kent State University Press, 1985.
- Paul Krugman a consacré plusieurs articles à la crise grecque dont notamment : <http://www.nytimes.com/2010/05/07/opinion/07krugman.html>
- Le blog (en grec) du politiste Yannis Voulgaris <http://voulgaris.blogspot.com/>
- plusieurs analyses intéressantes sur la crise des deux dernières années sont parues dans *The Athens Review of Books* : [http://www.booksreview.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=136:we-have-the-troika-we-deserve&catid=55:-22--2011&Itemid=55](http://www.booksreview.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=136:we-have-the-troika-we-deserve&catid=55:-22--2011&Itemid=55)
- la plupart des synthèses d'histoire grecque adoptent le schéma de la « modernisation inachevée » et des héros-modernisateurs. Voir par exemple Richard Clogg, *A Concise History of Greece*, Cambridge, Cambridge University press, 1992, et John Koliopoulos et Thanos Veremis, *Greece: the modern sequel*, Londres, Hurst, 2002.

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 27 février 2012

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)