

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA FRANCE ET LA CRISE DES DETTES SOUVERAINES EN GRÈCE

PAR

FRANCESCO MARTUCCI (\*)

Depuis 2010, la Grèce connaît une crise de dettes souveraines. Elle a ainsi bénéficié d'une assistance financière octroyée par le Fonds monétaire international (FMI) et la zone euro, en contrepartie d'une conditionnalité politique impliquant l'adoption de mesures nationales d'une rigueur redoutable. Après que le gouvernement d'Alexis Tsipras, élu début 2015, a décidé de rompre avec les mesures considérés d'austérité, l'assistance financière a été interrompue par le FMI et la zone euro. Une crise majeure a secoué la Grèce au cours de l'été 2015. Sous la menace d'un *Grexit*, un accord a finalement été trouvé aboutissant à un troisième plan d'aides. Tout au long de la crise, la France a joué un rôle majeur, s'opposant au *Grexit*, poussant à un « agreeement », initiant une relance du projet européen.

« *Monsieur, on ne fait pas jouer Platon en deuxième division* ». La citation est connue. C'est en ces termes que, à la fin des années 1970, Valéry Giscard d'Estaing s'est adressé à François-Xavier Ortoli, alors membre du cabinet du président de la Commission européenne (1). Cette dernière envisageait de rendre un avis en vue de différer l'adhésion de la Grèce à la Communauté économique européenne (CEE). Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1962, la Grèce était liée à la CEE par un accord d'association (2), dont l'exécution a été suspendue au cours de la dictature. Le 12 juin 1975, après le dépôt de la candidature officielle par le gouvernement grec, les négociations d'adhésion ont débuté le 27 juillet 1976 et se sont achevées le 23 mai 1979. La volonté de la France, exprimée par son Président de la République, s'est révélée décisive pour accélérer le processus d'adhésion de la Grèce. En effet, la Commission se montrait quelque peu rétive et, tout en admettant la signification politique de cet élargissement, mettait en exergue le retard économique important de la Grèce ; c'est pourquoi elle avait proposé une longue période de pré-adhésion aux fins de permettre l'intégration de l'économie grecque dans la CEE (3). Finalement, les Etats membres de la Communauté, la France en tête, ont politiquement

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) « La Grèce et l'Union européenne, un mariage de déraison », *Reuters*, 12 oct. 2011.

(2) Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce, *JO* 26, 18 fév. 1962, p. 294.

(3) Avis de la Commission au Conseil concernant la demande d'adhésion de la Grèce, 28 janv. 1976, COM (76)30.

décidé d'accélérer le processus. Le traité d'adhésion a été conclu le 28 mai 1979 (4) ; il a néanmoins pris en compte les implications économiques de cette adhésion. Ainsi, l'Acte d'adhésion a comporté une série de dispositions établissant une période transitoire de cinq à sept ans, selon les domaines. Rétrospectivement, on peut se demander si l'adhésion de la Grèce n'était pas prématurée. Pour la France cependant, cet élargissement était à la fois une condition d'une stabilisation démocratique de l'Europe au plus près des Balkans et une contribution à l'édification d'une culture européenne. Économiquement, la participation à la CEE était censée produire une prospérité économique permettant à la Grèce de rattraper son retard de développement.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la Communauté européenne est entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Onze États membres ont transféré leur compétence en matière de politique monétaire et de change afin de partager une monnaie unique, l'euro. Le Danemark et le Royaume-Uni ont obtenu, lors des négociations du Traité de Maastricht, un *opting out*, tandis que la Suède, qui a adhéré en 1995, a fait le choix politique de ne pas respecter les critères de convergence pour adopter la monnaie unique (5). En 1999, la Grèce est le seul État membre qui, économiquement, ne présentait pas le degré de convergence durable exigé par le traité instituant l'Union européenne pour participer à la zone euro (6). Toutefois, dès le Conseil européen de juin 2000, les chefs d'État ou de gouvernement ont entériné la décision politique de faire entrer la Grèce dans la zone euro (7). Le Conseil Ecofin a levé juridiquement la dérogation dont faisait l'objet la Grèce (8) en se fondant sur l'appréciation économique de la convergence fournie par la Banque centrale européenne (BCE) et la Commission (9). Cependant, la levée de la dérogation était déjà acquise puisque, dès le 9 mars 2000, Costas Simitis avait annoncé que la

(4) Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres des Communautés européennes) et la République hellénique relatif à l'adhésion de la République hellénique à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 291, 19 nov. 1979, p. 9.

(5) La Suède ne participe pas au MCE II et n'a pas rendu compatible le statut de sa banque centrale avec la règle d'indépendance imposée par l'article 130 TFUE. Cf. BCE, *Rapport sur la convergence*, juin 2014, pp. 103-105. Le 14 septembre 2003, le gouvernement suédois a organisé un référendum, à l'issue duquel 56% des Suédois ont voté contre l'adoption de la monnaie unique. Sur la question, cf. J.-V. LOUIS, « On cohesion and diversity : Sweden and EMU », Conférence « Towards an effective and enlarged EU », Swedish Institute of International Affairs./TEPSA, 10 nov. 2000 ; M. SIDEEK, « A critical interpretation of the EMU convergence rules », *LIEI*, n° 1, 1997, pp. 1-16.

(6) Institut monétaire européen, *Rapport sur la convergence*, 1998.

(7) Conseil européen de Santa Maria Da Feira, 19 et 20 juin 2000, conclusions, point 43 : « *Le Conseil européen félicite la Grèce pour les résultats qu'elle a obtenus ces dernières années en matière de convergence, grâce à une politique économique et financière saine et il se réjouit de la décision concernant l'entrée de la Grèce dans la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ce qui constituera une nouvelle étape positive du processus d'intégration monétaire de l'Union* ».

(8) Décision du Conseil, du 19 juin 2000, conforme à l'article 122, paragraphe 2, du Traité pour l'adoption par la Grèce de la monnaie unique au 1<sup>er</sup> janvier 2001, JOCE L 167, 7 juil. 2000, p. 19.

(9) BCE, *Rapport sur la convergence 2000* ; Commission européenne, *Convergence Report*, 2000.

Grèce remplissait les critères de convergence. La Commission européenne n'était pas dupe et Eurostat avait exprimé des doutes quant à la fiabilité des données statistiques et comptables fournies par la Grèce (10). Les Etats membres ont décidé de passer outre : d'une part, ils avaient eux-mêmes procédé à quelques « arrangements » pour lancer la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) (11) ; d'autre part, ils ont insisté sur le caractère régalién de la production de statistiques nationales dans laquelle la Commission ne devait pas s'immiscer.

Encore une fois, la France a été l'un des principaux soutiens de la Grèce, en vue notamment de déplacer le centre de gravité de la zone euro vers la Méditerranée (12). En 1996, Jacques Chirac avait obtenu que le nom « euro » soit inscrit en alphabet grec sur les billets (13). En 2000, il a pesé dans la décision politique d'une entrée de la Grèce dans la zone euro. Il est vrai que cette perspective ne suscitait pas, même chez les Allemands (14), d'inquiétudes majeures. L'heure était alors à une certaine euphorie, l'attention mobilisée par le débat sur la constitutionnalisation de l'Europe lancé par Joschka Fischer dans son discours à la Humbolt Universität (15). La monnaie unique était censée produire un effet d'entraînement économique, mettant les Etats de la zone euro sur la voie de la prospérité et, donc, à l'abri du besoin. Ce mythe fondateur de la monnaie unique explique qu'aucun mécanisme d'assistance financière n'ait été prévu dans la zone euro par le Traité de Maastricht.

Après son entrée dans la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la Grèce a fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif en 2004 (16). Le Conseil Ecofin a alors estimé que l'importance du dérapage du déficit grec s'expliquait notamment par les préparatifs des Jeux olympiques et l'indemnisation de dégâts causés par le mauvais temps (17). Ironie de l'histoire, l'Allemagne et la France faisaient aussi, dans le même temps, l'objet de procédures

(10) La Commission européenne et Eurostat se sont cependant gardés de prendre position officiellement.

(11) Cf. R. HERTZOG, « La longue marche vers l'Union économique et monétaire », *LPA*, n°112, 17 sept. 1997, p. 26 ; D. STASAVAGE, « Le Pacte de stabilité de l'UEM : crédible ou efficace », *Politique étrangère*, n°4, 1997, p. 580. Pour un exemple d'« arrangement comptable », cf. le traitement des versements effectués par l'Etat français à France Télécom pour payer les futures retraites des salariés de l'entreprise et la réaction des banquiers centraux ; E. GIOVANNINI, « L'affaire France Télécom : une nuit à la Bundesbank », in A. DE MICHELIS / A. CHANTRAINE, *Mémoires d'Eurostat*, OPOCE, Luxembourg, 2003, p. 144.

(12) Dans ses *Mémoires*, Jacques Chirac n'évoque pas l'entrée de la Grèce dans la zone euro. Il souligne cependant le rapport de forces avec l'Allemagne de la fin des années 1990 et du début des années 2000 : J. CHIRAC, *Mémoires II, Le Temps présidentiel*, Editions Nil, Paris, 2011, p. 300.

(13) P. RICHE, « L'euro à J-1000 », *Libération*, 15 avr. 1996.

(14) La presse populiste allemande s'est néanmoins fait l'écho des réticences fédérales : cf. l'entretien du ministre Eichel, « Der euro für Griechenland, So machte Finanzminister Eichel den wichtigsten Kritiker platt », *Bild*, 2010.

(15) Discours de Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, sur la finalité de l'intégration européenne, prononcé à Berlin le 12 mai 2000.

(16) En vertu de l'article 126 TFUE, les Etats membres doivent éviter les déficits excessifs ; le caractère excessif du déficit s'apprécie à l'aune de deux valeurs, déterminées par la référence au PIB du déficit public (3%) et de la dette publique (60%).

(17) Décision 2004/917/CE du Conseil du 5 juillet 2004 sur l'existence d'un déficit excessif en Grèce, *JOUE* L 389, 30 déc. 2004, p. 25.

pour déficit excessif engagées par la Commission, mais que le Conseil Ecofin avait suspendues le 25 novembre 2003 (18) avec des conclusions par la suite annulées par la Cour de justice (19). On comprend dès lors que la France ne se soit pas montrée particulièrement sourcilieuse avec l'état des finances publiques grecques. Il faut au demeurant attendre 2004 pour que les « erreurs » comptables et statistiques commises par la Grèce soient officiellement reconnues par le nouveau gouvernement grec et les institutions européennes (20). Fin 2004, la Commission a engagé une action en manquement à l'encontre de la Grèce « *en raison de l'incapacité durable des autorités grecques de fournir des données statistiques* » (21), qui a été close en 2007 sans qu'aucune justification ne soit donnée.

Rétrospectivement, on peut penser que l'entrée de la Grèce dans la zone euro a également été prématurée. Il est établi que cet Etat membre n'avait pas atteint – voire n'a pas encore – le degré de convergence durable exigé par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour adopter la monnaie unique. Il est tout autant avéré que la zone euro présentait une lacune de taille : rien n'était prévu en cas de crise de dettes souveraines, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la soutenabilité des finances publiques n'est plus garantie de sorte qu'un défaut de l'Etat est envisageable (22). A la suite des élections de 2009, le nouveau gouvernement grec révèle que, encore une fois, les statistiques budgétaires sont erronées. Déjà frappée par la crise financière, la Grèce présente un rapport du déficit au PIB non pas de 6%, comme initialement annoncé, mais de 12%. Les marchés réagissent : si le gouvernement peut continuer à emprunter, c'est à des taux qui deviennent prohibitifs de sorte que l'« effet boule de neige » de l'endettement est enclenché. La Grèce emprunte pour rembourser tout au plus une partie, de plus en plus réduite, de ses taux d'intérêt. La zone euro tergiverse, les Allemands redoutent l'aléa moral d'une assistance financière qui risquerait d'inciter l'indiscipline budgétaire des autres Etats membres. D'autres Etats, dont la France, craignent quant à eux qu'un défaut grec ne provoque une crise du secteur bancaire, déjà affecté par la crise des *sub-primes*.

Il faut attendre mai 2010 pour que, sur l'impulsion du président de la BCE (Jean-Claude Trichet), l'Union européenne et les Etats de la zone euro

(18) Conseil ECOFIN, 2546<sup>e</sup> session, 25 nov.. 2003, Doc. 15272/03, PV/CONS 70 ECOFIN 377, pp. 7, 10-11.

(19) CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c/ Conseil*, C-27/04, *Rec.* p. I-6649.

(20) En 2004, le gouvernement grec a mené un audit dont les résultats sont repris dans un rapport d'Eurostat. Cf. Report by Eurostat on the Revision of the Greek government deficit and debt figures, 22 nov. 2004; Conclusions du Conseil Ecofin, *La Révision des données budgétaires grecques*, Communiqué de presse, 2628<sup>e</sup> session, Bruxelles, 7 déc. 2004, 15150/04 (Presse 339); Rapport de la Commission sur la Grèce élaboré conformément à l'article 104, paragraphe 3, du Traité, 19 mai 2004, SEC(2004) 623 final, s/note 5.

(21) Commission européenne, Rapport concernant le problème comptable lié à la révision des données budgétaires grecques, COM(2004)784 final, 1<sup>er</sup> déc. 2004, p. 8; Commission européenne, 22<sup>e</sup> Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004); Document de travail des services de la Commission; Situation dans les différents secteurs. Annexe au COM(2005)570, 23 déc. 2005, p. 71.

(22) Par défaut étatique, on entend le fait qu'à l'échéance d'une créance, l'Etat ne s'acquitte pas de sa dette.

établissent des mécanismes d'assistance financière qui vont bénéficier à la Grèce, à l'Irlande, au Portugal dès 2010, puis à Chypre et à l'Espagne en 2012. Outre des prêts bilatéraux à la Grèce (23), les Etats de la zone euro ont accordé une assistance financière par le truchement du Fonds européen de stabilité financière (FESF), société anonyme de droit luxembourgeois (*special vehicle*) qu'ils ont constituée et dont ils ont été les actionnaires (24). Le FMI a également été impliqué (25). A partir de juillet 2013, le Mécanisme européen de stabilité (MES), institution financière établie par un traité conclu entre les Etats de la zone euro (26), a succédé au FESF. Quel que soit l'instrument mobilisé, l'assistance financière se caractérise par un prêt accordé à l'Etat en difficulté, financé par une émission obligataire sur les marchés garantie par les Etats de la zone euro ; en contrepartie, l'Etat respecte une conditionnalité politique arrêtée conjointement avec la Commission, en étroite liaison avec la BCE et, le cas échéant, le FMI, étant précisé que la Commission et la BCE agissent sur mandat des Etats de la zone euro. Cette conditionnalité politique cristallise les mesures dites d'austérité.

Des cinq Etats de la zone euro ayant bénéficié d'une assistance financière, la Grèce est le seul à ne pas être parvenu à surmonter la crise des dettes souveraines. Pourtant, les plans d'aides se sont succédé pour des montants considérables dont on peine à mesurer l'ampleur (27), tandis que la Grèce a bénéficié de mesures non conventionnelles de la BCE (28). En contrepartie, la Grèce a dû respecter une conditionnalité négociée avec ses créanciers afin de rétablir son accès aux marchés financiers. En février 2015, alors même que la Grèce présente pour la première fois un budget en excédent primaire, des élections législatives sont convoquées, à la suite de l'impossibilité pour le Parlement d'élire un Président de la République (29).

(23) Déclaration des ministres de l'Eurogroupe, 2 mai 2010.

(24) Conseil Ecofin, Session extraordinaire, 9 et 10 mai 2010, 9596/10 (Presse 108) ; EFSF framework agreement.

(25) Le Conseil avait également établi le Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) par voie de règlement. Instrument financier garanti par le budget de l'Union, le MESF n'avait qu'une capacité limitée, ce qui explique que son rôle soit demeuré marginal.

(26) Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Slovaquie, la République Slovaque, la République de Finlande.

(27) 1<sup>er</sup> plan d'aide (2010) : 110 milliards : 80 milliards de la zone euro ; 30 milliards du FMI ; en mars 2012, 73 milliards d'euros ont effectivement été versés, soit 52,9 milliards d'euros de prêts bilatéraux et 20,1 milliards d'euros par le FMI. 2<sup>e</sup> plan (2012) : 171,6 milliards d'euros, dont 143,6 milliards d'euros financés par le FESF et 28 milliards par le FMI. Au 31 mars 2015, « le total des programmes d'assistance établis au profit de la Grèce s'élevait à 244,6 milliards d'euros, dont 215,7 milliards d'euros avaient été déboursés et 28,9 milliards d'euros restaient à verser ». Le 2<sup>e</sup> plan d'aide comprend une implication du secteur privé qui s'est traduite par un renoncement des banques commerciales à une créance de 105 milliards d'euros. Sénat, *Les Risques financiers pour la France inhérents à un éventuel défaut grec*, Rapport d'information, 8 juil. 2015, pp. 6-8.

(28) Ces mesures concernent les titres de dette souveraine émis par la Grèce. Il s'agit de l'inscription sur la liste des actifs éligibles aux opérations de politique monétaire et d'achats sur le marché secondaire. Cf. Sénat, *Le Rôle de la Banque centrale européenne face à la crise*, Rapport d'information, 18 juin 2015.

(29) Cf. Sénat, *La Situation de la Grèce au sein de la zone euro*, Rapport d'information, 25 juin 2015.

Syriza – une coalition de partis et de mouvements – gagne les élections. Devenu chef de gouvernement, Alexis Tsipras entend appliquer le programme pour lequel il a été élu en mettant un terme à l'« *austérité imposée par la troïka* » (30). S'engageant dès lors avec le FMI et la Zone euro des discussions qui aboutissent sur une impasse (31). Au début de l'été 2015, constatant que la Grèce n'a pas accepté les nouvelles mesures de conditionnalité, le FMI et le MES décident d'arrêter l'assistance financière. La Grèce ne peut pas rembourser l'échéance du prêt du FMI qui est arrivé à échéance le 30 juin 2015. Le 5 juillet 2015, le gouvernement grec organise un référendum à l'issue duquel plus de 61% des Grecs répondent non à la question de savoir s'ils acceptent la conditionnalité politique telle que proposée par les « *institutions* » (32). Latente depuis février, la crise éclate ; pragmatiques, le gouvernement grec et les institutions parviennent à finaliser, au cours de l'été 2015, un troisième plan d'aides.

Fidèle à sa tradition philo-grecque, la France a joué un rôle décisif tout au long de la crise. Dans la continuité de ses prédécesseurs (33), François Hollande a apporté un soutien raisonné à la Grèce dont la teneur est ainsi résumée : « *La France, depuis déjà plusieurs semaines, fait tout ce qu'elle peut pour rapprocher les points de vue, pour favoriser la discussion et la négociation entre la Grèce et la Commission européenne, le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne. La France fait en sorte que chacun prenne ses responsabilités ; et la France fait tout, avec d'ailleurs l'Allemagne, pour que la Grèce reste dans la zone euro* » (34).

La position de la France peut être présentée en trois temps. La France s'est opposée avec force à toute sortie de la Grèce de la zone euro. Elle a participé activement à la quête d'un arrangement pour une sortie de crise. Elle a également saisi l'occasion pour initier une nouvelle relance du projet européen.

#### L'EXCLUSION CATÉGORIQUE DU *GREXIT*

Après le défaut de la Grèce à l'égard du FMI le 30 juin 2015, un tabou est tombé : la sortie de la Grèce de la zone euro (*Grexit*) (35). Même à l'acmé de la crise au cours de l'été 2015, la France s'est opposée avec la plus grande

(30) *Ibid.*, pp. 18 et 21.

(31) Pour un résumé de la crise, cf. R. BALDWIN, « Greek crisis columns since 2009 », *Vox EU*, 21 juin 2015. Cf. également Sénat, *La Situation de la Grèce...*, *op. cit.*

(32) A. Tsipras a demandé que le terme de *troïka* soit remplacé par celui d'institutions, politiquement et juridiquement plus correct il est vrai. En droit cependant, la modification d'appellation ne change rien : les institutions désignent l'ensemble constitué par la Commission et la BCE qui agissent sur mandat du MES – et donc des Etats de la zone euro – ainsi que par le FMI.

(33) Dans son discours à la Vouli (Parlement grec), F. Hollande invoque ainsi Valéry Giscard d'Estaing et le général de Gaulle : Discours au Parlement grec, 23 oct. 2015.

(34) Conférence de presse lors de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, 22 juin 2015.

(35) L'expression « *Grexit* » a été inventée par Willem Buiter, *chief economist* de City Group, en février 2012, dans une note consacrée à la sortie de la Grèce de la zone euro, en contractant *Greece* et *Exit*.

fermeté à toute hypothèse de *Grexist*. La raison profonde de cette position tient à la consolidation d'un soutien indéfectible des Français à la Grèce. Dans le discours officiel, se déploie ainsi une rhétorique de la démocratie. De prime abord, entre lieux communs et bons sentiments, cette invocation de la démocratie vise à justifier le soutien de l'Etat français à la Grèce. A y regarder de plus près, l'argument démocratique est bien plus subtil qu'il n'en paraît, dans un espace de « *souveraineté partagée* » (36). La position de la France exprime ainsi « *une double exigence : le respect du changement démocratique, mais aussi le respect des règles européennes* » (37).

Dans son discours tenu à la Vouli, le Parlement grec, du 23 octobre 2015, F. Hollande a insisté sur l'affinité élective entre la Grèce et la démocratie, soulignant que c'est « à Athènes qu'est née *l'idée même de démocratie et c'est à partir de là que la démocratie a pu rayonner bien au-delà de l'Europe* » (38). Si J. Chirac avait avancé l'argument de la « *Grèce, berceau de la démocratie* » pour l'entrée dans la zone euro, F. Hollande emploie la même argumentation pour maintenir cet Etat membre dans la zone euro. La démocratie constitue un ressort sémantique particulièrement efficace pour réguler les rapports interétatiques dans la zone euro.

D'un côté, l'argument démocratique met à l'abri des risques d'ingérence dans la vie politique nationale des Etats membres. Lorsque Syriza a gagné les élections législatives en février 2015, F. Hollande s'est « empressé » (39) de féliciter A. Tsipras, sans toutefois négliger la question de la dette grecque. De la même manière, lorsque le gouvernement grec a décidé d'organiser le référendum en juillet 2015, la France s'est gardée de toute immixtion, soulignant au contraire ce « *choix souverain [car] c'est la démocratie et le droit du peuple grec de dire ce qu'il veut pour son avenir* » (40). Devant la Vouli, F. Hollande a même tenu à « *saluer la leçon de démocratie* » donnée par la Grèce : « *pays attaché à sa dignité, c'est celle d'un peuple qui entend garder la maîtrise de son destin, c'est celle d'une nation qui affronte avec courage les circonstances qui la frappent* » (41). La France s'est ainsi gardée de prendre position sur l'organisation du référendum. Toutefois, « *le respect de la démocratie n'est pas contradictoire avec le respect des règles communes ; responsabilité, solidarité, toujours les mêmes principes* » (42). D'un autre côté, la rhétorique démocratique a ainsi permis d'exercer une forme de pression sur le peuple et le gouvernement grecs. Elle est pour ce faire relayée par l'argument de la « responsabilité » : la France a décidé d'« *appeler à la responsabilité, c'est ce que la Grèce doit faire et son référendum ne la dispense pas de faire ce travail-là* ». La

(36) L'expression est employée par F. Hollande.

(37) Compte rendu du Conseil des ministres, 1<sup>er</sup> juil. 2015.

(38) Discours au Parlement grec, 23 oct. 2015.

(39) Selon l'expression d'un journaliste : cf. 5<sup>e</sup> conférence de presse du président François Hollande – Questions/Réponses, 5 fév. 2015.

(40) Déclaration lors de la visite de la Compagnie nationale du Rhône, Lyon, 1<sup>er</sup> juil. 2015.

(41) Discours au Parlement grec, 23 oct. 2015.

(42) Discours du Président de la République au Parlement européen, 7 oct. 2015.

responsabilité signifie qu'on ne saurait faire « *des référendums pour ne pas appliquer les règles* » (43). L'argument démocratique se retourne dès lors contre la Grèce car, s'il faut respecter la volonté du peuple hellénique, la volonté des peuples des autres Etats de la zone euro doit tout autant être prise en compte. F. Hollande a souligné : « *Nous allons voir également quelle sera la réaction des 18 autres pays, ça aussi, c'est la démocratie, nous avons une souveraineté partagée, parce que nous avons une même monnaie, donc tout le monde doit être responsable et faire preuve de solidarité* » (44), avant d'insister, et les mots ont été pesés : « *L'enjeu sera fondamental : il est de savoir si les Grecs veulent rester dans la zone euro. C'est leur place à mes yeux, mais c'est à eux d'en décider ou de prendre le risque d'en sortir* ». C'est la seule fois, au cours de la crise de l'été 2015, que la France a évoqué l'hypothèse d'un *Grexit*.

En droit constitutionnel grec et en droit de l'Union, le résultat du référendum ne pouvait avoir aucune conséquence sur le maintien ou la sortie de la Grèce de la zone euro. Juridiquement, l'hypothèse de la sortie d'un Etat de la zone euro n'est guère évidente (45). Rien n'est en effet prévu dans les traités régissant l'Union européenne. Assurément, l'enjeu est politique : Yanis Varoufakis avait ainsi conçu un « plan » consistant en un *Grexit de facto*, avec une renationalisation de la monnaie... L'enjeu était économique : en 2015, confrontées à des difficultés de liquidités, les établissements de crédit grecs ont bénéficié de l'Emergency Liquidity Assistance (ELA) octroyée par la BCE ; à défaut d'une telle assistance, les liquidités se seraient tellement taries en Grèce que, là encore *de facto*, un *Grexit*, avec l'émission d'une nouvelle monnaie grecque, serait devenu inévitable. *De jure*, deux solutions peuvent être avancées pour permettre la sortie d'un Etat de la zone euro. La première consiste pour l'Etat en cause à mettre en œuvre le droit de retrait consacré par l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, avant d'adhérer à nouveau sans participer à la monnaie unique. Le subterfuge est juridiquement grossier et s'apparente à un détournement de procédure. Aussi, pour nous, la seule option respectueuse du droit de l'Union est-elle de réviser le TFUE. Juridiquement, l'euro n'est pas irréversible : ce que le Traité a fait, il peut le défaire, encore faut-il recourir à la procédure adaptée. On peut soit insérer dans le Traité une disposition organisant la sortie de la zone euro, soit adjoindre au Traité un protocole régissant la sortie. En tout état de cause, la procédure de révision ordinaire doit être mise en œuvre, de sorte qu'il est nécessaire de recueillir le consentement de tous les Etats membres. Autrement dit,

(43) Conférence de presse de François Hollande, Président de la République, sur la Grèce et la zone euro, 7 juil. 2015.

(44) Déclaration conjointe à la presse avec Angela Merkel, 6 juil. 2015.

(45) Sur ce point, on se permet de renvoyer à F. MARTUCCI, « La Grèce et la crise de dette souveraine. - En attendant Godot, allons voir Godeau », *JCP Edition Générale*, n°29, 20 juil. 2015.

un *Grexit* implique dans tous les cas l'assentiment de l'Etat grec. C'est au demeurant la position de la France (46).

Après le référendum, les Grecs ont fait le choix de demeurer dans la zone euro. Du moins est-ce l'interprétation que retient la France après le résultat du référendum. F. Hollande affirme ainsi : « *Nous prenons acte du résultat et nous respectons le vote des Grecs, parce que l'Europe, c'est la démocratie. Nous avons aussi entendu le message de tous les partis démocratiques grecs qui se sont réunis aujourd'hui et qui ont réaffirmé, ensemble, leur volonté que leur pays reste dans la zone euro* » (47). L'argument démocratique est encore une fois mobilisé pour exclure tout *Grexit*. La démocratie représentative prend cependant le relais, puisqu'il est insisté dans la sémantique présidentielle sur le rôle des « *partis politiques démocratiques grecs* » : le vote à la Vouli a expressément signifié la volonté des partis « *démocratiques* » – l'adjectif est lourd de sens – que la Grèce reste dans la zone euro.

La position de la France est ainsi demeurée constante : le *Grexit* est exclu (48). Le référendum a néanmoins eu des implications, au premier titre desquelles figure la nécessité de conclure un nouvel accord entre la Grèce et ses créanciers (49).

#### UNE CONTRIBUTION ACTIVE A L'« AGREEMENT »

« *We have 'agreement'* » : le 12 juillet 2015, le Président du Conseil européen déclare qu'après 17 h de négociation, a été trouvé un accord avec la Grèce dont la singularité justifie assurément le jeu de mots contractant *agreement* et *Greece* (50). L'assertion, sans être inexacte, s'avère réductrice. Les négociations ont duré plusieurs mois et l'accord n'a été finalisé qu'après plusieurs semaines. L'*Agreement* n'en a pas moins mis fin à la crise de 2015, sans toutefois résoudre les difficultés structurelles de la Grèce.

Une lecture rétrospective s'impose pour saisir la teneur de cet accord, qu'on a communément désigné comme « troisième plan d'aide » à la Grèce. Comme les deux plans qui l'ont précédé, ce troisième plan correspond à un mécanisme d'assistance financière. Le FMI et/ou le MES (51) décide(nt) unilatéralement l'assistance financière, dont l'octroi est conditionné à la mise en œuvre, par l'Etat, de mesures de politique économique. Ces mesures sont regroupées dans un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) que l'Etat négocie avec le FMI, la Commission et la BCE.

(46) Conseil restreint sur la Grèce - Déclaration du Président de la République, 29 juin 2015.

(47) Déclaration conjointe de François Hollande, Président de la République, et Angela Merkel, Chancelière de la République fédérale d'Allemagne, sur la Grèce et la zone euro, 6 juil. 2015.

(48) Cf. par exemple la 5<sup>e</sup> conférence de presse du président François Hollande - Questions/Réponses, 5 fév. 2014 ; Déclaration lors de la visite de la Compagnie nationale du Rhône, 1<sup>er</sup> juil. 2015.

(49) Déclaration lors de la visite de la Compagnie nationale du Rhône, 1<sup>er</sup> juil. 2015.

(50) Remarks by President Donald Tusk after the Euro Summit of 12 July 2015 on Greece.

(51) Avant l'entrée en vigueur du traité MES, l'assistance financière était essentiellement accordée dans la zone euro par le FESF.

L'assistance financière est versée par tranches successives de sorte que, au versement de chaque tranche, les institutions examinent le respect du programme par l'Etat, sous peine de suspendre, voire d'arrêter, l'assistance financière.

Deux autres plans ont donc précédé l'*Agreement*. En mai 2010, la Grèce a fait l'objet d'un premier plan mobilisant à la fois la zone euro, l'Union européenne et le FMI. Les Etats de la zone euro ont accordé des prêts bilatéraux à la Grèce. Ils ont également garanti les prêts octroyés par le FESF, dont ils sont actionnaires. L'assistance financière a été complétée par un accord de confirmation du FMI et une aide très marginale du Mécanisme européen de stabilisation financière (52). S'est cependant avéré nécessaire un deuxième plan d'aides, qui a été finalisé en février 2012. Outre des prêts d'une valeur de 130 milliards par le FESF, une participation du « secteur privé » a permis une restructuration de la dette grecque. Pour la Grèce, les gouvernements de la zone euro, en premier lieu desquels le gouvernement français, ont demandé, avec insistance, aux banques commerciales de participer à la restructuration de la dette grecque. Des négociations ont été engagées entre, d'une part, les institutions et les Etats de la zone euro et, d'autre part, l'Institut de la finance internationale (Institute of International Finance), qui est une association professionnelle regroupant des banques et des institutions financières. Elles ont abouti au *hair cut* de février 2012, en vertu duquel les créanciers de la Grèce ont échangé leurs titres contre de nouveaux titres, avec une décote de 53,5%. La restructuration a ainsi permis à la Grèce de voir effacée une partie substantielle de sa dette qui, après le *hair cut*, s'élevait pour les titres détenus par les banques à 150 milliards d'euros. La France s'est fortement impliquée dans la confection de ces deux plans d'aides. Il s'est toutefois essentiellement agi pour son Président de ne pas être écarté du processus, mené par Angela Merkel, Jean-Claude Juncker (président de l'Eurogroupe), Herman Van Rompuy (président du Conseil européen), et Mario Draghi.

Les deux plans d'aides ont comporté une stricte conditionnalité, négociée par la Grèce avec la *troïka* (la BCE et la Commission, sur mandat du FESF, puis du MES, donc des Etats de la zone euro, et le FMI), dans un rapport de forces nécessairement déséquilibré. Sans porter une appréciation en opportunité économique de la conditionnalité politique (53), il est patent que celle-ci n'a pas permis à la Grèce de retrouver le chemin de la croissance ; pire, elle a creusé singulièrement l'endettement grec qui, malgré le *hair cut* de 2012, n'a cessé d'augmenter, au prix d'une austérité aux conséquences

(52) Le MESF a été établi par un règlement du Conseil adopté sur le fondement de l'article 122 TFUE. Garanti par le budget de l'Union et donc indirectement par tous les Etats membres, ce mécanisme n'a joué qu'un rôle très marginal au cours de la crise. Il est inusité depuis la création du MES.

(53) Cf. sur l'action du FMI, cf. O. BLANCHARD, « Greece : past critiques and the path forward », *Vox EU*, 10 juil. 2015.

sociales indéniables (54). D'un côté, la récession a creusé les dépenses sociales tout en ne permettant pas à l'Etat de générer des recettes fiscales. De l'autre, les gouvernements successifs ont insuffisamment réformé, que ce soit l'Etat ou le marché. On peut débattre longuement des causes d'une conditionnalité défailante et poser donc la question des responsables de la crise. La conditionnalité politique a été acceptée par les autorités compétentes grecques. Mise en œuvre par une série d'actes adoptés tant par le Parlement que par le gouvernement, elle a été consacrée en tant que notion même du droit grec sous l'appellation de *Mnemonia*, dont le Conseil d'Etat hellénique avait admis en 2012 la compatibilité avec l'ordre constitutionnel national. Il faut dire que la pression exercée de fait par la *troïka* était forte.

Lorsque Syriza arrive au pouvoir début 2015, A. Tsipras entend mettre en œuvre le programme pour lequel sa coalition a été élue, en substance « *mettre un terme à l'austérité imposée par la troïka* » et répudier la dette de la Grèce, « *illégitime* ». S'engage un bras de fer particulièrement tendu entre la Grèce et la zone euro. Au sein de l'Eurogroupe, la Grèce est représentée par Y. Varoufakis, son ministre des Finances, dont le comportement exaspère les représentants des institutions de l'Union, en particulier le Président de la BCE, et les ministres des autres Etats membres. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit du versement des dernières tranches d'aides des plans précédents ; la Grèce gagne manifestement du temps jusqu'à fin avril, au moment où A. Tsipras décide d'écarter son ministre des Finances des discussions. La zone euro exige d'Athènes de nouvelles mesures de conditionnalité politique. Au Conseil européen de mai 2015, A. Tsipras présente une première série de mesures qui ne satisfont pas les institutions. Il faut néanmoins faire vite car l'échéance d'un prêt du FMI arrive à terme le 30 juin 2015 ; sans la tranche successive d'assistance financière, la Grèce risque le défaut.

Tout au long du premier semestre 2015, la France s'est fortement impliquée dans la résolution de la crise grecque. D'un côté, le président Hollande a respecté le choix démocratique du peuple grec. De l'autre côté, il s'est efforcé de trouver une solution pragmatique pour éviter le défaut grec. Dans un entretien du 5 février 2015, F. Hollande a explicité la position de la France (55). Il s'est interrogé ainsi : les Grecs « *ont beaucoup souffert* » ; après « *4 ans d'austérité dure, [ils ont] perdu 25% de la production nationale, même s'il y a eu un certain rééquilibrage des comptes publics, à quel prix ?* » (56). Il a ensuite ajouté que « *des efforts ont été faits par les Européens* » et que son rôle est de « *faire respecter aussi les règles européennes et les règles européennes, c'est de chercher ensemble une solution, [...] travailler ensemble pour décider ensemble [pour] chercher*

(54) L. BINI-SMAGHI, *Morire di austerità. Democrazie europea con le spalle al muro*, Il Mulino, Bologne, 2013.

(55) 5<sup>e</sup> conférence de presse du président François Hollande, *op. cit.*

(56) *Id.*

*un accord, un accord pour permettre que dans le moyen terme, il puisse être donné un cadre, pour que les Grecs puissent faire des réformes, payer les dettes et en même temps trouver la solidarité européenne » (57). Au sein de l'Eurogroupe, des sommets de la zone euro et du Conseil européen, la France a « tout fait pour qu'un accord puisse sortir des discussions » avec la Grèce (58).*

Corrélatrice à l'exclusion de tout *Grexit*, cette position de la France est demeurée constante. Elle a été explicitée au cours du conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juillet 2015 : « Au cours des cinq derniers mois, la France a porté une double exigence : le respect du changement démocratique, mais aussi le respect des règles européennes. *Des discussions ont été conduites, pour trouver un accord que la France souhaitait global et durable. Cela supposait de couvrir cinq éléments : – une trajectoire budgétaire raisonnable tout en permettant l'assainissement des comptes publics ; – des réformes équilibrées pour atteindre les cibles budgétaires et pour réformer l'économie grecque en profondeur ; – les financements nécessaires pour donner de la visibilité à l'Etat et à l'économie grecs dans les prochains mois mais aussi au-delà ; – les moyens mobilisables à travers les instruments européens pour favoriser la croissance en relançant l'investissement ; – enfin, une perspective de discussions avec les partenaires européens sur le traitement et la soutenabilité de la dette grecque » (59).*

Le référendum n'a rien changé à la position de la France, laquelle a œuvré pour parvenir à l'accord de juillet 2015 (60). Le troisième plan d'aides prévoit ainsi que le Mécanisme européen de stabilité octroie un soutien de 86 milliards d'euros à la Grèce, avec une nouvelle conditionnalité. En septembre 2015, A. Tsipras a démissionné, mais est aussitôt réélu après de nouvelles élections législatives qui ont conduit à une scission au sein de Syriza. Il est parvenu néanmoins à obtenir une majorité qui lui permet de gouverner en mettant en œuvre la conditionnalité arrêtée avec les institutions. Loin de nuire aux relations franco-helléniques, cette crise les a renforcées, ainsi que le révèlent la visite officielle de François Hollande en Grèce au mois d'octobre et, en particulier, le discours tenu devant la *Vouli*.

Le troisième plan d'aides n'en pose pas moins des difficultés. Certains, parmi lesquels le FMI, doutent de la soutenabilité financière de la Grèce. Se pose dès lors la question – totalement éludée par l'accord de juillet – de

(57) *Id.*

(58) Conférence de presse lors de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, 22 juin 2015.

(59) Communication du ministre des Affaires étrangères et du Développement international et du ministre des Finances et des Comptes publics relative à la situation financière en Grèce, compte rendu du Conseil des ministres du mercredi 1<sup>er</sup> juillet 2015.

(60) Conférence de presse lors de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, 22 juin 2015 ; « Grèce : 'Nous devons tout faire pour qu'un accord soit trouvé ce soir' », Communiqué de presse, 22 juin 2015 ; Point de presse avant le Conseil européen, 25 juin 2015 ; Conférence de presse conjointe avec Thomas Boni Yayi, 2 juil. 2015.

la restructuration de la dette grecque et de la renonciation corrélative des créanciers ou de certains d'entre eux à tout ou partie de leur créance. La succession des trois plans d'aides à la Grèce a conduit à une substitution progressive d'une dette publique de la Grèce à une dette privée, soulignée dès le mois de février par le président Hollande (61). Un défaut et une restructuration ne sont pas sans présenter de risques financiers pour la France, dont un rapport du Sénat a fait état en juillet 2015 (62). L'Etat français peut subir des pertes à trois titres. En premier lieu, il a accordé, comme tous les Etats de la zone euro, un prêt bilatéral en 2010-2011 d'un montant total de 11,4 milliards d'euros. En deuxième lieu, la France a apporté des garanties au FESF et au MES, qui ne sont certes mobilisées qu'en cas de défaut de la Grèce, mais n'en accroissent pas moins la dette publique (63). En troisième lieu, la BCE perçoit des intérêts sur les titres grecs qu'elle a achetés sur le marché secondaire, au titre des mesures non conventionnelles (64). Ces intérêts intègrent les bénéfiques qui sont répartis annuellement entre les banques centrales nationales, actionnaires de la BCE ; l'Etat français, seul actionnaire de la Banque de France, devrait ainsi percevoir indirectement ces bénéfiques. Les Etats de la zone euro ont cependant renoncé à ces bénéfiques et les restituent à l'Etat grec. Selon un rapport du Sénat, les rétrocessions représenteraient 2,8 milliards d'euros sur la période 2012-2025 (65). Les risques financiers constituent ainsi une donnée essentielle pour la résolution du problème structurel de l'endettement grec et, à cet égard, aucune position n'a encore été prise par la France. En tout état de cause, la renonciation, par l'Etat, à une partie de la dette grecque, en particulier des prêts bilatéraux, devrait impliquer une autorisation parlementaire.

#### UNE VISION RENOUVELÉE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Dans l'Union européenne, les crises ont toujours des effets catalyseurs de l'intégration (66). La crise grecque n'échappe pas à cette règle, tout en révélant le degré de raffinement atteint par les nouvelles formes d'intégration, dont la zone euro est une des manifestations les plus abouties. Le temps n'est plus celui d'une opposition binaire entre l'intergouvernemental et le supranational, avec quelques oppositions simplistes et rassurantes : d'un côté les Etats membres et la coopération

(61) 5<sup>e</sup> conférence de presse du président François Hollande, *op. cit.*

(62) Sénat, *Les Risques financiers...*, *op. cit.*, pp. 11-12.

(63) *Ibid.*, p. 13 : est estimé que « le montant de la dette publique de la France imputable aux prêts accordés par le FESF à la Grèce s'élevait à 31 milliards d'euros en 2014 et devrait représenter 29 milliards d'euros en 2015 ».

(64) Dans le Security Market Program (SMP) de 2010 à 2012, la BCE a acheté sur le marché secondaire des titres de dette grecque, principalement afin d'accomplir son mandat de politique monétaire, ce qui a accessoirement des effets bénéfiques pour l'Etat dont les titres sont rachetés.

(65) Sénat, *Les Risques financiers...*, *op. cit.*, p. 12.

(66) Cf. C. BLUMANN / F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

intergouvernementale au sein du Conseil, de l'autre la Commission et le Parlement européen, hérauts de l'intégration supranationale ; dans le triangle institutionnel, s'épanouirait la méthode communautaire, fleuron du caractère *sui generis* de l'Union européenne.

La zone euro perturbe quelque peu ces certitudes ; son étude conduit à privilégier le pragmatisme au dogmatisme. Le pragmatisme est celui des acteurs qui, confrontés à une crise de surcroît majeure, mobilisent tous les instruments praticables sans se soucier de la cohérence d'ensemble ou du respect des équilibres. Ainsi, dans la zone euro, on retrouve le domaine assurément le plus intégré dans l'Union européenne – l'Union monétaire –, qui coexiste avec une compétence limitée de l'Union en matière de discipline budgétaire (67) et de coordination des politiques économiques (68), voire une compétence réservée aux Etats membres pour l'assistance financière (69). Au titre de la compétence exclusive de politique monétaire, la BCE exerce les pouvoirs de banque centrale dans la zone euro dans un système totalement intégré verticalement, l'Eurosystème (70). Dans l'exercice de leurs compétences réservées, les Etats membres de la zone euro ont conclu un traité de droit international public aux fins d'établir le Mécanisme européen de stabilité sous la forme d'une institution financière internationale. Aussi verrait-on ressurgir des formes surannées de coopération intergouvernementale au sein de ce bel édifice d'intégration supranationale. La réalité est plus bien subtile qu'il n'en paraît de prime abord et le détour par le traité de droit international et l'organisation internationale se révèle au service du droit de l'Union. C'est toute la force du droit de l'intégration, dont l'un des fondements est le devoir de coopération loyale auquel sont juridiquement tenus les Etats membres de l'Union (71). Il en résulte une forme singulière de répartition des fonctions au sein d'une polyarchie, au sens où l'entendait Robert Dahl (72). La crise de l'été 2015 révèle l'imbroglio d'acteurs et de mécanismes qui a conduit à une solution et qui explique le caractère nécessairement temporaire de l'accord trouvé.

Depuis 2010, l'assistance financière accordée à la Grèce a impliqué toute une série d'acteurs. Il convient tout d'abord de mettre en exergue le rôle du FMI. Institution financière internationale, celui-ci a été mobilisé en 2010, à la suite de la demande d'assistance financière introduite par la Grèce. De façon rétrospective, l'explication de l'implication du FMI n'est pas patente, du moins n'est-elle pas explicitement établie : on y trouve pêle-mêle la volonté de bénéficier de l'expérience du FMI, ainsi que de

(67) Art. 126 TFUE.

(68) Art. 121 TFUE.

(69) Art. 136, §3, TFUE ; CJ, Ass. plén., 27 nov. 2012, *Pringle*, C-370/12.

(70) Cf. S. ADALID, *La Banque centrale européenne et l'Europe. Recherches sur le renouvellement d'une méthode d'intégration*, Bruylant, Bruxelles, 2015.

(71) Art. 4, §3, TUE.

(72) R. DAHL, *Qui gouverne ?*, Armand Colin, Paris, 1971 (1<sup>re</sup> éd. 1971).

ses fonds afin de rendre plus consistante le soutien financier dans la zone euro. Il faut rappeler qu'en 2010 aucun mécanisme d'assistance n'existait entre les Etats ayant adopté l'euro. Ce sont justement ces Etats qui, dans la zone euro, vont jouer un rôle décisif ; c'est de là que vient le constat, trop rapide, d'un retour de l'intergouvernemental. Dès lors que l'assistance financière est accordée par les Etats membres au sein de la zone euro, il est logique de recourir à des instruments de nature intergouvernementale ; aussi est-on passé de prêts bilatéraux, d'une solution privée plurilatérale avec la création du FESF sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois, à un traité de droit international instituant une institution financière internationale (MES). Ce sont donc les Etats qui financent l'assistance financière au sein de la zone euro. Toutefois, il serait faux de croire qu'ils agissent en dehors de l'Union européenne ; en aucun cas de surcroît, ils ne sauraient agir en violation du droit de l'Union ; en particulier, ils sont tenus par l'article 136, paragraphe 3, du TFUE, qui permet une assistance financière dans la zone euro dans le respect d'une « stricte conditionnalité ». C'est en qualité d'Etats membres de l'Union européenne que les gouvernements de la zone euro ont octroyé l'assistance financière à la Grèce. Il en résulte une implication décisive d'institutions et d'enceintes de l'Union européenne.

La BCE a joué un rôle déterminant tout au long de la crise, même si elle est volontairement demeurée dans l'ombre. N'est-ce pas Jean-Claude Trichet qui, au cours du premier week-end du mois de mai 2010, a appelé les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro pour leur signifier que l'heure était grave et qu'il fallait agir pour sauver l'euro et donc la Grèce ? Au cours de l'été 2012, c'est au tour de Mario Draghi de signifier, cette fois aux marchés financiers, qu'il ferait tout ce qui est nécessaire (« *whatever it takes* ») pour sauver l'euro, qui est irréversible. Pendant le premier semestre 2015, la BCE a joué un rôle décisif en alimentant la Banque centrale de Grèce au moyen de l'Emergency Liquidity Assistance afin d'éviter un défaut de liquidités (73). La Commission s'est aussi présentée comme un acteur central ; en particulier, sa direction EcFin a été impliquée à tous les stades de la crise et le service juridique a été mobilisé pour élaborer des instruments (FESF, MES, hypothèses de *Grexit*, etc.). Le Conseil, en revanche, est demeuré en retrait. Certes, l'institution, parce qu'elle représente tous les Etats membres de l'Union, est peu adaptée pour affronter les problèmes de la zone euro, même si l'article 136 TFUE constitue la base juridique idoine pour adopter les actes relatifs à la zone euro. En tout état de cause, ce n'est pas au sein du Conseil que peut être trouvée une solution politique. Tout au plus, on escompte que le Conseil européen soit le creuset de compromis, ce qui explique son intervention ponctuelle lors de la crise.

(73) F. Hollande a ainsi salué le rôle de la BCE : cf. Conférence de presse lors du Sommet de la zone euro, 8 juil. 2015.

Ce sont finalement des enceintes informelles qui ont joué un rôle décisif tout au long de la crise. Créé en 2000, consacré par le Traité de Lisbonne, avec à sa tête un président, l'Eurogroupe est une enceinte informelle qui est composée des ministres des Finances de la zone euro, ainsi que du commissaire en charge de la DG EcFin ; y participe également un représentant de la BCE. Apparus spontanément au début de la crise des dettes souveraines en 2010, les sommets de la zone euro ont été consacrés par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) ou Pacte budgétaire européen ; ils regroupent les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, sont présidés par le président du Conseil européen et y participent les présidents de la Commission et de la BCE. C'est au cours des réunions successives de l'Eurogroupe et des sommets de la zone euro que des solutions politiques ont pu être trouvées, avec l'implication de tous les acteurs.

La préférence donnée aux enceintes informelles s'explique aisément parce que celles-ci permettent une discussion d'autant plus libre et efficace qu'elle demeure confidentielle. De surcroît, ces enceintes ont l'avantage d'associer Etats membres et institutions de l'Union, le FMI pouvant y être associé. Contrairement aux apparences, le recours au MES n'est pas une solution purement intergouvernementale, ainsi que l'illustre le troisième plan d'aide à la Grèce. Le 13 juillet 2015, au terme d'un sommet de la zone euro, un accord est trouvé : l'assistance financière prendra la forme d'un soutien accordé par le MES sous la forme d'un prêt ; le conseil des gouverneurs du MES a finalement adopté le programme d'aide formalisant le prêt (74). Toutefois, pour la mise en œuvre de ce programme d'aide, le MES donne mandat à la BCE et à la Commission d'établir la conditionnalité et d'en examiner le respect par la Grèce. Politiquement, la décision d'accorder l'assistance financière est prise par les Etats de la zone euro ; techniquement, la mise en œuvre de l'assistance financière revient à la Commission et à la BCE, ce qui justifie l'implication de ces institutions dans l'ensemble du processus.

Si la *troïka* cristallise parfois les critiques quant à l'austérité véhiculée par la conditionnalité, on ne saurait oublier que les Etats de la zone euro sont au cœur des dispositifs d'assistance financière. On comprend dès lors le rôle joué par la France qui, en sa qualité d'Etat membre de la zone euro, a pris ses responsabilités, en défendant une position à la fois ferme et ouverte, ancrée sur cette dualité solidarité/responsabilité. La solidarité est celle que se doivent les Etats de la zone euro, quand bien même s'avère-t-elle intéressée puisqu'elle vise la stabilité de la zone euro. La responsabilité est celle qui pèse sur la Grèce, tenue de prendre les mesures nécessaires pour assainir ses finances publiques et réformer structurellement son système à cet effet.

(74) « ESM Board of Governors approves ESM programme for Greece », 19 août 2015.

Pour ce faire, le Président français a insisté sur le rôle du couple franco-allemand. On retrouve en effet dans la rhétorique présidentielle déployée tout au long de la crise grecque des invocations récurrentes du couple franco-allemand. Ainsi que l'a résumé le ministre des Affaires étrangères : « *La France – c'est ce que l'on attend d'elle – essaie de tout faire, aux côtés de ses partenaires, en s'appuyant sur sa propre force, mais aussi, si c'est possible, sur la force du couple franco-allemand. Notre rôle n'est pas d'exclure, de casser ou de renverser la table, mais d'essayer de trouver des compromis, c'est-à-dire des solutions qui puissent rassembler les uns et les autres. [...] Il appartient à la France, au couple franco-allemand dans la mesure du possible, de se saisir de cette crise – qui est rude – pour en faire une chance* » (75).

Lors de la conférence de presse du 8 juillet 2015, le président Hollande insiste sur le « *rapport franco-allemand, le couple franco-allemand, le moteur franco-allemand, [qui] a fait avancer l'Europe depuis trois ans* », avant de se demander : « où étions-nous, il y a trois ans ? » Le retour en arrière n'est pas anodin ; il marque implicitement une rupture avec le positionnement français au cours de la première phase de la crise des dettes souveraines entre 2010 et 2012, fustigé par d'aucuns comme l'ère du « Merkozysme » (76). Il s'est agi de stigmatiser la dérive bilatérale au sein de l'Union qui a marqué les premiers temps de la crise des dettes souveraines en 2010. Le couple franco-allemand s'est singularisé par une démarche strictement intergouvernementale, que le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, s'est efforcé de ramener dans le giron de l'Union européenne (77). Au contraire, l'année 2015 a été marquée par des initiatives franco-allemandes, toujours ancrées dans le système – *sui generis* – de la zone euro. Certes, il y a eu des contacts étroits avec l'Allemagne (78) ; « *il fallait garder ce rapport franco-allemand, cette relation entre madame Merkel et [Monsieur Hollande] qui est nécessaire si l'on veut aboutir à un compromis* » car « *[s']il n'y a pas cette solidité, cette cohésion – qui n'empêche pas parfois des différences, cela peut arriver – pour chercher un compromis, il n'y a pas d'accord. Et [Monsieur Hollande a passé] beaucoup d'heures avec madame Merkel, avec Alexis Tsipras, avec les autorités européennes pour arriver à ce résultat* » (79). Aussi le Président français, répondant à un journaliste lors de la traditionnelle *interview* télévisée du 14 juillet 2015, conclut-il que, loin d'être sorti affaibli de la crise, le couple franco-allemand a pleinement fonctionné « *pour faire des*

(75) Sénat, Séance du 8 juillet 2015, Réponse de Laurent Fabius.

(76) Le « Merkozysme » est une expression connotée, employée dans certains cercles (*cf.* par exemple G. DUVAL, « Les pots cassés du Merkozysme », *Alternatives économiques*, n°314, juin 2012). On l'a retrouvée, au cours d'entretiens, évoquée, à titre officieux, par des agents de l'Union européenne, au cœur de la crise.

(77) Rapport, *Vers une véritable Union économique et monétaire*, 5 déc. 2012.

(78) Par exemple, il y a eu la rencontre François Hollande/Angela Merkel le 5 juillet 2015, suivie d'une conférence de presse conjointe le 6 juillet, ou encore le Conseil des ministres franco-allemand du 31 mars 2015.

(79) Conférence de presse à l'issue du Sommet de la zone euro – Questions/Réponses, 13 juil. 2015.

*choix, même si cela pouvait contrarier une partie [des] opinions publiques, [faire] le choix de l'Europe » (80). On comprend aisément que la France ne pouvait s'en tenir à un axe strictement franco-allemand, eu égard aux positions très dures adoptées par certains membres du gouvernement fédéral allemand, à l'instar de celles de Wolfgang Schäuble. Les enceintes informelles ont dès lors constitué un précieux relais pour dépasser les résistances allemandes, en particulier pour écarter toute hypothèse de Grexit.*

Enfin, le président Hollande a saisi l'occasion de la crise pour avancer un projet plus ambitieux de relance de la construction européenne. En effet, « *dans cette longue nuit du 12 au 13 juillet, c'est le sort non seulement de la Grèce, mais d'une conception de l'Europe qui s'est joué* » (81). F. Hollande a ainsi proposé de « *doter la zone euro d'un budget, d'une gouvernance, d'un parlement* » (82). Moins d'une semaine après l'accord du 13 septembre 2015, il publie, dans le *Journal du dimanche*, une lettre rendant hommage à Jacques Delors, dans laquelle, prenant appui sur l'amitié franco-allemande, il propose de « *reprendre l'idée de Jacques Delors du gouvernement de la zone euro et d'y ajouter un budget spécifique ainsi qu'un Parlement pour en assurer le contrôle démocratique* », car « *la France, comme Jacques Delors nous l'a montré, se grandit toujours quand elle est à l'initiative de l'Europe* » (83). Le 25 août 2015, F. Hollande insiste sur la nécessité de « *tirer des leçons aussi pour ce que doit être l'Union économique et monétaire car [o]n ne peut pas être simplement un espace économique, avec des règles minimales et avec une solidarité qui ne peut s'exprimer que dans les crises* » (84). Il faut « *donner une nouvelle perspective pour l'Europe* » pour éviter « *le repli national* », synonyme d'« *abandon du projet européen* » (85). Le discours est dès lors celui d'un gouvernement économique, pour une zone euro avec « *plus de capacités pour agir* » avec des mécanismes simplifiés, plus cohérents, et donc une gouvernance « *plus efficace, plus lisible et, d'une certaine façon, plus démocratique* » (86).

Quant à la méthode employée pour relancer le projet, elle ne s'avère pas davantage originale, si ce n'est qu'une révision des traités, indispensable à terme, n'est pas une priorité, tandis que l'intégration différenciée demeure inéluctable, tout en donnant « *une perspective à l'Europe tout entière* » (87). L'invocation de Jacques Delors n'est cependant pas auto-réalisatrice. Au-delà de l'effet d'annonce, on peine encore à trouver un véritable projet car, derrière le slogan du gouvernement économique, désormais affublé du

(80) Entretien télévisuel du 14 juillet 2015 avec TF1 et France 2, Réponse à C. Chazal.

(81) Discours à la Vouli.

(82) Discours lors du déplacement en Lorraine, Nancy, 29 oct. 2015.

(83) « François Hollande : 'Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance' », *Journal du dimanche*, 19 juil. 2015.

(84) Discours à l'Élysée, 25 août 2015.

(85) *Id.*

(86) *Id.*

(87) *Id.*

contrôle démocratique, aucune proposition concrète n'est avancée ; comme toujours, c'est par l'étincelle financière que la démocratie s'embrasse, pour le pire, on l'a vu avec la crise grecque, pour le meilleur, on peut l'espérer avec une zone euro dotée d'un véritable budget, donc d'un véritable pouvoir financier, donc d'un véritable parlement, donc d'un véritable peuple...

