

**À PROPOS DE «LA “RÉVOLUTION  
NATIONALE” EN GRÈCE ET LES  
INSTITUTIONS INTERNATIONALES»  
DE JEAN SIOTIS (1968-I):  
LA CRISE GRECQUE ET LES INSTITUTIONS  
INTERNATIONALES**

PAR

**Philippe VINCENT\***

INTRODUCTION

En 1968, le professeur Siotis publiait dans cette *Revue* un article intitulé «La “Révolution nationale” en Grèce et les institutions internationales» (1). Après avoir décrit les circonstances de la mise en place de la «Dictature des colonels» en Grèce en 1967, il passait en revue les quelques réactions enregistrées par les institutions internationales au renversement de la démocratie hellénique, notamment au niveau de l'application de l'accord d'association conclu entre la CEE et la Grèce, et du Conseil de l'Europe, réactions bien maigres faut-il le reconnaître.

Il n'entre nullement dans nos intentions de comparer la situation grecque actuelle avec celle de 1967. Alexis Tsipras n'est certes pas un émule du colonel Papadopoulos ! Son parti SYRIZA a dûment remporté les élections législatives de janvier et septembre 2015, s'octroyant une quasi majorité au parlement grec, qui lui permet de gouverner le pays en coalition avec le parti ANEL.

L'accession au pouvoir de M. Tsipras s'est toutefois effectuée dans des conditions difficiles pour la Grèce. Touchée de plein fouet par la crise des dettes souveraines, celle-ci a dû faire appel aux institutions internationales pour tenter de maintenir son économie à flot. L'objet de cet article sera par conséquent d'étudier la façon dont celles-ci ont réagi à l'appel au secours des autorités grecques.

\* Université de Liège.

(1) Cette *Revue*, 1968, pp. 207-239.

## I. — LE DÉBUT DE LA CRISE ET LE RÉVEIL DU FMI

La crise de 2008 a profondément affecté le système financier international. De nombreuses banques se sont retrouvées en difficultés. Si plusieurs sont tombées en faillite (les exemples les plus célèbres étant les banques Lehmann Brother aux États-Unis et IKB en Allemagne), beaucoup d'autres ont dû être recapitalisées par les États (2), rachetées par d'autres ou nationalisées (3).

Cette crise eut bien évidemment des conséquences budgétaires profondes sur les États obligés de voler au secours de leur secteur bancaire. En quelques mois, des années d'effort de réduction de la dette publique furent mises à néant. Les États furent obligés de s'endetter, ce qui entraîna une explosion des déficits publics, souvent bien au-delà des critères du pacte de stabilité (4). C'est dans ces conditions déjà périlleuses qu'éclata la crise de la dette souveraine.

Celle-ci toucha d'abord la Grèce, en raison de facteurs propres à ce pays, notamment une dette publique qui avait été largement sous-estimée au moment de l'accession du pays à la zone euro (5), une difficulté endémique à percevoir les impôts, une économie souterraine omniprésente, un clientélisme récurrent, le coût exorbitant pour un petit pays de l'organisation des jeux olympiques de 2004 et des travaux d'aménagement de la ville d'Athènes réalisés à cette occasion, et les importants budgets affectés à la défense nationale en raison des relations constamment tendues avec la Turquie voisine.

Le 5 novembre 2009, le premier ministre Georges Papandréou annonce que le déficit annuel n'est pas de 6 %, comme annoncé précédemment, mais de 12,7 % du PIB. Face à cette nouvelle donnée, les agences de notation, qui évaluent le risque qu'un débiteur soit en défaut de paiement, vont réduire le *rating* de la Grèce, qui va passer progressivement de A- (6) à CCC- (7) (en juin 2015). La notation a une influence directe sur le taux d'intérêt auquel un agent économique peut emprunter sur le marché, un investisseur n'acceptant de prêter à un emprunteur « à risque » que moyennant une prime proportionnelle au risque encouru.

En conséquence, le *spread* entre le taux auquel l'Allemagne et la Grèce peuvent emprunter s'élargit. Les taux d'intérêt appliqués à la Grèce vont croître rapidement, le taux à 10 ans passant d'un peu plus de 4 % (dans

(2) Par exemple en Belgique.

(3) Comme ce fut le cas en Islande.

(4) Qui, rappelons-le, autorise un déficit annuel de maximum 3 %.

(5) La banque Goldman Sachs fut accusée d'avoir aidé le gouvernement grec à maquiller ses statistiques budgétaires. Un recours en manquement fut initié par la Commission contre la Grèce en 2004, puis clos en 2007 (décision du Conseil du 5 juin 2007 abrogeant la décision 2004/917/CE sur l'existence d'un déficit excessif en Grèce, *J.O.U.E.*, L 176 du 6 juillet 2007, p. 1).

(6) Qualité moyenne.

(7) Risque de défaut.

la moyenne européenne) en 2008, à plus de 12 % en 2010, et 18 % en 2011. Cette augmentation va rendre intenable pour le gouvernement grec le financement de son déficit primaire. La dette publique grecque est estimée à ce moment-là à 350 milliards d'euros, soit 150 % du PIB. Athènes va dès lors demander l'aide de l'Union européenne (en fait, les seuls États membres de l'Eurogroupe) et du Fonds monétaire international (FMI).

Ce dernier était en léthargie depuis les années 2005-2006. Profitant de la conjoncture économique favorable et de la hausse des cours des matières premières, un certain nombre de pays (notamment la Russie, le Brésil et l'Argentine) avaient décidé de rembourser anticipativement leurs dettes et de ne plus avoir recours au Fonds. Confronté à cette situation, celui-ci avait dû licencier une partie de son personnel et vendre une fraction de ses réserves d'or. Son avenir paraissait incertain lorsqu'éclata la crise de 2008 (8).

Réunis à Londres le 2 avril 2009, les gouvernements du G20 publièrent un communiqué dans lequel ils annonçaient que la capacité d'intervention du Fonds allait être triplée afin de lui permettre de faire face à cette crise de grande ampleur, passant à 750 milliards de dollars. Ces moyens supplémentaires allaient être accordés au FMI par le biais de la 14<sup>e</sup> révision des quotes-parts (9) et l'élargissement des Nouveaux Accords d'Emprunt, auxquels participent dorénavant 40 États (10) et instituts d'émission, pour un montant de 370 milliards de DTS (512,12 milliards de dollars). Ce montant représente un maximum que le FMI peut emprunter en cas de besoin.

Alors que jusqu'à présent les principaux bénéficiaires des aides du FMI avaient été des pays de l'hémisphère sud ou de l'ancien bloc soviétique, les crises de 2008 et 2009 furent inédites en ce que des pays de la zone euro furent parmi les premiers à s'adresser au Fonds. Parmi ceux-ci figuraient l'Irlande, le Portugal, Chypre... et la Grèce.

## II. — LES INSTRUMENTS MIS EN PLACE

De nouveaux instruments financiers furent mis en place pour tenter de répondre à la crise. Au sein du FMI, on peut noter :

— la « Nouvelle facilité de crédit à court terme », mise en place dès le 29 octobre 2008 afin d'aider les pays développés connaissant des problèmes de liquidités temporaires sur les marchés internationaux des capitaux (11) ;

(8) Voy. P. VINCENT, *Institutions économiques internationales*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 332.

(9) Celle-ci, qui n'est pas encore entrée en vigueur (les États-Unis ne l'ayant pas encore acceptée), doublera les quotes-parts des États membres, les faisant passer de 238,5 milliards de DTS à 477 milliards (soit 660,22 milliards de dollars).

(10) Notamment la Belgique, à concurrence de 7,861 milliards de DTS, soit 10,880 milliards de dollars.

(11) Communiqué de presse n° 08/262 du 29 octobre 2008.

- la « Ligne de crédit modulable » (LCM) (12), créée en 2010, est une ligne de crédit permettant aux pays très performants de solliciter des soutiens avant même d'être frappés par une crise, afin d'éviter tout risque de spéculation (13);
- la « Ligne de précaution et de liquidité » (LPL) (14), créée également en 2010, est une ligne de crédit ouverte aux États membres dont les fondements sont solides mais pas suffisamment pour bénéficier de la LCM (15).

Le monde financier va découvrir en 2009 la fragilité de l'Union économique et monétaire. Que peu de choses ont été faites pour garantir la convergence entre les économies de ses États membres. Que les grands États eux-mêmes s'étaient écartés des obligations nées du pacte de convergence lorsque celles-ci ne les arrangeaient pas (16). Que le défaut d'un petit pays représentant seulement 3 % du PIB de l'Union pouvait avoir des conséquences incalculables, mettre en danger d'autres États membres, et peut-être même l'euro lui-même.

Les traités européens ne prévoyaient à l'origine aucun mécanisme de solidarité financière pour les États membres de la zone euro. Ceux-ci, qui étaient censés avoir respecté les critères de convergence au moment de leur adhésion à l'UEM, apparaissaient comme immunisés contre les défauts de paiement (17). Les seuls mécanismes de solidarité financière concernaient les États non membres de l'UEM. Ceux-ci pouvaient en effet bénéficier du concours mutuel prévu par l'article 143 TFUE, intitulé « aide à la balance des paiements », et du mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements (18), qui permettent d'accorder des crédits limités à un État membre (mais ne faisant pas partie de la zone euro) en cas de difficultés dans sa balance des paiements. Sur la base de ces dispositions, l'Union, en partenariat avec le FMI, accorda des prêts à la Hongrie (19), la Lettonie (20) et la Roumanie (21) en 2008-2009.

(12) Voy. [www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/felf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/felf.htm).

(13) Trois pays (Colombie, Mexique et Pologne) ont demandé l'ouverture d'une LCM, sans toutefois jamais effectuer le moindre tirage sur celle-ci.

(14) Voy. [www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pllf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pllf.htm).

(15) Seuls la FYROM et le Maroc y ont eu recours.

(16) C.J.U.E., arrêt *Commission c. Conseil* du 13 juillet 2004, aff. C-27/04.

(17) Voy. O. CLERC, *La gouvernance économique de l'Union européenne. Recherches sur l'intégration par la différenciation*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 641.

(18) Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 (*J.O.C.E.*, L 53 du 23 février 2002, p. 1).

(19) Décision 2009/103/CE du Conseil du 4 novembre 2008 (*J.O.U.E.*, L 37 du 6 février 2009, p. 7).

(20) Décision 2009/289/CE du Conseil du 20 janvier 2009 (*J.O.U.E.*, L 79 du 25 mars 2009, p. 37).

(21) Décision 2009/458/CE du Conseil du 6 mai 2009 (*J.O.U.E.*, L 150 du 13 juin 2009, p. 6).

Contrairement au Japon (22), aux États-Unis, au Royaume-Uni... où la Banque centrale est toujours prête à intervenir pour acheter des titres de la dette souveraine, monétisant celle-ci en faisant tourner la planche à billets, au risque de provoquer de l'inflation, la Banque centrale européenne (BCE), construite sur le modèle de la *Bundesbank*, voit ses capacités d'action fortement encadrées par les traités européens. Il lui est notamment interdit (ainsi qu'aux banques centrales des États membres de la zone euro) d'accorder des découverts ou des crédits aux États membres, et d'acquiescer directement des instruments de leurs dettes (art. 123 TFUE).

Les pays de l'Eurogroupe se retrouvèrent dès lors fort dépourvus lorsqu'ils furent confrontés à la crise grecque, d'autant que celle-ci ne resta pas un cas isolé, et qu'il fallut prendre également des mesures en faveur de l'Irlande et du Portugal. La mise en place d'instruments de solidarité financière globaux s'avéra indispensable pour faire face à la crise.

Limités dans leurs possibilités de création d'instruments par les articles 123 à 125 TFUE, qui interdisent tout sauvetage d'un État membre de la zone euro par l'Union, la BCE ou un autre État membre, les gouvernements des États membres auraient certes pu invoquer l'article 122, paragraphe 2, TFUE, qui prévoit que « lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné ». Cette solution ne fut toutefois jamais sérieusement envisagée, la crise de la dette souveraine n'apparaissant pas comme un événement exceptionnel échappant au contrôle du gouvernement grec, puisque celui-ci avait contribué à son éclatement en trafiquant les comptes qu'il soumettait à la Commission. Il fallut dès lors trouver des solutions hors traité.

Après bien des négociations, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) fut mis en place le 9 mai 2010 (23). Créé à l'origine pour une durée de 3 ans, le FESF peut lever de l'argent sur les marchés financiers internationaux avec une garantie d'un montant de 440 milliards d'euros (24) des États membres de la zone euro à l'origine, montant qui fut porté à 779,783 milliards d'euros (25) par la suite. Sa durée de vie était limitée, puisque les demandes de prêt devaient être introduites avant le 30 juin 2013. Par contre, la durée de remboursement des prêts consentis pouvait courir lar-

(22) Dont la dette publique représente 218 % du PIB, mais qui peut malgré tout emprunter à 1 % sur les marchés internationaux des capitaux.

(23) Sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois. On a parfois qualifié cette construction de *Special Purpose Vehicle (SPV)* pour souligner son caractère *ad hoc*. Le FESF n'a par conséquent jamais fait l'objet d'une publication au *J.O.U.E.*

(24) Dont 15,292 milliards pour la Belgique.

(25) Dont 27,032 milliards pour la Belgique.

gement après cette date (26). Les États membres ne seront par conséquent libérés de leurs obligations de garantie que lorsque le dernier prêt consenti aura été remboursé.

À l'origine, le FESF devait se contenter de lever des fonds à des taux favorables sur les marchés des capitaux puis de les reprêter aux États bénéficiaires avec une légère marge (27), ce taux majoré étant en fin de compte plus intéressant pour ces États que s'ils devaient emprunter eux-mêmes directement sur les marchés des capitaux. La notation du FESF, AAA à l'origine, a été réduite à AA + en janvier 2012 puis AA en novembre 2013 suite à l'abaissement de la notation de la France. En cas de défaut de paiement des bénéficiaires, les garanties offertes par les États garants allaient bien évidemment pouvoir être invoquées par les créanciers...

Par la suite, il fut prévu que le FESF pouvait également aider les gouvernements à recapitaliser leurs banques, et acheter des titres de la dette souveraine d'États de la zone euro sur le marché secondaire.

Le FESF est intervenu aux côtés du FMI, du MESF et des États non membres de la zone euro (Royaume-Uni, Danemark et Suède) en Irlande, et aux côtés des seuls MESF et FMI au Portugal, puis en Grèce dans le cadre du deuxième plan d'aide à celle-ci.

Parallèlement, un Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) fut également mis en place le 11 mai 2010, cette fois sur base de l'article 122, paragraphe 2, TFUE qui permet, rappelons-le, lorsqu'un État membre connaît des difficultés en raison d'« événements exceptionnels échappant à son contrôle », de le faire bénéficier d'une assistance financière de l'Union (28). Garanti par le budget de l'UE (et donc accessible à l'ensemble des États membres de l'Union, y compris aux pays de la zone euro), il pouvait lever jusqu'à 60 milliards d'euros supplémentaires sur les marchés des capitaux (29). Sa durée de vie fut expressément limitée à 3 ans à la demande du Royaume-Uni, qui ne souhaitait pas voir se pérenniser un instrument potentiellement coûteux créé à l'usage *quasi* exclusif des États membres de l'UEM. L'État qui souhaitait avoir recours à ce Mécanisme devait présenter à la Commission et au comité économique et financier un « programme de redressement » (30). Seuls l'Irlande (22,5 milliards d'euros) et le Portugal (26 milliards d'euros) ont eu recours au MESF.

(26) Dans le cas de la Grèce, des remboursements sont prévus jusqu'au 28 avril 2054... Voy. [www.efs.europa.eu/about/operations/Greece/index.htm](http://www.efs.europa.eu/about/operations/Greece/index.htm).

(27) Le taux d'intérêt auquel le FESF prêtait aux États était aligné sur celui du FMI.

(28) Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 (*J.O.U.E.*, L 118 du 12 mai 2010, p. 1).

(29) Ce mécanisme bénéficia essentiellement à l'Irlande, qui reçut des prêts à concurrence de 22,5 milliards d'euros.

(30) Art. 3 du règlement n° 407/2010.

La légalité de ces instruments fut contestée, au nom de l'article 125 TFUE (31). Certains auteurs avancèrent cependant que l'article 125 TFUE ne concernait que des dons, et non des prêts dont les bailleurs tiraient un taux d'intérêt substantiel (32). La controverse fut tranchée en faveur de la légalité des mécanismes par l'arrêt *Pringle* de la C.J.U.E. du 27 novembre 2012 (33).

Il fallut institutionnaliser ces mécanismes dans le cadre du traité, tout en réservant son bénéfice aux États membres de la zone euro. Dès le mois d'octobre 2010, le Conseil européen annonça que ces deux mécanismes temporaires seraient remplacés à terme par « un mécanisme permanent de gestion de crise, pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble » (34).

Ces deux instruments furent par conséquent remplacés le 27 septembre 2012 par le Mécanisme européen de stabilité (MES) (35). Celui-ci est un véritable traité intergouvernemental créant une institution financière internationale passé entre les États membres de la zone euro. Le recours à cette procédure est une innovation fondamentale dans le droit de l'Union. Il nécessita le vote, en application de la procédure de révision simplifiée exposée à l'article 48, paragraphe 6, TUE (36), d'un amendement à l'article 136 du TFUE (37), dont le nouveau paragraphe 3 autorise les États membres de la zone euro à mettre en place un mécanisme de stabilité et prévoit notamment l'application d'une « stricte conditionnalité ».

Le MES représentait la réponse à ceux qui accusaient les autorités européennes de bafouer les traités dès que la situation l'exigeait. La C.J.U.E. eut l'occasion de confirmer dans son arrêt *Thomas Pringle* du 27 novembre 2012

(31) Voy. par ex., M. KERBER, « Union monétaire et solidarité financière. Commentaire sur la légalité des aides financières accordées à des États de la zone euro au bord de la faillite », *Europolis*, disponible sur [www.europolis-online.org](http://www.europolis-online.org).

(32) Voy. par ex., B. MARZINOTTO, J. PISANI-FERRY et A. SAPIR, « Two crisis, two responses », *Bruegel Policybrief*, mars 2010, p. 5.

(33) C.J.U.E., arrêt *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756. Pour un commentaire, voy. O. CLERC, « L'arrêt *Pringle* ou la validation juridictionnelle des approfondissements passés, présents et à venir de la gouvernance économique de la zone euro », *Journal d'actualité des droits européens*, 2013.

(34) Conseil européen des 28-29 octobre 2010, EUCO 25/1/10, CO EUR 18, CONCL 4, I.2, p. 2.

(35) Non publié au *J.O.U.E.* en raison de son caractère intergouvernemental. Pour le texte de l'accord, voy. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-12-3\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-3_fr.htm). Pour un commentaire, voy. C. OHLER, « The European Stability Mechanism : the long road to the euro area », *German Yearbook of International Law*, 2011, pp. 47-74.

(36) Le recours à cet article, qui ne peut aboutir à « accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités », a été critiqué, au motif que la participation au mécanisme de la Commission et de la BCE, même sans droit de vote, allait accroître les compétences de l'Union au détriment des États membres. L'objection fut rejetée par la C.J.U.E. dans l'arrêt *Thomas Pringle* cité *supra*, § 74.

(37) Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (*J.O.U.E.*, L 91 du 6 avril 2011, p. 1).

que les dispositions contenues dans le TUE et le TFUE ne comportaient aucun élément de nature à affecter la validité du traité instituant le MES (38).

Le MES dispose de la personnalité juridique internationale et siège à Luxembourg. Il est dirigé par :

- un conseil des gouverneurs (composé des ministres des Finances de l'Eu-ro-groupe et du commissaire en charge des affaires économiques et moné-taires et du président de la BCE, observateurs sans droit de vote) (39), qui statue en principe d'un commun accord pour les décisions les plus importantes (40) ;
- un conseil d'administration, dont les membres sont nommés par les gou-verneurs (41) ;
- un directeur général, nommé pour 5 ans (42).

Le capital autorisé du MES est de 700 milliards d'euros (43) dont 80 mil-liards ont été apportés par les États membres (44), et 620 milliards sont garantis par ceux-ci (45). Son objectif est de mobiliser des ressources finan-cières (par l'émission d'instruments financiers ou la conclusion d'accords avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers) afin de fournir un soutien à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro et de ses États membres (46). De ce point de vue, son mode de fonctionnement le rapproche beaucoup plus de la BIRD que du FMI.

Il peut intervenir de trois manières, à la demande d'un État membre :

- octroi de facilités financières soumises à une conditionnalité stricte définie dans le protocole d'accord signé entre la Commission et l'État (47) ;
- octroi, à l'instar du FMI, d'une ligne de crédit afin de prévenir l'apparition d'une crise dans un pays aux fondements économiques sains en rassurant les marchés sur les capacités de remboursement dudit pays (48) ;

(38) C.J.U.E., arrêt *Thomas Pringle c. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

(39) Art. 5 du traité instituant le MES.

(40) Le commun accord implique l'unanimité des États participant au vote, les abstentions n'empêchant pas l'adoption de la décision.

(41) Art. 6.

(42) Art. 7. Le Directeur actuel est l'Allemand Klaus Regling.

(43) Art. 8, § 1<sup>er</sup>.

(44) Art. 8, § 2. Ceux-ci durent dès lors s'endetter eux-mêmes à nouveau pour ce faire. La clé de contribution est fondée sur celle de la BCE (art. 11).

(45) Dont 24,34 milliards à charge de la Belgique.

(46) Art. 3.

(47) Art. 13.

(48) Art. 14.

- octroi de prêts destinés à recapitaliser les institutions financières d'un État membre (49) ;
- octroi de prêts, sans destination déterminée (50) ;
- achat des titres de la dette souveraine d'un État membre en difficulté sur les marchés primaire et secondaire (51). À ce titre, il complète l'action de la BCE, seulement habilitée, en vertu de l'article 123 TFUE, à acheter des titres sur le marché secondaire.

Les mécanismes mis en place se sont avérés suffisants pour faire face aux crises de la dette souveraine de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Ils seraient toutefois largement insuffisants si un problème de même nature devait se poser à l'Espagne, sans parler de l'Italie...

La BCE ne peut, en vertu de l'article 123 TFUE, acquérir directement des instruments de la dette des États membres. Pour certains auteurs, rien ne lui interdit par contre d'acheter de tels titres sur le marché secondaire (c'est-à-dire généralement aux banques, en échange de liquidités). Cette opinion est toutefois critiquée (52). Elle a par exemple, en garantie de prêts accordés aux banques, accepté des titres de la dette publique dès 2008 (53).

Parallèlement au MES, 25 des 28 États membres de l'Union (54) ont adopté un autre traité d'une logique franchement intergouvernementale, le traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance (TSCG), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Celui-ci pose le principe de l'équilibre budgétaire des administrations publiques et la limitation du déficit structurel autorisé à 0,5 %. Ce traité vise à éviter que ne se reproduise le phénomène du « passager clandestin », certains États creusant leur déficit en espérant qu'en fin de compte les autres les aident à le combler. La ratification du TSCG est indispensable pour bénéficier des aides du MES.

### III. — LE RECOURS PAR LA GRÈCE AUX INSTRUMENTS FINANCIERS INTERNATIONAUX

#### A. — *Le premier plan d'aide à la Grèce*

Dès le début de l'année 2010, la Grèce fait appel à un appui extérieur, qui ne peut venir que de l'Union européenne et du FMI pour l'aider à résoudre

(49) Art. 15.

(50) Art. 16.

(51) Art. 17 et 18.

(52) Voy. M. RUFFERT, « The European Debt Crisis and European Union Law », *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1787-1788.

(53) Orientations de la BCE du 21 novembre 2008 contenant des modifications temporaires aux règles applicables à l'éligibilité des garanties (BCE/2008/18).

(54) Seuls la Croatie, la République tchèque et le Royaume-Uni n'y ont pas adhéré.

ses problèmes de balance des paiements. L'Allemagne hésita longtemps avant de donner son accord à un plan d'aide à la Grèce. Il fallait toutefois agir sans tarder. Les titres grecs étaient principalement détenus par des banques de la zone euro, allemandes en particulier. Un défaut grec aurait eu des conséquences catastrophiques sur tout le système bancaire de l'Union. Ces négociations auront lieu avec ce qu'on a appelé la *troïka* (Commission, BCE et FMI).

Le 23 mai 2010, le gouvernement grec obtient des crédits à concurrence de 110 milliards d'euros sur 3 ans : 80 milliards (55) (dont 2,88 milliards à charge de la Belgique) lui furent prêtés sur une base bilatérale (56) par les pays de la zone euro (57) et 30 milliards par le FMI (58), à des conditions plus favorables que celles auxquelles la Grèce aurait pu emprunter sur les marchés, mais à un taux néanmoins élevé : Euribor + 300 points de base soit, lorsque l'Euribor était à 1,6 %, 4,6 % (59). Les bailleurs de fonds, devant eux-mêmes emprunter ces montants sur les marchés des capitaux, appliquèrent une prime de risque conséquente à la Grèce.

L'application de ce taux d'intérêt élevé fut critiquée par Georges Soros en ces termes : « C'est certes mieux que ce que le marché est actuellement capable d'offrir, mais c'est encore assez élevé. C'est une question de solvabilité. Si vous commencez à charger des taux d'intérêt très élevés comme le marché le fait après analyse de cette solvabilité, alors cela vous conduit à l'insolvabilité » (60).

Il n'était absolument pas question dans le chef des créanciers publics de remettre une partie de la dette grecque. Parallèlement, la BCE adopta une décision relative à la gestion des prêts bilatéraux coordonnés en faveur de la Grèce (61) et accepta de continuer à garantir les obligations d'État grecques alors que le *rating* du pays était en chute libre (62). L'intervention du FMI fut considérée au début comme une « humiliation » par les pays de la zone euro, en ce qu'elle démontrait leur incapacité à faire face eux-mêmes à la crise grecque. Des voix insistèrent cependant rapidement sur le fait qu'ainsi, la totalité du sauvetage de la Grèce (et des autres bénéficiaires de prêts par la suite) ne reposerait pas uniquement sur les épaules des contribuables européens.

(55) Ce montant fut toutefois revu à la baisse lorsque la Slovaquie, l'Irlande et le Portugal se retirèrent du mécanisme.

(56) La contribution de chaque État fut fixée en fonction de son poids dans le capital de la BCE.

(57) La Grèce ne bénéficia dès lors pas du FESF à ce moment-là.

(58) Par le biais d'un accord de confirmation classique.

(59) Ce taux élevé a permis aux créanciers de la Grèce d'encaisser des bénéfices non négligeables, pour compenser les garanties de paiement qu'ils donnaient dans le cadre du FESF, puis du MES.

(60) « Soros Says Greek "Death Spiral" Risk Remains After Aid Package », Bloomberg, 12 avril 2010.

(61) Décision BCE/2010/4 (*J.O.U.E.*, L 119 du 13 mai 2010, p. 24).

(62) Décision BCE/2010/3 (*J.O.U.E.*, L 117 du 11 mai 2010, p. 102).

Ces premières aides seront accompagnées d'une conditionnalité sévère, touchant notamment les salaires de la fonction publique et les pensions, ainsi qu'une augmentation de la TVA de 21 à 23 % et des accises sur le tabac et l'essence. Les progrès de la Grèce devaient faire l'objet d'une surveillance étroite, chaque trimestre, de la part de ses bailleurs de fonds (63). Elle s'engageait par ailleurs à réduire son déficit primaire annuel (13,6 % du PIB à ce moment) afin de remplir les conditions du pacte de stabilité (soit un déficit primaire inférieur à 3 % du PIB) pour 2014. Ces mesures entraînent de fortes réactions de la part de la population grecque.

La conditionnalité des aides est l'ensemble des conditions imposées par un prêteur aux États qui souhaitent leur emprunter des fonds. Au niveau du FMI, la conditionnalité a été introduite en 1969, à l'occasion de l'adoption du premier Amendement aux Statuts du Fonds. Le nouvel article 1<sup>er</sup>, V, des Statuts dispose que le Fonds doit mettre ses ressources à la disposition de ses membres « moyennant des garanties adéquates ». Tout au long des années 1980 et 1990, la conditionnalité du FMI prit la forme de « Plans d'ajustement structurel » (PAS), qui obligeaient les pays bénéficiaires à appliquer des politiques d'austérité et d'assouplissement des réglementations en matière de travail et de contrôle des changes. Ces PAS furent extrêmement critiqués pour leurs effets sociaux désastreux. Ils furent abandonnés en 1999 au profit de « Documents de stratégie de réduction de la pauvreté » (DSRP), censés être négociés avec les autorités des États bénéficiaires.

Dans un document de travail publié en janvier 2013 (64), deux économistes du Fonds monétaire international ont reconnu que les mesures d'austérité imposées par le Fonds à ses membres avaient été une erreur. Le multiplicateur fiscal (dit aussi multiplicateur keynésien), c'est-à-dire l'impact sur l'économie des mesures d'austérité, avait été sous-estimé. Dans le cadre des mesures d'austérité préconisées aux États membres de l'Union européenne afin de répondre à la crise financière de 2008, de nombreux analystes avaient en effet prévu que le multiplicateur serait de l'ordre de 0,5, impliquant qu'une réduction de 1 % des dépenses de l'État n'entraînerait qu'une réduction de 0,5 % de la consommation. En pratique, il s'est avéré que le multiplicateur était largement supérieur à 1 dès le début de la crise.

La publication de ce document n'empêche cependant pas l'Union et le FMI de réclamer du gouvernement grec l'application d'une politique d'austérité qui ne peut avoir pour effet qu'une récession économique, rendant encore plus difficile le remboursement de ses dettes par l'État.

Il est à noter que le gouvernement d'Andrea Papandreou avait annoncé la prise de ces mesures avant même de faire appel à l'Union européenne et au

(63) Décision 2010/320/UE du Conseil du 8 juin 2010 (*J.O.U.E.*, L 145 du 11 juin 2010, p. 6).

(64) O. BLANCHARD et D. LEIGH, « Growth Forecast Error and Fiscal Multipliers », *IMF Working Paper* WP/13/1, 2013.

FMI. Il est par conséquent permis de se demander si le gouvernement grec n'a pas trouvé commode de mettre sur le dos des institutions internationales des mesures qu'il avait de toute façon l'intention de prendre.

La légalité de ce premier plan par rapport à l'article 125 TFUE, qui interdit toute aide, assistance ou soutien de l'Union ou d'un autre État membre destiné à financer le remboursement des emprunts d'un État membre de l'UEM, a été mise en question par plusieurs auteurs (65). C'est néanmoins le principe de solidarité qui a finalement prévalu, même si celle-ci était bien évidemment fort intéressée dans le chef des bailleurs.

### B. — *Le deuxième plan d'aide*

Dès le mois d'avril 2011, il apparut que le premier plan d'aide était insuffisant et qu'il fixait des exigences irréalisables en termes de réduction du déficit budgétaire. L'austérité imposée par les bailleurs de fonds aggravait en effet la récession économique qui frappait le pays.

Deux positions vont alors s'affronter quant à la meilleure solution à apporter au problème grec. La première, défendue notamment par la France, consistait à accorder un nouveau prêt à la Grèce. La seconde, défendue essentiellement par l'Allemagne, consistait à restructurer la dette grecque en la rééchelonnant, afin d'éviter de faire peser le poids de la solution sur les seuls contribuables.

Un nouveau programme pour la Grèce fut finalement décidé le 21 juillet 2011 (66). Il prévoyait l'intervention du FESF (67) et du FMI à concurrence de 130 milliards d'euros (68).

En octobre 2011, il fut par ailleurs décidé que le secteur privé (69) renoncerait à 57 % des créances qu'il détenait sur la Grèce, soit un montant de 107 milliards d'euros. De nouvelles mesures d'austérité étaient prévues. Elles prévoyaient notamment la réduction du salaire minimum à 590 euros par mois et une réduction des retraites pour les salariés du secteur public. Les déboursements devaient se faire par tranches, en fonction des progrès accomplis par Athènes dans la mise en œuvre des mesures qui lui étaient imposées. Face au mécontentement populaire, le premier ministre grec Papandréou menace de soumettre l'accord à référendum, ce qui, en cas de non, aurait

(65) Voy. not. V. M. RUFFERT, « The European Debt Crisis and European Union Law », *Common Market Law Review*, 48 (2011), p. 1785.

(66) Décision 2011/734/EU du Conseil du 12 juillet 2011, *J.O.U.E.*, L 296 du 15 novembre 2011, p. 38. Il ne fut cependant approuvé que le 14 mars 2012.

(67) Dont l'intervention s'élève en fait à 130,9 milliards d'euros (voy. [www.efsf.europa.eu/about/operations/Greece/index.htm](http://www.efsf.europa.eu/about/operations/Greece/index.htm)).

(68) Dont 19,8 milliards à charge du FMI. Le 15 mars 2012, celui-ci conclut avec la Grèce un accord dans le cadre de la Facilité élargie de crédit autorisant celle-ci à tirer 30,24 milliards d'euros sur le Fonds, dont seulement 13 milliards furent tirés.

(69) Cela ne concernait donc ni le FESF ni le FMI.

peut-être conduit à une sortie de la Grèce de la zone euro (*Grexit*). Il renoncera finalement à ce projet et démissionnera.

Le plan sera finalisé par un accord du 21 février 2012. Il prévoyait que le ratio dette/PIB devait être de 153 % en 2015, chiffre qui se révélera rapidement irréaliste (70).

Entre-temps, une lourde hypothèque sur la légalité des mécanismes mis en place (et donc sur la participation de l'Allemagne, indispensable à leur succès) fut levée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 7 septembre 2011. Dans celui-ci, la Cour admit la légalité de ces mécanismes mais dans des limites strictes : l'Allemagne ne pouvait être engagée dans un soutien automatique échappant à tout contrôle et l'UEM devait « rester une communauté de stabilité et préserver l'autonomie budgétaire nationale » (71).

Des élections législatives ont lieu en Grèce le 17 juin 2012. Un nouveau gouvernement d'union nationale avec à sa tête Antonis Samaras est mis en place. Un budget d'austérité est voté. L'une des mesures les plus critiquées du gouvernement est la fermeture de la télévision publique grecque en juin 2013.

Vu les difficultés rencontrées par le gouvernement grec, ses partenaires révisèrent les objectifs économiques à atteindre par la Grèce. Ceux-ci restaient toutefois complètement irréalistes, exigeant d'un pays en pleine récession qu'il dégage un surplus primaire de 4,5 % l'an en 2016, et la réduction de la dette à 124 % du PIB en 2020. En échange, ils accordèrent à la Grèce une réduction de 1 % sur les taux d'intérêt appliqués à ses emprunts, un allongement de la maturité des prêts à 15 ans et une période de grâce de 10 ans sur le paiement des intérêts.

Le 6 septembre 2012, le président de la BCE annonça un vaste programme d'opérations monétaires sur titres, qui toucha cependant à nouveau seulement le marché secondaire. Le 8 décembre 2012, un autre programme de crédits aux banques fut mis en place, à des taux très avantageux.

### C. — *L'arrivée de SYRIZA au pouvoir et le troisième plan*

À l'occasion des élections législatives du 26 janvier 2015, le parti de gauche SYRIZA, opposé à l'austérité imposée par la troïka, décroche une quasi majorité au parlement grec. En coalition avec le parti souverainiste ANEL, il forme un gouvernement avec à sa tête Alexis Tsipras. Il annonce l'adoption de mesures sociales pour aider la population grecque, ainsi qu'une renégociation du programme de réforme demandé à la Grèce.

(70) Il s'élève en fait à 180,2 %.

(71) Pour un commentaire, voy. P. C. MÜLLER-GRAF, « L'arrêt de Karlsruhe sur les aides budgétaires dans la zone euro », *Bulletin économique du Cirac*, n° 102/20, pp. 5-14.

Cette demande arrive à un moment difficile, dans la mesure où la Grèce est confrontée dès le 30 juin 2015 à d'importantes échéances de remboursement auxquelles elle ne peut faire face.

À la fin du mois de juin 2015, les partenaires de la Grèce vont proposer des prêts supplémentaires pour 15,5 milliards d'euros à celle-ci moyennant des conditions, notamment des privatisations à grande échelle (aéroports, réseau d'électricité, etc.), une nouvelle réforme de la TVA et des retraites et des garanties quant à l'indépendance de l'Elstat, l'institut de statistiques grec... considérées comme humiliantes par M. Tsipras. La BCE, de son côté, va couper les vivres aux banques grecques, obligeant le gouvernement à fermer les banques pendant plusieurs jours, puis à limiter drastiquement les retraits bancaires.

Confronté à ces exigences, M. Tsipras organisa un référendum le 5 juillet 2015, qui va rejeter ces mesures à une majorité de 61,31 % des voix. M. Tsipras avait le soutien de son peuple contre les créanciers de la Grèce. Néanmoins, à la surprise générale, il accepta le 13 juillet l'ensemble des conditions qui lui étaient imposées. Contesté au sein de son parti, il démissionna le 20 août 2015 et convoqua des élections législatives anticipées, qui confirmèrent sa position.

Un troisième plan d'aide à la Grèce, d'un montant de 86 milliards d'euros (dans le cadre du MES), fut décidé le 14 août 2015 (72). Un mémorandum d'accord fut à nouveau signé entre le gouvernement grec et le MES. Celui-ci prévoit à nouveau que les tranches d'aides ne seront libérées que moyennant le respect par la Grèce des conditions politiques contenues dans le mémorandum. Dès le 14 août, le parlement grec vota d'ailleurs les premières lois d'application du mémorandum.

## CONCLUSION

L'Allemagne aime à se présenter comme la fourmi de la fable, choquée des demandes d'une cigale grecque qui aurait chanté tout l'été avant que les marchés sonnent brusquement la fin de la récréation.

L'article 2 du traité instituant le MES dispose que « si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses États membres, le MES peut fournir à un État membre du MES un soutien à la stabilité ». Le concept de « stabilité » est très différent de celui de « solidarité », qui n'est plus que très rarement mentionnée dans les textes. Alors qu'une solidarité pourrait impliquer que les États en difficulté peuvent bénéficier de prêts aux taux auxquels les mécanismes mis en place les empruntent sur les marchés (avec le rating AAA du MES), celui-ci répond à une logique

(72) Ce plan prévoyait un montant de 25 milliards d'euros consacrés à la recapitalisation des banques grecques, qui n'a en fin de compte coûté que 5,7 milliards.

strictement bancaire. Par ailleurs, une conditionnalité très lourde est appliquée aux bénéficiaires des prêts.

L'appartenance de la Grèce à l'Eurogroupe se révèle une arme à double tranchant. Elle lui permit certes de bénéficier d'une certaine « solidarité » européenne, même si la façon dont la crise grecque fut traitée fit dire à certains que l'idée européenne avait atteint ses limites (73), lui évitant de tomber exclusivement sous la coupe du FMI. Elle l'empêcha toutefois d'avoir recours aux instruments classiques de politique monétaire (notamment la dévaluation et le jeu des taux d'intérêt) auxquels ont accès les États monétairement souverains (74).

Le scénario d'un *Grexit*, sortie de la Grèce de la zone euro, parfois proposé, présenterait de nombreux inconvénients pour l'ensemble des parties. La nouvelle monnaie de la Grèce (retour à la drachme ?) se déprécierait instantanément, perdant vraisemblablement jusqu'à 50 % de sa valeur (75). Le coût des importations (libellées en devises) exploserait, créant une inflation importante. Le coût des exportations diminuerait, mais la structure de la balance commerciale de la Grèce ne favorise pas une vision optimiste de la situation. La dette extérieure du pays exploserait également, obligeant celui-ci à avoir recours au seul FMI (76), les mécanismes européens ne lui étant bien évidemment plus accessibles, et le recours aux marchés financiers devenant *de facto* impossible en raison de son coût exorbitant. De nombreux défauts de paiement apparaîtraient.

Les inconvénients se retrouveraient également du côté de la zone euro. La dette grecque a connu une évolution considérable depuis 2010, passant des mains du privé à celles du public, les États membres de la zone euro étant soit prêteurs directs, soit garants des emprunts concédés à la Grèce par le FESF et le MES. Un *Grexit* impliquerait vraisemblablement, on vient de le voir, un gros risque de défaut de paiement. Les emprunts risqueraient de ne plus être remboursés. Les énormes garanties mises en place devraient jouer, au détriment des contribuables européens. Par ailleurs, de nombreux opérateurs privés verraient également leurs contractants grecs tomber en faillite et connaîtraient eux-mêmes de graves difficultés. Nul n'a donc intérêt au *Grexit*.

La solution la plus raisonnable paraît une restructuration de la dette. Les termes de remboursement seraient allongés, et les taux d'intérêt réduits, afin de permettre au peuple grec de rembourser celle-ci sans être saigné à blanc.

(73) Voy. l'interview du philosophe allemand Jürgen Habermas publiée dans le *Guardian* du 16 juillet 2015.

(74) Comme le Royaume-Uni et l'Islande, certes non (encore) membre de l'UE mais dont la gestion de la crise est considérée par beaucoup d'observateurs comme exemplaire. Voy. J. SAPIR, *Faut-il sortir de l'euro ?*, Paris, Seuil, 2012.

(75) Voy. à ce sujet M. FELDSTEIN, « The Euro and European Economic Conditions », *NBER Working paper n° 17617*, novembre 2011, qui avance le chiffre de 40 %.

(76) Alors que M. Tsipras a annoncé le 7 décembre 2015 qu'il ne souhaitait pas que le FMI continue à participer aux plans de sauvetage de la Grèce, en raison de la dureté des réformes qu'il réclame.

L'Union européenne et ses États membres sont loin de sortir affaiblis de la crise des dettes souveraines, du moins politiquement. La crise est apparue pour certains comme « une occasion extraordinaire pour l'Europe de démontrer sa capacité à faire face à des crises inattendues » (77). Des solutions ont pu être trouvées dans le cadre des traités, même s'il a fallu interpréter de façon large leurs dispositions pour le permettre, et si le MES représente une innovation fondamentale dans le système juridique de l'Union, montrant une tendance à l'intergouvernementalité plutôt qu'à la supranationalité. Les institutions ont montré leur réactivité par rapport à cette crise, contrairement à celle des migrants ou à la question syrienne. Paradoxalement, alors que le Royaume-Uni n'est pas membre de la zone euro, c'est sa conception de la construction européenne qui triomphe à l'heure actuelle, avec une prédominance très nette de l'économie sur les autres domaines.

La grande perdante est cependant l'idée même de construction européenne, basée sur une solidarité entre ses membres. Si, à l'origine, l'Europe était vue comme un instrument permettant de réduire les inégalités entre ses membres par divers mécanismes d'aides (FEDER, fonds structurels, etc.), la crise grecque a montré un nouveau visage. À aucun moment, il ne fut question d'aider le peuple grec à sortir de la crise. Ce n'est pas un Document de Stratégie de réduction de la pauvreté que l'on a proposé à la Grèce. Ce sont de lourds plans d'ajustement structurel qu'on lui a imposés. Il s'est toujours agi de se contenter de fournir au gouvernement d'Athènes les moyens financiers pour faire face à ses échéances, avec application d'un taux d'intérêt élevé et d'une conditionnalité drastique, à tel point que certains ont pu dire que ces plans donnaient l'impression qu'il s'agissait réellement de punir le peuple grec de ses errements passés. « Bien lointaine est l'idée que l'on vit ensemble dans une maison européenne, que l'on partage le même sort et que l'Europe nous est chère. C'est l'esprit du juste-retour qui règne, en particulier dans les États qui se croient les plus vertueux en matière budgétaire » (78).

Dans son article, le professeur Siotis écrivait que « les actions et les réactions des organisations européennes reflètent les progrès accomplis aussi bien sur le plan du développement de la protection internationale des droits de l'homme que sur celui de l'acceptation par les États de l'Europe occidentale d'un certain nombre de valeurs et principes démocratiques sans lesquels leurs institutions perdraient toute raison d'être » (79). La grande leçon de la crise grecque est sans aucun doute que la solidarité ne fait plus partie de ces valeurs...

(77) L. IDOT, « La crise, une occasion extraordinaire pour l'Europe ? », *Europe*, décembre 2008, p. 1.

(78) R. SMITS, « L'Euro(pe) à l'épreuve », *Cah. dr. europ.*, 2010, p. 9.

(79) *Op. cit.*, p. 237.