

La Grèce et l'Europe : une relation d'amour-haine

Andreas Stergiou¹

INTRODUCTION

Depuis son entrée dans la Communauté économique européenne la Grèce a énormément profité des fonds agricole et structurel ; elle a contribué au budget de l'Europe pour un montant de 0,26 %, année de l'adhésion, à quelque 1,7% du PIB, contre 2,5 % de rentrées² auxquelles se sont ajoutés de 2010 à 2014 les plans de sauvetage s'élevant à environ 240 milliards d'euros (y compris la contribution du FMI)³. En raison de ce soutien financier considérable, on pourrait s'attendre à ce que l'UE jouisse au sein de la population d'un taux d'acceptation élevé et d'une grande estime. Or c'est le contraire qui se produit. Les critiques à l'égard de l'UE ont gagné beaucoup de terrain et même en partie basculé dans le rejet. En tout cas l'euroscpticisme et le populisme anti-UE occupent de plus en plus le devant de la scène.

Première raison à double volet : les causes de la montée dramatique en puissance de courants euro-critiques ne sont pas seulement à rechercher dans les mesures d'austérité imposées par la troïka (UE, FMI, Banque centrale européenne), celle-ci résulte aussi de la campagne de diffamation sans précédent à l'encontre de la Grèce orchestrée par la presse étrangère laquelle colporte des analyses et des points de vue contraires à la réalité et a gravement offensé la majorité des Grecs dans leur honneur. De plus, les coupes budgétaires et les réformes imposées par la troïka ont jusqu'ici frappé presque exclusivement ceux qui n'avaient pratiquement aucune responsabilité dans la crise financière et la dette du pays. Par contre les élites au pouvoir – c'est-à-dire l'oligarchie économique et les partis bourgeois – ont été largement épargnées par les conséquences des mesures adoptées. Or ce sont précisément ces élites oligarchiques qui portent une lourde responsabilité dans la misère du pays et qui s'en sont remises à la « troïka » et à l'UE pour sortir la Grèce de la crise.

1 Maître de conférences à l'université de Crète, membre du comité de rédaction d'*Outre-Terre*

2 Étude sur les subventions européennes et l'économie grecque commandée à l'Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) par la Banque centrale grecque.

3 Le paquet a été adopté en avril 2010. Il est de 107 milliards d'euros, dont les garanties de crédit des partenaires européens s'élevant à 77 milliards d'euros et les crédits directs du FMI à 30 milliards. Le deuxième paquet d'un montant de 130 milliards d'euros a été finalisé en février 2012. Les partenaires européens en sont les garants à hauteur de 102 milliards d'euros, tandis que le FMI a accordé des crédits pour 28 milliards d'euros. Environ 40 ont servi à recapitaliser les banques. Mais selon les estimations actuelles du FMI, seulement 17 seront reversés au fisc grec avec la bénédiction de la troïka. Alors que la somme totale des 40 milliards d'euros est imputée à la dette de l'État !

Deuxième raison, prépondérante, d'un tel euroscepticisme : la méconnaissance de l'UE chez la plupart des Grecs. Le « Grec moyen » ne sait pas ce qu'est l'UE, comment elle fonctionne, ni quelles sont les possibilités d'agir en son sein. Au fil des ans, cette méconnaissance a été instrumentalisée par l'élite politique du pays, voire même encouragée à plus d'un titre. En effet les politiciens ont pu de la sorte attribuer à une « pression de Bruxelles » jamais explicitée leurs propres fautes et délits. C'est pour cette raison que se sont répandues depuis l'éclatement de la crise les théories du complot les plus folles qui n'ont fait que fausser encore plus les représentations collectives de l'UE. Par exemple, selon une variante populaire l'UE et le FMI se seraient mis d'accord sur l'objectif de ruiner l'économie de la Grèce afin de s'accaparer ses ressources naturelles supposées immenses.

L'Allemagne et les Allemands sont la cible privilégiée des attaques. Dans l'UE où ils seraient hégémoniques, ce sont eux qui ont été pour beaucoup de Grecs les responsables de la crise de l'endettement et les véritables bénéficiaires de la crise dans les pays d'Europe du Sud. Leurs excédents de la balance commerciale et les taux d'intérêt historiquement bas que l'Allemagne paye actuellement pour les crédits qu'elle a contractés en seraient une preuve on ne peut plus évidente. L'architecture de la zone euro et de l'UE serait taillée sur mesure pour satisfaire exclusivement les besoins et les objectifs de la puissance hégémonique teutonne et des autres pays ayant un fort taux d'exportation. Exactement l'architecture à partir de laquelle les Allemands voudraient édifier leur « quatrième Reich » et dominer l'Europe.

Troisième raison, la perception maintenant dominante selon laquelle la Grèce se retrouve seule à devoir maîtriser l'immigration illégale dans l'UE. À cet égard, la ratification des accords de Dublin de 1990 et le règlement Dublin II de 2003 ont revêtu une importance particulière. Pour la Grèce, leurs dispositions devaient se révéler désastreuses. Car du fait des guerres en Afghanistan et en Irak, de l'instabilité politique et économique persistante en Afrique et, récemment, du « printemps arabe », la pression migratoire aux frontières grecques a ces dix dernières années massivement augmenté. Sur ce point, l'UE s'est pour l'essentiel repliée sur la position en vertu de laquelle c'est à l'État-membre concerné, en l'occurrence la Grèce, d'assurer la protection de ses frontières extérieures. L'aide matérielle et logistique apportée par elle reste négligeable.

Mais paradoxalement, en dépit de leurs ressentiments vis-à-vis de l'UE, la plupart des Grecs se sentent blessés et réagissent avec indignation chaque fois qu'un homme politique ou un économiste plaide pour une sortie ou une exclusion du pays de la zone euro. Cet article a pour objet d'éclairer cette schizophrénie qui fait que la Grèce tout à la fois rejette l'UE et cherche à être reconnue par elle.

LE COUPLAGE DE LA GRÈCE AU PROCESSUS DE CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les efforts de la Grèce pour intégrer la CEE dans les années 1950 étaient censés soutenir les orientations pro-occidentales du pays après la Seconde Guerre mondiale. L'Union douanière européenne fut à cette époque considérée comme le moyen adéquat de renforcer les relations commerciales de la Grèce avec ses partenaires européens de l'OTAN et d'empêcher que le pays ne se retrouve isolé dans un monde occidental de l'économie de marché. Mais en même temps cette politique devait mettre les structures traditionnelles de l'économie grecque et l'ordre étatique du pays à l'abri d'une pression excessive en faveur de la modernisation. De plus, les gouvernements conservateurs de l'après-guerre sous l'égide du Premier ministre Konstantínos Karamanlis (1955-1963) essayèrent, en « européenisant » le pays, de surmonter les tendances fortement anti-occidentales⁴ d'une grande partie de la population grecque.

L'accord d'association entre l'ex-CEE et la Grèce, signé le 9 juillet 1961 à Athènes, entra en vigueur le 1^{er} novembre 1962. Ce fut le premier accord d'association de la CEE (suivirent la Turquie, Malte et Chypre). L'association fut qualifiée de « traité d'adhésion en miniature » ; en effet, elle prévoyait une adaptation globale de l'économie grecque à celle des autres pays de la CEE. Le traité comprenait un catalogue vaste et détaillé d'objectifs à atteindre avant que la Grèce puisse devenir membre à part entière. Il fixait deux grandes périodes de transition, d'abord une de douze puis une de vingt ans, jusqu'à l'union douanière complète. En outre le traité comprenait des dispositions particulières pour des produits grecs exposés à une pression concurrentielle élevée. Finalement, dans le cadre de la politique d'association fut consentie à la Grèce une sorte d'aide au développement⁵ à hauteur de 125 millions de dollars sur cinq ans⁶. Le point de départ de l'association, c'est-à-dire la création d'une union douanière, comprenait : la suppression par étapes des droits de douane pour les produits européens, l'alignement des tarifs douaniers grecs sur les tarifs extérieurs communs, ainsi que l'accroissement des contingents jusqu'à

4 Il y avait un certain nombre de raisons à ces tendances anti-occidentales. Nous en citerons deux : d'abord les dépenses énormes consacrées à la défense dans le cadre de l'Alliance atlantique qui représentaient jusqu'à 40 % du budget grec ; ensuite l'attitude des pays occidentaux dans le conflit chypriote. Les partenaires militaires les plus importants de la Grèce, c'est-à-dire l'Allemagne de l'Ouest, les USA et la Grande-Bretagne subirent une chute de popularité considérable dans la société grecque : Bonn, en raison de sa stricte neutralité dans le conflit ; Washington et Londres pour leur posture très hostile aux aspirations nationales des Chypriotes grecs au rattachement à la mère-patrie, des aspirations qui culminèrent provisoirement pendant la guerre d'indépendance (1955-1959) contre la puissance coloniale britannique.

5 Notamment et en particulier le financement adapté et suffisant de projets d'infrastructures, la promotion rapide d'une coopération entrepreneuriale entre les six pays de la Communauté et la Grèce pour créer une forte activité d'exportation, ainsi que l'harmonisation des politiques agricoles, commerciales, fiscales et conjoncturelles afin de préparer le chemin de la pleine adhésion à la CEE.

6 Cf. Konstantina Botsiou, *Griechenlands Weg nach Europa. Von der Truman-Doktrin bis zur Assoziierung mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1947-1961* (Le chemin de la Grèce vers l'Europe. De la doctrine Truman à l'association avec la CEE, 1947-1961), Frankfurt-sur-le-Main, Berlin *et al.*, Peter Lang, 1999, p. 423-430.

l'abolition de toutes les barrières commerciales entre la Grèce et l'Union⁷. Certains virent dans l'intégration de la Grèce dans le processus européen de construction économique une tentative de la part des pays occidentaux de réduire sa forte dépendance des marchés d'Europe de l'Est où elle écoulait ses produits, dans le meilleur des cas de s'y substituer⁸.

L'harmonisation de la politique agricole et commerciale qui prévoyait une période de conversion de 12 à 24 ans n'a progressé néanmoins que lentement jusqu'en 1967. Qui plus est : après le coup d'État militaire du 21 avril 1967, la Commission suspendit unilatéralement le contrat, limitant ses applications aux « affaires courantes ». Sur le plan économique, les effets de cette politique restèrent en deçà des attentes. Ainsi l'abolition des barrières commerciales pendant la première phase de l'association n'entraîna nullement un accroissement des exportations grecques vers les pays-membres. Au contraire : ces exportations accusèrent même un recul. C'est pourquoi la balance des paiements de la Grèce par rapport à la CEE se caractérisait par un déficit permanent⁹.

Pendant la période qui suivit la chute du régime militaire et la partition de Chypre imposée par la force au cours de l'été 1974, c'est une rhétorique radicalement anti-impérialiste et anti-capitaliste qui enflamma de nouveau du côté gauche de l'échiquier la méfiance collective vis-à-vis de « l'Occident ». Certes, à la suite de l'invasion turque le retrait de la Grèce de la structure militaire de l'OTAN en août 1974 y contribua aussi, avec un impact sur les relations entre la Grèce et les autres pays de la CEE parce que la plupart des pays de la CEE faisaient partie de l'OTAN ; et ce bien que la Communauté eût déjà en tant que telle décidé un gel limité de l'accord d'association avec la Grèce lequel s'étendit aux sept années où la junte militaire était au pouvoir¹⁰. L'amalgame CEE-OTAN devait se révéler une stratégie anti-européenne particulièrement efficace dans la mesure où il renforçait les forces anti-européennes qui accusaient le camp proeuropéen de servilité vis-à-vis de l'Occident.

Après le rétablissement de la démocratie en 1974 se posa de nouveau la question de l'intégration complète du pays dans la CEE. Car dès le 30 août, soit un mois après que les militaires eurent regagné leurs casernes, la Commission européenne recommanda au Conseil des ministres de relancer l'accord d'association avec la Grèce.

7 Cf. Konstantinos Karamanlis Archiv, vol. 4, « Gespräche zwischen griechischen und EG-Vertretern«S» (Débats entre représentants de la Grèce et de la CE), p. 170-173, et « Verhandlungen zwischen Griechenland und der EG«S» (Négociations entre la Grèce et la CE), Konstantinos Karamanlis Foundation, Athènes, 1997, p. 206-208.

8 Cf. Maria-Krisztina Fink, « Die Zahlungsbilanzsituation Griechenlands«S» (La situation de la balance des paiements de la Grèce), in Jens Meier, Johann Hawlowitsch (éd.), *Die Außenwirtschaft Südosteuropas* (Le volet extérieur de l'économie dans le Sud-Est de l'Europe), Cologne, Verlag Wirtschaft und Politik, 1970, p. 130.

9 Cf. Giórgos Sapounás, *Entwicklung des Agrarsektors: Probleme und Perspektiven* (Développement du secteur agricole : problèmes et perspectives, grec), Banque agricole de Grèce, Athènes, 1991, p. 24-25.

10 Cf. Karl Buck, *Griechenland und die Europäische Gemeinschaft. Erwartungen und Probleme des Beitritts* (La Grèce et la Communauté européenne. Attentes et problèmes de l'adhésion), Bonn, Europa-Union-Verlag, 1978, p. 41-45.

Et le 17 septembre, ce dernier confirma finalement sa détermination à réactiver le processus d'association¹¹.

La société grecque était à cet égard divisée en deux camps irréconciliables de partisans et d'adversaires, car les gens de gauche n'étaient plus les seuls à s'opposer à l'entrée du pays dans la CEE. Le Mouvement socialiste panhellénique (PASOK), avec à sa tête Andréas Papandréou y était aussi très hostile : il percevait semblable évolution comme une perte de la souveraineté nationale et recourait à des arguments attisant les peurs économiques et nationales. Dans ce contexte le PASOK se surpassa dans sa rhétorique anti-européenne. À l'opposé les partis sous influence de l'eurocommunisme, soit l'Union démocratique de la gauche (EDA) et le Parti communiste « de l'Intérieur » (KKE) comptaient parmi les partisans de l'adhésion. Les conservateurs et la fédération des industries figuraient parmi ses principaux soutiens¹².

En 1975 la candidature de la Grèce à une adhésion pleine et entière aux communautés européennes de l'époque se heurta en un premier temps à un refus. En janvier 1976 la Commission européenne déconseilla un accueil rapide : selon elle l'économie de la Grèce était de nature essentiellement agricole, non compétitive et souffrait d'une inflation élevée, du chômage et du déficit commercial. Après des négociations de longue haleine pour des raisons prioritairement politiques, la Grèce devint le 1^{er} janvier 1981 le dixième pays-membre de la CEE¹³.

LA GRÈCE, MEMBRE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Tout comme les autres pays d'Europe du Sud, la Grèce des années quatre-vingt dut procéder à une triple mutation : politiquement elle mena à bien une démocratisation de l'État et de la société ; de même qu'elle se libéralisa économiquement ; et qu'elle s'orienta socialement vers le pluralisme et la mise en place d'un système de sécurité sociale. Cette transformation de l'État et de la société sous ces trois angles ne devait pas toutefois totalement aboutir¹⁴.

11 Département du ministère des Affaires étrangères grec pour les questions européennes (éd.), *La Grèce dans la CEE*, (grec), Athènes, 1980, p. 19-21.

12 Cf. Andreas Moschonas, *A Disputed Partnership. The Political Debate on the Greek Accession to the European Community*, A thesis submitted to the Department of Political Studies at the Queen's University, Kingston, Ontario-Canada, 1982, p. 414-529.

13 Cf. Vyrón Theodorópoulos, « Verhandlungen in der Endrunde vor dem Beitritt«S» (Négociations finales avant l'adhésion), in Fotini Tomáí (éd.), *La contribution de la Grèce au processus d'intégration européenne* (grec), tome II, Du gel de l'accord douanier à l'adhésion, Athènes, Papazisis, 2006, p. 43-44.

14 Cf. Heinz Jürgen Axt, « Vom Populismus zur Europäisierung: Erfahrungen mit Griechenland«S» (Du populisme à l'intégration européenne : expériences avec la Grèce), *Südosteuropa Mitteilungen*, 2008, vol. 2, p. 40.

Avec l'entrée dans la CEE en 1981 s'offraient à l'économie grecque de nouvelles possibilités qui furent néanmoins insuffisamment exploitées. Le paysage industriel dominé par des entreprises nationales souffrait d'une mauvaise gestion et d'une absence d'efficacité qui avaient provoqué une inflation à deux chiffres et un déficit budgétaire que ne cessait de croître. Tandis qu'en 1981 l'endettement de l'État atteignait à peine 30 % du PIB, en 1990 – soit quelque dix années plus tard – il allait atteindre les 80 %.

Pour commencer, l'entrée dans la CEE eut des conséquences économiques considérables qui résultaient des structures institutionnelles et économiques de la Communauté. Après son entrée dans l'Union douanière et – ce qui allait de pair – la suppression des barrières douanières, la Grèce allait subir une vague énorme d'importations en provenance des plus gros exportateurs de la CEE. Au cours de la seule première année de son adhésion, donc en 1981, le déficit de la balance commerciale de la Grèce augmenta de 86,6 % ; et depuis le solde entre importations et exportations resta année par année négatif par rapport aux pays de la CEE/UE. À la différence de l'Espagne et du Portugal qui rejoignirent la CEE en 1986, le faible niveau des coûts salariaux n'attira pas le moins du monde les investissements étrangers escomptés. Une bureaucratie pléthorique et la corruption endémique étaient indubitablement les principales raisons pour lesquelles les investisseurs internationaux évitaient la Grèce. De même que les transferts financiers à partir des fonds régionaux, structurels et agricoles de la CEE puis de l'UE contribuèrent peu à l'essor économique du pays, si bien que l'écart de compétitivité demeurant avec les pays européens exportateurs ne put être résorbé¹⁵. De même que l'incompétence au niveau de la planification et les détournements de fonds furent à l'origine des évolutions négatives d'une économie grecque qui n'a été à aucun moment et dans aucun domaine véritablement compétitive face à d'autres pays européens.

Une grave conséquence de l'entrée dans la CEE fut le modèle politico-économique auquel, depuis, tous les gouvernements se conforment plus ou moins. L'économie dite « réelle » devait être développée à travers la construction de firmes nationales et la relance de la consommation privée. Les salaires réels furent augmentés indépendamment de la productivité et financés par de nouvelles dettes. Selon une logique de politique clientéliste éprouvée on assista à un gonflement hypertrophique de la fonction publique avec le recrutement de nouveaux employés et ouvriers, sans que cela se traduisît dans des succès économiques équivalents¹⁶.

15 Cf. Christos Paraskevopoulos, Panagiotis Getimis, Leeda Demetropoulou, « Griechenland als Gegenstand europäischer Kohäsionspolitik im Rahmen der EU-Strukturfonds«S» (La Grèce comme objet d'une politique européenne de cohésion dans le cadre des fonds structurels de l'UE), in Björn Egner, Georgios Terizakis (éd.), *Das politische System Griechenlands. Strukturen, Akteure, Politikfelder* (Le système politique de la Grèce), Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 229-246.

16 Cf. George Pagoulatos, « Economic Adjustment and Financial Reform: Greece's Europeanization and the Emergence of a Stabilization State«S», *South European Society & Politics*, 2000, volume 5, n° 2, p. 193-202.

En même temps, ces mesures de politique économique pesèrent sur la culture politique du pays. À peine la Grèce adhéra-t-elle aux communautés européennes qu'à l'automne 1981 le PASOK gagna les élections législatives et arriva au pouvoir. Avec des slogans comme *La Grèce aux Grecs, CEE et OTAN – un même syndicat* et *Le changement !* il en avait appelé à tous ceux qui se sentaient harcelés par des « puissances étrangères » et se percevaient comme exclus de l'évolution sociale. Des mots d'ordre qui combinaient habilement des éléments socialistes et nationalistes classiques. Des revendications comme la sortie immédiate de la Grèce de l'OTAN et de la CEE sans entrée simultanée dans le Pacte de Varsovie permirent à Andréas Papandréou de se rapprocher des valeurs de la petite bourgeoisie traditionnelle et de détourner des électeurs des partis bourgeois.

Mais ces promesses électorales, et bien d'autres en vertu desquelles le socialisme devait être réalisé en Grèce, ne furent jamais tenues. Ce n'était pas la politique de la Grèce qui allait enregistrer un changement, mais les idées initiales de Papandréou qui avaient évolué. Il reconnut vite que les transferts de la CEE pourraient l'aider à bâtir son propre appareil clientéliste. En outre, la présence de la Grèce au sein de la CEE devait permettre d'obtenir des crédits avec lesquels Papandréou pouvait financer des aides sociales. C'est pourquoi on tenta par des acrobaties dialectiques de présenter l'adhésion à la Communauté européenne comme ayant été « un mal nécessaire » parce qu'elle servirait les intérêts économiques du pays. L'objectif de la politique européenne de la Grèce consista désormais à renforcer les positions grecques dans les organes de la CEE afin de défendre ses intérêts propres. Quelques actions spectaculaires, fortement symboliques, devaient rendre cette stratégie crédible.

La présidence grecque pendant la deuxième moitié de l'année 1983 qui se conclut avec le sommet d'Athènes en décembre est considérée encore aujourd'hui comme un exemple dissuasif dans le processus de construction européenne : lors du sommet en effet non seulement aucune décision ne fut prise, mais on ne rédigea même pas de déclaration finale. Au sommet de Dublin en 1984 le veto grec fit obstacle à l'entrée dans la CEE des États de la péninsule Ibérique. C'est seulement après l'adoption des programmes intégrés méditerranéens (PIM) que le veto fut retiré, ce qui répondait à rien moins qu'un crédit à long terme accordé par la Communauté à la Grèce. Il n'empêche que celle-ci partagea toutes les décisions importantes de la CEE de cette période, comme la ratification de l'Acte unique européen.

Même au début des années 1990, le rapport des Grecs à la CEE puis à l'UE demeura ambivalent. Certes, le gouvernement de Konstantínos Mitsotákis participa activement aux négociations du traité de Maastricht en réclamant la mise en place d'une politique de défense unifiée et l'instauration du Fonds de cohésion européen

qui impliquait d'importants apports de l'Europe. Mais pour toute une série de raisons ce gouvernement était très impopulaire, ce qui eut des répercussions négatives sur l'image que la population avait de la CEE/UE. Par ailleurs la période 1991-1995 fut marquée par de vifs affrontements entre la Grèce et ses partenaires de la CEE/UE au sujet de la politique extérieure. À l'origine il y eut la manière dont l'UE avait géré la crise yougoslave et reconnu l'ex-république yougoslave de Macédoine sous la dénomination officielle de *Macédoine* par différents États-membres de l'UE¹⁷.

Le comportement de la Grèce à l'intérieur de l'UE changea radicalement à partir du milieu des années 1990. Tant les gouvernements que l'opinion publique – à l'exception de la gauche communiste – avaient une vision de plus en plus positive de l'expérience européenne. En outre les années 1990 furent marquées par de sérieux efforts pour améliorer la position du pays dans l'architecture politique et économique de l'UE. Athènes avait deux objectifs : on voulait intégrer la zone euro et l'Union de l'Europe occidentale pour obtenir des avantages économiques, mais aussi militaires en raison du conflit gréco-turc. Les gouvernements tant conservateurs que socialistes qui suivirent commencèrent à réduire les dépenses publiques et à introduire les premières réformes destinées à consolider les finances publiques. Le déficit se résorba petit à petit et l'inflation fut résolument combattue, bien que l'État grec, tout comme bien d'autres pays de l'UE dans cette période, eût parfois recours à des méthodes contestables¹⁸.

Sous la direction de Kostás Simítis (1996-2004) la Grèce s'efforça de rompre avec le nationalisme anti-européen de Papandréou et de promouvoir une modernisation radicale de l'administration, de l'économie et de la société grecques¹⁹, tant le PASOK que la société grecque semblant s'être débarrassés des clichés fortement anti-occidentaux.

La Grèce sut également sur le plan politique se libérer petit à petit de son image d'« empêcheur de tourner en rond ». Dans ses relations avec les autres partenaires européens, le pays engagea une dynamique qui n'était pas axée prioritairement sur les problèmes nationaux, mais avait pour objectif de promouvoir l'Europe en tant qu'union commune. Athènes s'appliquant plus particulièrement à soutenir une politique extérieure de sécurité et de défense européenne commune²⁰.

17 La Grèce fit en sorte que cet État soit désigné à l'ONU sous l'appellation *Former Yugoslav Republic of Macedonia* (FYROM).

18 « Schöne Statistik », *Der Tagesspiegel*, 5 octobre 2004.

19 Kostás Simítis a exposé ses conceptions de la modernisation de la Grèce dans son livre *Pour une société forte, pour une Grèce forte* (grec), Athènes, Plethon, 1995.

20 Cf. Panagióti Ioakimídis, *La présence de la Grèce dans le système international, européen et régional* (grec), Athènes, Themelio, 2007, p. 159-168.

Vers le milieu des années 1990, l'attitude de la Grèce vis-à-vis de la Turquie se modifia. Jusque-là Athènes avait essayé d'instrumentaliser l'UE par intérêt national contre la Turquie. Mais en éclipsant de la sorte l'attitude anti-turque de nombreux États européens, Athènes perdit politiquement des points importants. Car la nouvelle politique turque de l'Europe partait du principe qu'une Turquie à qui on offrirait une perspective sérieuse d'intégrer l'UE serait plutôt un partenaire fiable et prévisible dans la mesure où celui-ci devrait s'engager sur la voie de la démocratisation et s'appropriier les principes d'État de droit et de bon voisinage. La décision du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, approuvée par Athènes, qui accordait à la Turquie un statut de candidat à l'adhésion en contrepartie du respect de certains critères, fit tout d'abord naître l'espoir d'un règlement du contentieux en mer Égée et du problème de Chypre. En raison toutefois de l'intransigeance turque, on ne constate toujours pas d'amélioration ; la Grèce continuant pourtant à être un partisan résolu du rapprochement Turquie-UE.

Le 1^{er} janvier 2000, la Grèce devint partie prenante de l'accord de Schengen, après avoir été refusée à deux reprises depuis 1992 pour insuffisance de contrôle à ses frontières.

Sur la politique de convergence, Athènes obtint certes des résultats considérables, mais elle n'engagea des réformes que de manière sporadique et limitée. Les gouvernements commencèrent par combattre l'inflation élevée en incitant les employeurs à travers le dialogue à davantage de « discipline en matière de prix ». On assista également à une réduction des déficits, et ce principalement du fait d'un fort accroissement des recettes fiscales dû d'une part à la réorganisation des services fiscaux et à la lutte contre la fraude fiscale, d'autre part à une politique monétaire fondée sur la diminution des taux d'intérêt. Jusqu'au milieu de l'année 1998, la politique de stabilité resta favorisée par les conditions économiques extérieures²¹.

Mais presque rien ne changea et les problèmes structurels de l'économie demeureraient : corruption généralisée et favoritisme, administration inefficace et gigantesque, traitement fiscal privilégié pour toute une série de catégories sociales et de corporations, exonération fiscale des riches et fraude fiscale. La réforme attendue de la sécurité sociale n'avait pas abouti. La Grèce reçut des fonds de l'UE des subventions destinées à moderniser ses infrastructures, à investir dans des technologies compétitives et à jeter les jalons d'une croissance durable, ce qui aurait permis de réduire le déficit de compétitivité : celles-ci furent utilisées à des fins non productives ou disparurent dans les poches des oligarques politiques et économiques. De plus, les

21 Cf. Panos Kazakos, « Diskussion Papierstabilisierung ohne Reform. Konvergenz und Pfadabhängigkeit im Griechenland der 90er Jahre » (Discussion sur la stabilisation sans réforme. Convergence et dépendance dans la Grèce des années 1990), Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn 2000.

subventions et plus généralement les afflux de capitaux incitèrent nombre d'industriels à fermer leurs entreprises et à fonder plutôt des sociétés d'importation qui permettaient à l'évidence de faire plus rapidement et plus facilement de l'argent²².

Pendant le mandat de Simítis et celui de son successeur Kóstas Karamanlís, enrichissement et consommation excessive devinrent les normes incontestées de la réussite sociale, ce dont les fabricants de véhicules de luxe profitèrent massivement. Les conséquences de cette situation déséquilibrée se traduisirent dans un déficit du commerce extérieur qui ne cessa d'augmenter.

En entrant dans la CEE la Grèce ne fut pas en mesure d'éliminer les réseaux clientélistes traditionnels entre bureaucratie étatique et certains groupes d'intérêts socio-économiques. Tous les partis politiques s'appuyèrent, pour conserver leur pouvoir politique, sur la distribution d'aides sociales provenant pour une grande part des fonds européens. Cette pratique entraîna toutes les évolutions négatives qui soutenaient une consommation excessive et favorisaient l'individualisme hédoniste. En outre, avec l'entrée dans la zone euro, l'oligarchie économique put d'un seul coup se débarrasser de sa monnaie nationale très dévaluée ; l'euro fort ouvrit des possibilités de refinancement extrêmement favorables. C'est donc en toute logique qu'un nombre très limité de clans familiaux furent les principaux bénéficiaires du boom de l'euro²³.

Il est néanmoins exagéré de reprocher à la Grèce d'avoir abusé ses partenaires en produisant des statistiques falsifiées pour obtenir l'adhésion à la zone euro. Il est vrai que les Grecs n'ont pas toujours été très corrects dans le maniement des chiffres relatifs aux critères de convergence, mais c'était alors, comme nous l'avons vu²⁴, une pratique répandue chez nombre de gouvernements en Europe. Au début ils respectaient l'accord mais peu après le début du XXI^e siècle, les budgets de nombreux pays passèrent toujours plus dans le rouge. Même les deux économies les plus importantes de la zone euro, celles de l'Allemagne et de la France, ont enfreint plusieurs années de suite les règles du pacte de stabilité.

L'entrée de la Grèce dans la zone euro le 1^{er} janvier 2001 a permis aux gouvernements grecs d'obtenir pour la première fois des crédits à des taux d'intérêt favorables sur le marché international des capitaux. Auparavant elle devait verser 10 % d'intérêts pour rembourser les crédits. Sous le parapluie de la zone euro et des garanties de

22 Voir l'interview de Michális Chrysochoídis qui a occupé pendant des années la fonction de ministre de l'Économie et du Développement dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 9 février 2012, « Griechischer Wirtschaftsminister " Die Gesellschaft ist reifer als ihr System " «S» (Le ministre grec de l'Économie : la société est plus mûre que son système).

23 Cf. Angelos Giannakopoulos, « Aspekte des Sozialvertrages in Griechenland: Politischer Klientelismus und die Rolle von Korruption » (Aspects du contrat social en Grèce : clientélisme politique et rôle de la corruption), in Bálint Balla (éd.), *Korruption, soziales Vertrauen und politische Verwerfungen unter besonderer Berücksichtigung südosteuropäischer Gesellschaften* (Corruption et distorsions, en particulier dans les sociétés de l'Europe du Sud-Est). Hambourg, Krämer, 2012, p. 113-134.

24 « Europa brennt », *Der Spiegel* 49/2010.

la BCE, l'État grec put pour la première fois contracter des emprunts à long terme à des taux préférentiels et repousser à plus tard le remboursement de sa dette²⁵.

C'est précisément là qu'est l'origine de la tragédie grecque : en effet, les gouvernements conservateurs et socialistes au pouvoir durant la décennie qui suivit, au lieu d'investir cet argent par exemple pour moderniser les structures de production ce qui aurait pu enclencher une croissance économique durable, engloutirent au contraire ces crédits dans le recrutement de nouveaux fonctionnaires pour grossir encore l'appareil d'État, voire dans des projets comme les Jeux olympiques et l'achat d'armements inutiles. Et comme les recettes de l'État ne suffisaient pas à rembourser les dettes, il fallut contracter de nouveaux emprunts.

Les banques tirèrent elles aussi profit de l'accroissement de la circulation monétaire dans la mesure où elles pouvaient obtenir de la banque centrale des crédits à taux bas dont elles faisaient profiter des particuliers à des conditions très favorables, ce qui stimula d'autant la consommation privée. Comme l'économie grecque n'avait pas été préparée dans le passé au marché commun européen et que les réformes attendues furent reportées, la compétitivité de l'économie grecque fut une fois de plus mise à mal. Jusqu'à un certain point toutefois, l'architecture de la zone euro y avait une part de responsabilité. Car les performances de l'économie grecque – tout comme celles des économies portugaise et espagnole – ne pouvaient pas faire le poids face à la concurrence entre pôles au sein de l'union monétaire et à la déréglementation imposée par les traités de Maastricht et de Lisbonne, tant que la zone euro n'était pas une véritable union économique. C'est pourquoi les gouvernements grecs furent à la fois coupables et victimes²⁶.

L'ouverture des Balkans et de l'espace est-européen ainsi que l'adhésion d'anciens pays communistes eurent également des conséquences néfastes pour la Grèce en tant qu'espace d'investissements. Dans ces pays aussi il y avait des taux d'imposition faibles et des bas salaires, si bien que les produits et les services grecs se virent exposés à une nouvelle concurrence sur le marché européen comme sur le marché mondial. Dans la foulée, des entreprises européennes et même grecques réorientèrent leurs stratégies au détriment de la Grèce et réduisirent les exportations grecques en direction du marché intérieur européen. L'abandon de la souveraineté monétaire écartait non seulement la possibilité de compenser les désavantages salariaux et fiscaux par des dévaluations, mais elle plaça en outre l'économie nationale grecque devant un dilemme insurmontable pour sa politique commerciale extérieure²⁷.

25 Cf. Giórgios Argitis Giánnis Daférmos, María Nikoláidi, *La crise de l'endettement de l'État en Grèce : raisons et perspectives* (grec), Athènes, INE, 2011, p. 32.

26 Cf. Andreas Stergiou, « Anatomie eines Niedergangs ? Griechenland und die Europäische Union » (Anatomie d'un déclin ? La Grèce et l'Union européenne), *Aus Politik und Zeitgeschichte*, août 2012, n° 35-37, p. 45.

27 Cf. Karl Heinz Roth, *Griechenland: was tun? Eine Flugschrift*, (La Grèce : que faire ? Une brochure), Hamburg, VSA, 2012, p. 12-13.

La crise économique globale qui éclata en 2008 coïncidait avec l'expiration de la plupart des emprunts d'État contractés par la Grèce les années précédentes. De fait, en 2010 cette dernière se retrouva insolvable. Les dettes avaient de plus en plus augmenté sans que quiconque en Europe y trouvât à redire. Pourtant la situation désastreuse des finances publiques grecques était connue depuis longtemps de tous ceux qui voulaient bien le savoir. En effet, ce sont surtout les pays européens exportateurs comme l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas qui profitèrent de cette consommation publique ou privée dans la mesure où ils pouvaient écouler de plus en plus de produits sur le marché grec.

Le commerce de l'armement en particulier était très lucratif. Avec une population n'excédant pas onze millions d'habitants, la Grèce comptait parmi les cinq plus grands importateurs d'armement du monde. Même en 2010, alors qu'elle était déjà coupée des marchés internationaux de capitaux et qu'elle menait des réunions de crise en vue de l'obtention de mesures de soutien à son budget durement éprouvé, les gouvernements français et allemand ont suggéré à Athènes de leur acheter de nouveaux systèmes d'armement, ignorant par là délibérément le *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements* dont le critère n° 8 prévoit que les exportations d'armements doivent être compatibles avec la capacité économique du pays bénéficiaire²⁸.

La Grèce se montra néanmoins résolument europhile depuis son entrée dans la zone euro. Tous ses gouvernements plaidèrent pour un renforcement du processus de construction de l'UE et une quasi-fédéralisation de l'Union. Athènes suivit dans les grandes lignes les locomotives politiques et économiques de l'Europe et allait soutenir toutes les initiatives franco-allemandes, comme par exemple à propos du refus d'intervention en Irak. C'est pourquoi Athènes fut à plusieurs reprises confrontée à une vive animosité de la part des pays de l'axe atlantiste et « pro-américain » à l'intérieur de l'UE. Principalement le Royaume-Uni ne laissa pas passer une occasion de contourner les positions de la Grèce sur la question chypriote et dans le conflit sur la mer Égée²⁹.

Athènes continue à se prononcer clairement pour une institutionnalisation ou une communautarisation des politiques de l'UE. La Grèce a plaidé en faveur d'un nouveau transfert de compétences aux organes de l'UE et d'un renforcement de la dimension sociale de l'Union, ce qui devrait permettre à cette dernière de réagir efficacement aux problèmes politiques et économiques complexes qu'entraîne une économie mondialisée. Dans ce but elle demande la mise en œuvre d'une politique

28 Cf. Eberhard Rondholz, « Die Rüstungsgeschäfte mit Griechenland gehen weiter, Business as usual » (Les ventes d'armements à la Grèce continuent, business as usual), *Neue Rheinische Zeitung*, 24 février 2010.

29 Cf. Andreas Stergiou, « Les bases britanniques : conséquences d'une décolonisation inachevée de Chypre » (grec), *Hellenic Review of Political Science*, décembre 2010, vol. 36, p. 72-91.

européenne de l'emploi. En outre Athènes s'est opposée à une large introduction du vote à la majorité qualifiée et prononcée en faveur d'un examen des décisions au cas par cas. Un arrière-plan qui fait que les gouvernements grecs dans leur ensemble sont traditionnellement peu enclins à approuver une simple coopération renforcée laquelle reviendrait à une Europe à plusieurs vitesses³⁰.

Dans le contexte de la crise financière, de nombreuses voix se sont élevées de 2010 à 2013 – d'un côté par ressentiment anti-grec, de l'autre sur considérations économiques – pour exiger de la Grèce qu'elle quitte la zone euro. On lui a recommandé de frapper à nouveau sa propre monnaie et de dévaluer cette future devise afin d'augmenter indirectement sa compétitivité. Or, ce scénario méconnaît le faible niveau de compétitivité économique de la Grèce dans l'UE : déjà avant l'introduction de l'euro le pays n'était compétitif ni sur le marché européen ni sur le marché mondial. En outre, avec la dévaluation d'une nouvelle monnaie les importations auraient un coût nettement plus élevé, voire en partie prohibitif. Autant de conséquences qui suffiraient à elles seules à anéantir la capacité économique du pays. Qui plus est : l'inflation serait tirée vers le haut entraînant l'appauvrissement de parties importantes de la population. L'endettement de l'État augmenterait lui aussi de manière dramatique, la Grèce devant rembourser ses dettes essentiellement en euros. Le pays deviendrait du jour au lendemain insolvable, principalement par rapport à ses partenaires de l'UE qui ont souscrit à la plupart des titres grecs. Il en résulterait par ailleurs une situation politiquement explosive dans laquelle l'ordre démocratique ne serait plus garanti. Un nouveau coup d'État militaire ne serait pas à exclure qui à son tour précipiterait le pays hors de l'UE.

LE RÔLE DE LA GRÈCE DANS LA GESTION DES FRONTIÈRES DE L'UE

Au cours de son histoire récente la Grèce a toujours été un pays d'émigration. C'est pour cette raison que la société grecque avait une attitude positive envers les rares immigrants établis sporadiquement dans le pays. L'effondrement des régimes communistes et les développements politiques et économiques en Europe de l'Est liés à cette situation provoquèrent dans la région une augmentation importante du potentiel migratoire qui eut également des répercussions sur la Grèce. Notamment parce que de nombreux Grecs de souche y vivaient s'initia une immigration galopante de ceux-ci, mais aussi d'Albanais, de Bulgares, de Roumains, d'Ukrainiens et de Géorgiens, ces derniers surtout des travailleurs migrants, ce qui fit de la Grèce *de facto* un pays d'immigration.

30 Cf. Panagiótis Ioakimidis, « La politique européenne de la Grèce », in Giánnis Valinákis (éd.), *La politique extérieure et européenne de la Grèce* (grec) Athènes, Sideris, 2010, p. 223-231.

L'impréparation de l'État grec mais aussi de l'UE à ce phénomène d'immigration amena les Grecs à modifier progressivement leur attitude à l'égard des immigrants. Mais comme les secteurs des services et du bâtiment ainsi que l'agriculture offraient de nombreuses possibilités d'emploi, globalement dans l'économie informelle, les migrants s'intégrèrent peu à peu dans la société grecque en dépit de certaines réactions négatives³¹.

Ce qui a été d'une importance cruciale, ce fut la ratification de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, de l'accord de Schengen, de la convention de Dublin ainsi que du règlement de Dublin II de 2003. Ce dernier stipule que tout réfugié doit pouvoir franchir la frontière avec l'UE. Il est interdit d'équiper les frontières d'une ceinture de mines antipersonnel comme il y en avait autrefois entre la Grèce et la Turquie pour se prémunir contre les entrées illégales. Mais dans le cas où il a été constaté qu'un demandeur d'asile provenant d'un État tiers a franchi illégalement la frontière terrestre, maritime ou aérienne d'un État-membre, l'article 10 de Dublin II prévoit que c'est ce dernier qui a la compétence d'examiner la demande d'asile, non pas celui dans lequel il se trouve³². Ce qui signifie que les réfugiés sont automatiquement renvoyés dans les pays dont ils ont franchi la frontière pour pénétrer dans l'UE. Il revient alors à ces États de régler la question.

Selon certaines estimations, trois sur quatre immigrants clandestins en Europe auraient emprunté la route orientale par terre et par mer. La plupart passaient jusqu'ici par la frontière terrestre avec la Turquie ; une clôture frontalière a donc été récemment édifiée le long de ces 206 kilomètres selon le « modèle » de la clôture entre les États-Unis et le Mexique. Mais ils essaient aussi de traverser la mer Égée pour arriver en Grèce et à partir de là de gagner d'autres pays de l'UE. Des milliers sont morts noyés en essayant d'atteindre l'UE par mer. Leurs premières destinations sont les îles de Samos, Lesbos et Agathonisi situées juste en face de la côte turque. Des passeurs exigent des immigrants entre 2 000 et 5 000 euros par personne pour les emmener en Grèce par bateau à moteur³³.

C'est pourquoi en octobre 2010 l'État grec a demandé à la Commission européenne d'envoyer en Grèce les équipes d'intervention rapide (Rapid Border Intervention Team, RABIT) de Frontex, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, afin qu'elles contrôlent la frontière avec

31 Cf. Panos Kazakos, *Entre l'État et le marché. Économie et politique économique dans la Grèce de l'après-guerre, 1944-2000* (grec), Athènes, 2006, 6^e éd., p. 528-532.

32 Ordonnance (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 sur l'adoption des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *Journal Officiel* n° L 050 du 25 février 2003.

33 European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), *Annual Risk Analysis 2012*, p. 4-5.

la Turquie. C'était la première fois qu'un État-membre réclamait l'envoi d'équipes d'engagement immédiat à des fins de sécurité frontalière.

Comme la plupart des migrants ont vendu tous leurs biens pour se procurer « l'argent nécessaire au voyage », ils échouent comme clandestins dans les centres des grandes villes, plus particulièrement celui d'Athènes où, poussés par la nécessité, ils s'adonnent à la mendicité ou se joignent à des bandes criminelles pour survivre. Ils ont seulement accès à l'aide médicale. Mais comme certains quartiers des grandes villes grecques sont de plus en plus délabrés en raison de la présence de nombreuses personnes sans droits ni papiers et que les hôpitaux déjà touchés par les mesures d'austérité ont été obligés de relâcher la qualité de leurs services pour la population locale, on assiste dans les quartiers concernés à une montée de la xénophobie et du racisme³⁴.

La progression du parti néo-fasciste « Aube dorée » et divers incidents racistes ont montré clairement que le thème de l'immigration alimenté au cours des dernières années par les médias suscite de plus en plus de mécontentement et de ressentiment dans une majeure partie de la population. C'est pour cette raison que les autorités grecques ont demandé à la Turquie de prendre des mesures pour endiguer l'immigration à partir de son territoire et aux pays de l'UE de mettre sur pied une politique commune en matière de migration et de droit d'asile, c'est-à-dire une répartition des migrants sur tous les États-membres et une protection commune des frontières extérieures de l'UE. Car en fin de parcours si l'immigration en Grèce n'est pas contrôlable, c'est parce qu'elle se produit en dehors de toute légalité³⁵.

De nombreux pays de l'UE ont reproché à la Grèce de ne pas suffisamment protéger les frontières extérieures de l'UE contre l'immigration clandestine. Depuis juin 2012 toutefois un accord au niveau ministériel unanimement salué en faveur d'une refonte de l'accord de Schengen stipule que la fermeture des frontières par les partenaires de Schengen ne serait plus vraiment un problème ; se profile donc à l'avenir le danger d'une exclusion complète de la Grèce non plus en raison de ses difficultés financières mais de son incapacité à maintenir les migrants hors d'Europe.

//TRADUIT DE L'ALLEMAND PAR DOMINIQUE LESCAT

34 United Nations High Commissioner for Refugees – Office in Greece. Contribution to the dialogue on migration and asylum, mai 2012.

35 Cf. Ina Hommers, *Die Migrationspolitik der EU. Herausforderung zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz (La politique migratoire de l'UE. Défi entre l'autodétermination nationale et la convergence européenne)*, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn, p. 13.