

« Quel pays plus que la Grèce ? » La place de la Grèce dans la construction de l'Europe : une mise en perspective historique

Victor Fernández Soriano

En juillet 1961, à l'occasion de la signature de l'accord d'association entre la Grèce et la Communauté économique européenne (CEE), le vice-président belge de la Commission européenne, Jean Rey, déclarait : « Quel pays plus que la Grèce, quel peuple plus que le peuple hellénique était digne de devenir le premier associé de la Communauté ? ». Pour Jean Rey, ce pays, ce peuple, ne pouvait être nul autre que celui qui avait enseigné « la démocratie et la liberté politique » au monde¹. « Quel pays plus que la Grèce ? » Cette question traduit une idée récurrente et stéréotypée qui associe la Grèce à la genèse de la démocratie. Cette idée imprègne la vision que les étrangers se font, encore de nos jours, de la Grèce et revient régulièrement dans la rhétorique des relations diplomatiques². Elle constitue aussi une plus-value pour la tradition nationaliste grecque, qui construit son identité nationale sur cette filiation avec la Grèce antique³. Elle se perpétue dans les cultures politiques, où elle est utilisée à diverses fins. Dans le contexte européen, elle sert à justifier un intérêt spécifique pour la Grèce.

Cette association entre la démocratie et la Grèce a alimenté les discours officiels tenus historiquement à l'égard de ce pays. Pendant longtemps, cette vision a permis de présenter ces relations comme une histoire de succès, où la rhétorique autour de la démocratie s'imposait sur d'autres considérations, notamment économiques. La Grèce fut le premier État associé de la CEE et le seul avec lequel la CEE établit une union douanière. La Grèce fut aussi le premier État de l'Europe méridionale – exception faite de l'Italie – à devenir membre des Communautés après un processus de négociation relativement rapide, initié juste après la chute de la dictature des colonels en 1974. Cependant, l'économie grecque était fortement en décalage par rapport aux économies des États-membres et ne représentait qu'un petit marché qui exportait principalement des produits agricoles. Dans les discours publics, l'importance de la participation grecque à l'intégration européenne n'était pas économique, mais symbolique : le « berceau de la démocratie » devait être membre des Communautés européennes.

Ces considérations « idéologiques » exceptées – liées à l'idée de « démocratie » identifiée aux démocraties parlementaires modernes –, les relations de la Grèce avec

¹ Centre virtuel de connaissance sur l'Europe (CVCE), allocution de Jean Rey à l'occasion de la signature de l'accord d'association avec la Grèce (9 juillet 1961).

² Pierre Vidal-Naquet, *Les Grecs, les historiens, la démocratie. Le grand écart*, Paris, La Découverte, 2000.

³ Georges Prevelakis, « De l'identité grecque », dans Sophie Boutillier et Henri Tonnet (dir.), *La Grèce dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 17-21 ; Peter Bien, « Inventing Greece », *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 23, n° 2, octobre 2005, p. 217-234.

les Communautés européennes, puis avec l'Union européenne (UE), ont été marquées en filigrane, comme Eirini Karamouzi l'a récemment démontré pour les négociations d'adhésion, par des motivations géostratégiques⁴. Par sa localisation au sud des Balkans, à la limite de l'Europe et du Proche-Orient, la Grèce est une zone géostratégique importante. Dans le contexte de la guerre froide, son rapprochement avec les pays ouest-européens puis avec le Marché commun répondait aussi à une volonté d'ancrer la Grèce au bloc occidental.

Dans cet article, nous proposons de dresser un panorama de la participation de la Grèce au processus de construction européenne. Nous reviendrons sur les étapes historiques qui ont jalonné les relations entre la Grèce et ses partenaires européens jusqu'au début de la crise économique actuelle. Nous exposerons les motivations de ces pays, aussi bien politiques qu'économiques et géostratégiques. Nous interrogerons en parallèle l'impact de ces relations sur la construction européenne et dans quelle mesure celles-ci peuvent expliquer les enjeux de la crise d'aujourd'hui. Le but est de mettre en perspective historique la place que la Grèce occupe dans la construction européenne au moment où celle-ci est remise en cause par la grave crise économique à laquelle ce pays et l'Union européenne (UE) sont aujourd'hui confrontés.

La Grèce et l'Europe au lendemain de la guerre

L'histoire de la Grèce au XX^e siècle est marquée par les conflits armés qui se succèdent sur son territoire au cours de la décennie 1940. La Seconde Guerre mondiale y fut suivie d'une guerre civile où, entre mars 1946 et août 1949, les troupes du gouvernement d'Athènes firent face à une guérilla communiste devenue l'une des principales forces politiques du pays à la faveur de l'occupation allemande puis de la libération⁵. Dans la mesure où elle constitua le premier conflit armé entre des communistes et des non-communistes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la guerre civile grecque peut être lue comme le premier épisode belliqueux de la guerre froide. Dans ce contexte, les États-Unis soutinrent militairement le gouvernement d'Athènes et commencèrent à avoir une emprise considérable sur la vie politique grecque. Ils remplacèrent dans ce rôle le gouvernement britannique qui, depuis la libération du territoire grec, avait exercé une véritable tutelle sur la vie politique à Athènes jusqu'à ce que sa propre situation financière le pousse à retirer ses troupes de ce pays en mars 1947⁶. À compter de cette date, les États-Unis allaient maintenir une mission militaire permanente en Grèce (le Joint United States Military Advisory and Planning Group Greece – JUSMAGG) et se charger de former les cadres des nouveaux services de renseignements grecs. Les agents américains envoyés en mission en Grèce devinrent ainsi des interlocuteurs incontournables pour les dirigeants politiques, les cadres de l'armée et la maison du roi⁷. Cette dépendance intérieure eut également une influence sur les relations internationales dans

⁴ Eirini Karamouzi, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979. The Second Enlargement*, Londres & New York, Palgrave Macmillan, 2014.

⁵ Mark Mazower, *Inside Hitler's Greece. The Experience of Occupation, 1941-44*, New Haven, Yale Nota Bene, 2001.

⁶ Christopher Montague Woodhouse, *The Struggle for Greece, 1941-1949*, Londres, Hurst & Company, 2003.

⁷ James Edward Miller, *The United States and the Making of Modern Greece : History and Power, 1950-1974*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2009.

lesquelles s'inscrit l'État grec : les États-Unis exigèrent son alignement, ainsi que celui de la Turquie, sur le bloc occidental et encouragèrent la participation des deux pays aux organisations de coopération créées en Europe occidentale. L'ombre des États-Unis planera ainsi sur l'intégration progressive de la Grèce aux organisations de coopération européenne⁸.

La Grèce fut l'un des nombreux pays bénéficiaires des aides du Plan Marshall. Elle fut en effet l'un des dix-huit signataires de la convention du 16 avril 1948 qui donna naissance à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Comme membre à part entière de cette organisation, elle participa à la création de l'Union européenne des paiements en 1950 et au « Pool vert » en 1952⁹. Le 9 août 1949, la Grèce devint, en même temps que la Turquie, membre du Conseil de l'Europe, soit trois mois après la fondation de cette organisation. Des parlementaires des deux pays participèrent aux premiers travaux de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui débutèrent le jour suivant leur adhésion¹⁰. Cette adhésion de la Grèce au Conseil de l'Europe, une organisation vouée à la sauvegarde des droits de l'homme en Europe, intervint dans un contexte intérieur d'état d'exception, rythmé par la poursuite des violences de guerre et de pratiques arbitraires de détention et d'épuration politiques contre les communistes¹¹. Même après la cessation des hostilités, nombre des lois et des décrets promulgués pendant le conflit furent maintenus en vigueur afin de contrer leur influence¹². La Grèce fut pourtant, en tant que membre du Conseil de l'Europe, l'un des signataires de la Convention européenne des droits de l'homme, le 4 novembre 1950, et l'un des premiers pays à la ratifier¹³. Dans cette même logique, le premier élargissement de l'OTAN toucha le sud-est de l'Europe ; la Grèce et la Turquie devinrent membres de l'OTAN le 18 février 1952.

Pendant l'après-guerre, les États ouest-européens s'efforcèrent donc de promouvoir l'appartenance de la Grèce au bloc occidental afin de renforcer le flanc sud-est du continent. Cela se traduit par l'arrivée d'aides financières, par la participation de la Grèce aux nouvelles organisations intereuropéennes, et par une présence permanente de représentants de Washington à Athènes.

La Grèce et la création des Communautés européennes

⁸ Susannah Verney, « The Greek Association with the European Community », dans António Costa Pinto et Nuno Severiano Teixeira (ed.), *Southern Europe and the Making of the European Union, 1945-1980s*, New York, Boulder, 2002, p. 109-156.

⁹ Le « Pool vert » fut une première conférence agricole européenne, organisée entre les États membres du Conseil de l'Europe. Elle n'aboutit pas dans la création d'une vraie organisation à cause des réticences de plusieurs États, dont notamment le Royaume-Uni : Richard T. Griffiths, « The Green Pool Negotiations, 1953-1955 », dans R.T. Griffiths & Brian Girvin (ed.), *The Green Pool and the Origins of the Common Agricultural Policy, 1950-1955*, Londres, Lothian Foundation Press, 1996, p. 21-50.

¹⁰ Raymond Aron, « Que peut-on attendre de l'Assemblée européenne ? », *Le Figaro*, 10 août 1949. Le texte est publié sur CVCE.

¹¹ Dimitris Kousouris, « Une épuration ordinaire. Les procès des collaborateurs en Grèce (1944-1949) comme composante de la reconstruction judiciaire en Europe », *L'Atelier du Centre de recherches historiques*, [en ligne], 2009 : <https://acrh.revues.org/2219>.

¹² Joëlle Dalègre, *La Grèce depuis 1940*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 84.

¹³ Birte Wassenberg, *Histoire du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2013, p. 35-41.

La Grèce fut exclue des travaux préparatoires des Communautés européennes, et ce pour une raison bien simple : son niveau de développement économique était bien trop éloigné de celui des pays fondateurs des Communautés. Une convergence économique avec ceux-ci était encore jugée impossible. La participation éventuelle de la Grèce à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ne pouvait même pas être prise en considération puisqu'elle ne disposait pas d'une industrie sidérurgique digne de ce nom. La Grèce ne fut pas non plus invitée à la création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 car son économie, peu industrialisée, peu diversifiée et peu compétitive, ne pouvait pas affronter les premiers objectifs liés à l'instauration du Marché commun (à savoir la convergence des politiques des États membres en matière de tarifs commerciaux, politiques agricoles et libre circulation des travailleurs). Cependant, une logique similaire à celle suivie dans la création d'autres organisations intereuropéennes fut aussi observée dans ce cadre : une fois la CEE constituée, ses membres se tournèrent vers le sud-est du continent. La Grèce d'abord, en 1961, puis la Turquie, en 1963, devinrent les premiers États européens associés à la CEE – une position qu'ils seront longtemps les seuls à occuper –, avec la promesse de pouvoir devenir à terme des membres de plein droit.

Ainsi, ce ne furent ni le Royaume-Uni ni aucun autre pays de l'Europe du Nord ou du Centre qui reçurent l'attention de la CEE après la signature du traité de Rome, mais la Grèce. Le 9 juin 1959, le gouvernement d'Athènes, présidé par le conservateur Konstantinos Karamanlís – qui deviendra au fil du temps une personnalité incontournable des relations gréco-européennes –, demanda à être associé à la CEE. Le gouvernement grec fit appel à une formule, l'association, établie par l'article 238 du traité de Rome, mais à peine précisée. L'article 238 se limitait à stipuler que l'association devait être « caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». Le gouvernement d'Athènes justifia sa démarche en la présentant comme une réponse à la récente création de l'Association européenne de libre commerce (AELE) par une série de pays concurrents de la CEE (l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni). Cette nouvelle organisation de libre échange menaçait d'isoler économiquement les pays non communistes de l'Europe méridionale de leurs partenaires nordiques. Si le Portugal, diplomatiquement lié au Royaume-Uni, opta pour l'AELE, la Grèce préféra lier son sort à la CEE. Le pays était alors un importateur net de produits industriels, qu'il obtenait majoritairement des pays membres de la CEE, alors qu'elle destinait la majorité de ses exportations agricoles à ces mêmes pays¹⁴. Au-delà de ses exportations agricoles, la Grèce n'avait pas grand-chose de plus à offrir à la communauté. Conscient de ses limites matérielles, le gouvernement d'Athènes joua là encore une carte géostratégique. Il souligna dans sa demande que « la position géographique à la périphérie de la défense de l'Europe libre, rendrait sa situation encore plus vulnérable et précaire si un isolement économique devait survenir à cause de tout retard apporté à la conclusion de cette association¹⁵ ».

¹⁴ Mogens Pelt, *Tying Greece to the West. US-West German-Greek Relations 1949-74*, Copenhague, Museum Tusulanum Press, 2003, p. 174-221.

¹⁵ Archives historiques de l'Union européenne (AHUE), Commission, BAC 26/1969 263/1. Lettre de Theodore Christidis, ministre plénipotentiaire de la Grèce, au président de la Commission (Paris, 8 juin 1959).

La CEE ne tarda pas à ouvrir des négociations avec la Grèce. Il se déroula de manière plutôt rapide : le 30 mars 1961, le texte final de l'accord fut envoyé aux gouvernements des États-membres. Ce processus fut principalement conduit par la Commission européenne, soulevant les protestations de la délégation française, qui estimait que la Commission avait présenté le texte de l'accord au Conseil des Représentants permanents (COREPER) comme un « fait accompli¹⁶ ».

Le 9 juillet 1961, l'accord d'association fut signé lors d'une cérémonie officielle à Athènes, avec la participation du président de la Commission européenne, Walter Hallstein. Ce dernier insista à cette occasion sur la « grande portée politique et économique » de l'accord pour les deux parties, tout en insistant sur sa dimension géostratégique : « La Grèce corrobore les principes politiques auxquels elle est depuis longtemps fidèle. Elle renforce sa sécurité en se liant plus fermement encore à ses vieux amis¹⁷. » L'accord fut ensuite soumis à la ratification des parlements des États-membres. En France, Maurice Couve de Murville le présenta à l'Assemblée nationale comme « le témoignage de l'amitié ancienne et sans cesse renouvelée qui unit le peuple français et le peuple grec ». Il y fut ratifié malgré l'opposition des députés communistes¹⁸.

Le contenu de l'accord d'association entre la Grèce et la CEE surprend par son audace. Il était à la fois un accord de la communauté et un accord intergouvernemental puisque certaines dispositions, telles que les dispositions financières, portaient sur des matières qui n'avaient pas encore été reconnues comme faisant partie du seul domaine de compétence de la CEE. Son objectif primaire était de créer une union douanière entre la CEE et la Grèce, accompagnée d'autres dispositions en matière financière, d'harmonisation des politiques agricoles ou de circulation des travailleurs et des services. La Grèce s'engagea ainsi à adopter progressivement le tarif douanier commun, alors au cœur du processus d'intégration européenne. Aucun autre accord postérieur n'ira aussi loin : l'accord d'association signé avec la Turquie en 1963, le seul accord comparable avec celui d'Athènes, ne visait pas une union douanière, mais une zone de libre-échange, et la libre circulation des travailleurs n'y était évoquée que comme une « fin désirable¹⁹ ». L'accord d'Athènes apparaissait, de ce fait, comme un contrat préalable à une adhésion ultérieure de la Grèce à la CEE, même si celle-ci devait s'opérer selon un rythme plus lent, suivant de longues étapes et à la condition d'une renégociation. L'article 72 de l'accord fixe même l'objectif de l'adhésion, lequel sera examiné « lorsque le fonctionnement de l'accord d'association aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Grèce des obligations découlant du traité [de Rome] »²⁰. Le fonctionnement de l'accord était assuré par la création d'une série d'institutions, selon un principe d'égalité entre les parties contractantes²¹. Les décisions devaient être prises par un conseil d'association, composé des membres du Conseil des ministres de la CEE et du gouvernement grec, où étaient représentés à la fois les

¹⁶ CVCE, lettre de Georges Gorse, représentant permanent de la France, à Maurice Couve de Murville (Bruxelles, 13 avril 1961).

¹⁷ CVCE, discours de Walther Hallstein (9 juillet 1961).

¹⁸ *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Assemblée nationale, compte rendu intégral des séances* (6 décembre 1962), p. 5334-5346.

¹⁹ CVCE, accord créant une association entre la CEE et la Turquie (Ankara, 12 septembre 1963), art. 12.

²⁰ Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce (9 juillet 1961), art. 72.

²¹ AHUE, Commission, BAC 66/1985 1, rapport confidentiel du comité chargé d'assister la commission dans les négociations avec la Grèce (Bruxelles, 11 octobre 1960).

intérêts communautaires et ceux des gouvernements. Un comité d'association devait s'occuper de préparer les réunions du conseil d'association, alors qu'une commission parlementaire mixte, de caractère consultatif, devait réunir des membres du parlement grec avec des eurodéputés deux fois par an pour discuter des avancements de l'association²².

L'accord d'association entre la Grèce et la CEE entra en vigueur le 1^{er} novembre 1962, accompagné d'un protocole financier qui prévoyait une aide de 125 millions de dollars sur cinq ans fournie par la Banque européenne d'investissement (BEI). L'accord semble répondre à tous les objectifs que le gouvernement d'Athènes s'était fixé. À en croire Kostas Ifantis, le gouvernement grec n'avait pas envisagé l'adhésion lors des pourparlers, tant du fait de sa crainte des marchés beaucoup plus compétitifs des Six que de l'accueil peu enthousiaste que les partis politiques grecs avaient réservé au projet d'association. Les questions géostratégiques guidaient en effet l'agenda diplomatique des partis grecs et déterminaient aussi leurs politiques européennes. Les questions relatives à l'association avec la CEE resteront ainsi longtemps le capital politique d'une élite spécialisée dans les affaires européennes ainsi que d'experts économistes (tels Evángelos Avéroff ou Konstantínos Stephanópoulos)²³. Pour cette raison, l'habillage politique avec lequel l'accord avait été présenté lors de sa signature n'aura pas de suite immédiate. L'exécution des dispositions de l'accord relève essentiellement du domaine technique et reste circonscrit au cadre du développement de l'union douanière.

L'Europe face à la dictature des colonels

En 1967, année du coup d'État des colonels, la Grèce était le premier pays associé de la CEE, le seul à avoir initié le processus de création d'une union douanière avec celle-ci. Dans ce contexte, les considérations politiques s'invitèrent à la suite du coup d'État du 21 avril 1967.

L'établissement d'un régime de terreur à Athènes remettait en cause la présence de la Grèce au sein des institutions européennes. L'organisation la plus affectée par le bouleversement politique grec fut le Conseil de l'Europe, alors la seule des organisations européennes à avoir fixé le respect des droits de l'homme comme condition d'appartenance. L'établissement de la dictature des colonels y donna lieu à un long processus judiciaire de mise en examen des violations commises par la dictature grecque des droits reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme, lequel s'étale sur plus de deux ans. En décembre 1969, lorsque les gouvernements membres du Conseil de l'Europe s'apprêtaient à expulser la Grèce, le gouvernement grec annonça son retrait de sa propre initiative du Conseil de l'Europe avant que les autres membres pussent procéder au vote²⁴.

L'ouverture de la question grecque au sein du Conseil de l'Europe eut un impact immédiat sur la CEE, où beaucoup de voix se levèrent en faveur d'une suspension de l'association avec la Grèce. Le coup d'État des colonels survint à un moment important dans l'agenda de l'association, à la veille de l'entrée en vigueur, prévue

²² CVCE, accord créant une association entre la CEE et la Grèce (9 juillet 1961).

²³ Kostas Ifantis, « State Interests, External Dependency Trajectories and "Europe". Greece », dans Wolfram Kaiser & Jürgen Elvert (ed.), *European Union Enlargement. A comparative History*, Oxford & New York, Routledge, 2004, p. 75-98.

²⁴ Víctor Fernández Soriano, *Le fusil et l'olivier. Les droits de l'homme en Europe face aux dictatures méditerranéennes (1949-1977)*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2015, p. 169-196.

pour le 1^{er} juillet 1968, de l'union douanière pour les produits industriels. Cependant, d'autres questions sensibles, comme l'harmonisation des politiques agricoles et la libre circulation de travailleurs et de services, n'avaient pas encore été abordée dans le cadre de l'association.

Lorsque la Commission européenne s'interrogea sur les relations avec les colonels, elle constata qu'elle avait peu de marge juridique pour changer le contenu de l'accord d'association. Cet accord ne pouvait être ni dénoncé ni suspendu car le changement de régime à Athènes n'avait pas entraîné une violation de ses termes. La CEE ne pouvait que repousser *sine die* l'ouverture des dossiers qui n'avaient pas encore été abordés²⁵. Par conséquent, la Commission européenne proposa au Conseil des ministres ce qu'elle appela un « gel » de l'association, c'est-à-dire une limitation de celle-ci à la gestion des affaires courantes. En juin 1967, la CEE fait sienne cette approche²⁶.

Le gel de l'association fut donc une mesure plutôt symbolique. Elle avait une signification politique, mais elle n'affectait pas outre mesure le fonctionnement de l'association avec la Grèce en vigueur avant le coup d'État²⁷. Mais le gel fut toutefois utilisé comme argument par la Commission européenne pour suspendre les aides financières à la Grèce. L'accord d'association s'accompagnait en 1961 d'un protocole financier qui prévoyait un prêt de 125 millions de dollars à distribuer sur une période de cinq ans. Ce prêt arriva à échéance le 31 octobre 1967 avec un reliquat non utilisé de 55,8 millions. La Commission freina alors les démarches de renouvellement auprès de la BEI²⁸. La Grèce perdit ainsi les aides de la BEI, pour lesquelles elle était, avec la Turquie, l'un des seuls États non membres éligibles²⁹.

L'arrêt des aides de la BEI à la Grèce fut sans doute la mesure la plus significative de toutes celles liées au gel de l'association. Ce dernier eut donc un impact essentiellement symbolique³⁰. Il était destiné à montrer la désapprobation politique par les Communautés européennes du régime des colonels et, par conséquent, le compromis de celles-ci avec les principes de la démocratie et des droits humains. Or, le gel ne changea guère le *statu quo* de l'association entre la CEE et la Grèce.

Les négociations d'adhésion

Après la chute des colonels, le « dégel » allait entraîner non seulement un retour à la normale dans les relations gréco-européennes, mais aussi une accélération du rapprochement de la Grèce avec les Communautés européennes.

Après la fin de la dictature, l'idée s'imposa que la Grèce devait devenir le prochain État membre des Communautés européennes. Cette idée se situe à la confluence de plusieurs facteurs. D'une part, les Communautés voulaient montrer, avec l'intensification de leurs relations avec la Grèce, qu'elles cautionnaient le processus

²⁵ AHUE, Commission, BAC 3/1978 275/4, note sur la situation politique en Grèce (Bruxelles, 29 mai 1967).

²⁶ AHUE, Conseil, CM2 1967/39, session restreinte (Bruxelles, 6 juin 1967).

²⁷ Victor Fernández Soriano, *op. cit.*, p. 202-223.

²⁸ AHUE, Commission, BAC 3/1978 275/5, Jean Rey au président de la BEI (Bruxelles, 27 septembre 1967).

²⁹ AHUE, Banque européenne d'investissement, BEI-3060, étude confidentielle « Grèce, situation économique et financière 1967-1974 » (Luxembourg, 16 octobre 1974).

³⁰ Susannah Verney & Panos Tsakaloyannis, « Linkage Politics : the Role of the European Community in Greek Politics in 1973 », *Byzantine and Modern Greek Studies*, vol. 10, n° 1, janvier 1986, p. 179-194.

de transition grec. C'était une manière de souligner la valeur politique du gel de l'association pendant la dictature et d'asseoir la nature démocratique des Communautés comme une ligue d'États démocratiques. Les Communautés promurent ainsi l'adhésion de la Grèce comme une manière de consolider la démocratisation du pays. Dans cette logique, les négociations avec la Grèce constituent le premier épisode de l'élargissement vers le sud et l'attitude des Communautés dans ce contexte doit être liée aux expériences parallèles de l'Espagne et du Portugal³¹.

D'autre part, la fin de la dictature des colonels coïncida avec une série de crises en Méditerranée orientale, qui renforça l'importance géostratégique de la Grèce : la guerre du Kippour d'octobre 1973 provoqua la chute des colonels, tandis que les deux crises de Chypre à l'été 1974 motivèrent le retrait de la Grèce de la structure militaire intégrée de l'OTAN. Ainsi que le souligne Eirini Karamouzi, auteure de la monographie la plus complète sur l'adhésion de la Grèce à la CEE, c'est dans ces considérations géostratégiques que se trouve la raison principale de l'adhésion³². Les motivations économiques ne furent qu'un facteur subsidiaire par rapport aux arguments politiques et géostratégiques.

Cependant, ce sont bien les questions économiques qui constituèrent le gros des négociations d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes. Ce processus s'ouvrit avec l'envoi, le 12 juin 1975, par l'incontournable Karamanlís³³, devenu entre-temps Premier ministre avec le soutien d'une majorité parlementaire écrasante, de la lettre protocolaire de demande³⁴. Le Conseil des ministres des Communautés ouvrit vite les négociations³⁵.

L'enthousiasme initial se heurta toutefois à la réalité économique. L'économie grecque était à la traîne des économies des États membres et son inclusion dans le Marché commun risquait de provoquer des perturbations. Celles-ci ne pourraient être surmontées qu'à la condition de l'octroi d'aides financières substantielles, raison pour laquelle plusieurs gouvernements exprimèrent leurs réserves. La documentation du Foreign Office de la fin du mois de juin 1975 révèle que Londres s'exprimait même en faveur d'un refus de la demande grecque³⁶. Plus surprenant est le fait que la Commission européenne partageait ces réserves et n'était pas plus certaine de l'opportunité d'une adhésion de la Grèce à ce moment-là. Dans l'avis que la Commission transmit, le 29 janvier 1976, au Conseil des ministres sur la demande grecque, elle proposait d'y répondre « de façon clairement positive », mais suggérait dans le même temps de reporter *sine die* l'ouverture des négociations. Ses arguments reposaient sur le constat que l'économie grecque n'était pas encore prête à l'adhésion, que le conflit entre la Grèce et la Turquie pouvait devenir un écueil pour les pourparlers et qu'il serait plus judicieux d'attendre les demandes prévisibles d'adhésion du Portugal et de l'Espagne afin de les négocier toutes ensemble³⁷. Cependant, le Conseil passa outre les recommandations de la Commission. Les

³¹ Antonio Varsori, « L'Occidente e la Grecia : dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1961-1976) », dans Mario del Pero, Victor Gavín, Fernando Guirao & Antonio Varsori, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Florence, Le Monnier, 2010, p. 5-94.

³² Eirini Karamouzi, *op. cit.*

³³ CVCE, demandes d'adhésion de la Grèce à la CEE, à la CECA et à la CEEA (Athènes, 12 juin 1975).

³⁴ Richard Clogg, *A Concise History of Greece*, Cambridge University Press, 1992, p. 166-174.

³⁵ AHUE, Commission, CM2 1975/58, relevé des décisions (Luxembourg le 24 juin 1975).

³⁶ Antonio Varsori, *op. cit.*, p. 68, n. 205.

³⁷ CVCE, avis de la commission sur la demande d'adhésion de la Grèce (29 janvier 1976).

gouvernements souhaitaient une entrée rapide de la Grèce dans les Communautés. Dans ce contexte, le président de la République française Valéry Giscard d'Estaing, superbe, aurait dit à un membre du cabinet du président de la Commission européenne lors d'un appel téléphonique : « Monsieur, on ne fait pas jouer Platon en deuxième division³⁸. » Le Conseil des ministres des Communautés annonça ainsi, en ignorant l'avis de la Commission, l'ouverture immédiate des négociations devant conduire à l'adhésion de la Grèce dès le 9 février 1976³⁹. Ce dernier acte constitue un geste qui met en relief, une fois encore, le poids des considérations idéologiques dans l'attitude de la Communauté vis-à-vis de la Grèce⁴⁰.

Les négociations officielles débutèrent le 27 juillet 1976. Sans surprise, les Communautés rencontrèrent des difficultés pour ajuster les motivations politiques des négociations aux complications économiques que l'intégration de la Grèce soulevait. La Commission européenne voulait lier les négociations de la Grèce à celles du Portugal et de l'Espagne – qui envoyèrent leurs candidatures respectives en mars et juillet 1977 –, mais le gouvernement grec s'y opposait et exerça une pression dans ce sens sur les chancelleries européennes⁴¹. Les processus d'adhésion de ces pays furent finalement dissociés en deux de sorte que la Grèce rejoignit le club communautaire cinq ans avant l'Espagne et le Portugal.

Au cœur des pourparlers avec la Grèce se trouvait la question agricole, un domaine des relations gréco-européennes qui n'avait jusqu'alors jamais été abordé par le conseil d'association. D'après le gouverneur de la Banque agricole grecque, Adamántios Pepelásis, l'agriculture représentait en 1977 environ 20 % du PIB de la Grèce et employait plus d'un tiers de sa population active⁴². Cependant, la production agricole grecque subissait au même moment une chute de croissance et sa productivité était stagnante. En outre, la balance commerciale grecque était de plus en plus déficitaire en raison de la demande d'importations croissante de produits industriels, accentuant une tendance haussière de l'inflation⁴³. Face à ces problèmes, la CEE propose d'établir une période de transition longue et de multiplier les aides à la production et au commerce grecs dans le but de permettre une intégration sans heurts dans le Marché commun. Comme les négociations avec la Grèce se déroulèrent en parallèle avec celles du Système monétaire européen (SME) – entré en vigueur le 13 mars 1979 –, il fut établi que la Grèce devrait aussi s'y soumettre dans un délai de cinq ans consécutif à son adhésion⁴⁴.

La dernière réunion entre les délégations grecque et communautaire eut lieu à Luxembourg le 3 avril 1979⁴⁵. Le 23 mai 1979, la Commission européenne présenta un avis cette fois très favorable à l'adhésion. Cet avis possède aussi une autre valeur :

³⁸ Yves Clarisse, « La Grèce et l'Union européenne, un mariage de déraison », *Reuters France*, 12 octobre 2011.

³⁹ CVCE, communiqué de presse du conseil sur la demande d'adhésion de la Grèce (9 février 1976).

⁴⁰ Eirini Karamouzi, *op. cit.*, p. 35-62.

⁴¹ Photini Tomai-Constantopoulou (éd.), *Η Συμμετοχή της Ελλάδας στην Πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, vol. 2, *Από το Πάγωμα της Συμφωνίας Σύνδεσης στην Ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1968-1981)*, Athènes, Εκδόσεις Παπαζήση, 2006, doc. 43-51, p. 261-281.

⁴² Adamántios Pepelásis, « The Structure of Greek Agriculture and the Expected Impact upon Entering the Community » dans *La Grèce et la Communauté. Problèmes posés par l'adhésion*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 1978, p. 155-160

⁴³ Adrien Ries, « Structure de l'économie agricole de la Grèce et Politique agricole commune », dans *ibid.*, p. 179-201.

⁴⁴ Eirini Karamouzi, *op. cit.*, p. 117-183.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 181-182.

pour la première fois, la Commission introduit un principe de conditionnalité politique dans un processus d'élargissement en signalant « que les principes de démocratie pluraliste et de respect des droits de l'homme font partie du patrimoine commun des peuples des États réunis dans les Communautés européennes et constituent donc des éléments essentiels de l'appartenance à ces Communautés⁴⁶ ». Le 28 mai 1979, le traité d'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes fut signé à Athènes lors d'une cérémonie solennelle qui comptait entre autres la présence de Valéry Giscard d'Estaing⁴⁷. Le 1^{er} janvier 1981, le traité entra en vigueur.

La Grèce et la CEE à l'époque d'Andréas Papandréou

L'adhésion de la Grèce aux Communautés européennes fut un pari de Konstantínos Karamanlís, qui gouverna le pays pendant tout le processus de négociation, et de son parti, la Nouvelle Démocratie (ND). Elle se heurta, en revanche, à l'opposition des autres principaux partis, à savoir les socialistes (PASOK) d'Andréas Papandréou et les communistes. Le traité d'adhésion fut ratifié au parlement grec le 28 juin 1979 grâce à la seule majorité absolue qu'y détenait le ND ; le PASOK et les communistes votèrent contre⁴⁸. En octobre 1981, le PASOK gagna les élections et obtint la majorité absolue. Andréas Papandréou devint Premier ministre. Ce fait changea la donne des relations entre la Grèce et ses partenaires communautaires.

Le PASOK était, à son origine, idéologiquement débiteur de son fondateur, Andréas Papandréou, qui l'avait créé en 1974⁴⁹. La ligne du parti en politique internationale répondait aux idées de Papandréou qui, ayant subi l'hostilité des États-Unis vis-à-vis de sa personne dans la période précédant le coup d'État⁵⁰, plaidait pour l'émancipation de la Grèce du bloc occidental et une politique de neutralité inspirée des États « non alignés ». Ce changement de cap devait entraîner une rupture de la Grèce avec l'OTAN, mais aussi avec la CEE⁵¹. Pendant les négociations d'adhésion, Papandréou identifiait dans son discours politique l'appartenance aux Communautés européennes à la domination politique des États-Unis⁵². En 1981, il arriva au pouvoir avec la promesse, qu'il avait tenue lors de sa campagne électorale, d'organiser un référendum sur le maintien de la Grèce au sein des Communautés européennes. Toutefois, ce projet de référendum se heurta à deux écueils. D'une part, l'opinion publique grecque ne semblait pas favorable à un retrait de la CEE. D'après l'Eurobaromètre de décembre 1980, 38 % des Grecs estimaient que l'entrée de la

⁴⁶ CVCE, avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Grèce (23 mai 1979).

⁴⁷ Dimitri T. Analis, « La Grèce, dixième membre. Ni panacée ni catastrophe », *Le Monde*, 29 mai 1979, p. 21 et 24.

⁴⁸ « Le Parlement hellénique a ratifié le traité d'adhésion », *Europe*, n° 2709, 29 juin 1979, p. 3.

⁴⁹ Thanassis Diamantopoulos, « La Grèce post-dictatoriale : forces politiques et opinion publique », *Pôle Sud*, 2003, n° 18, p. 35-37.

⁵⁰ Avant le coup d'État, Andréas Papandréou était devenu l'ennemi numéro un des forces conservatrices du pays soutenues par les États-Unis, qui voyait en lui la tête d'une cinquième colonne communiste. Le coup d'État des colonels visait, en fait, à annuler l'organisation d'élections en mai 1967, pour lesquelles une victoire des Papandréou père et fils était prévue : Christopher Montague Woodhouse, *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres, Granada, 1985, p. 6-7.

⁵¹ Panayote E. Dimitras, « La Grèce en quête d'une politique indépendante », *Revue française de science politique*, 1983, vol. 33, n° 1, p. 116-118.

⁵² Andréas Papandréou, « La position du P.A.S.O.K. », *L'Europe en formation*, n° 233, *La Grèce dans la Communauté européenne*, 1979, p. 47-50.

Grèce dans les Communautés était une bonne chose, alors que 21 % étaient d'avis contraire, et 41 % doutaient ou n'exprimaient aucun avis. Ce résultat ne reflète pas de l'enthousiasme, mais il était légèrement meilleur que celui de l'Irlande et du Danemark dans le même Eurobaromètre⁵³. D'autre part, la procédure légale relative à la convocation d'un référendum constituait une sérieuse épine dans les pieds de Papandréou. Selon la constitution hellénique, la convocation des référendums est une prérogative du président de la République, qui peut la réaliser par décret à la suite d'une initiative du gouvernement, soutenue par la majorité absolue du parlement⁵⁴. Et en 1981, le président de la République hellénique n'était autre que Konstantinos Karamanlís. De ce fait, le référendum sur le maintien de la Grèce dans la CEE n'eut jamais lieu⁵⁵.

Les premières années d'Andréas Papandréou au gouvernement ne sont cependant pas de tout repos pour les relations entre la Grèce et la CEE. Peu après son arrivée au gouvernement, Papandréou demanda une renégociation du traité d'adhésion dont il estimait les termes trop lourds pour la Grèce. Il exigeait un moratoire dans la politique européenne des prix, davantage d'aides aux régions ainsi qu'une plus grande protection des produits grecs. Papandréou ira même jusqu'à demander un statut spécial pour la Grèce. La Communauté lui répondit qu'elle était disposée à augmenter la quantité de fonds structurels qu'elle destinait à la Grèce, mais qu'elle ne pouvait pas accepter les autres demandes, qui entraîneraient une révision non seulement du traité d'adhésion, mais aussi des traités de Rome. Papandréou réagit en menaçant de ne pas ratifier les adhésions du Portugal et de l'Espagne au Parlement grec si la Communauté continuait de refuser une renégociation des problèmes grecs⁵⁶. Cependant, avec le temps, Papandréou finit par baisser le ton car dans un contexte de crise, l'adhésion à la CEE apportait des avantages substantiels à l'économie grecque⁵⁷, ce que l'opinion publique percevait clairement⁵⁸. L'anti-européisme de Papandréou devint fondamentalement rhétorique dans un contexte où la Grèce était financièrement dépendante de ses partenaires européens⁵⁹.

Dans la seconde moitié des années 1980, la politique européenne du gouvernement Papandréou privilégia une attitude de collaboration avec les autres partis socialistes européens et la coopération dans l'impulsion des nouveaux traités. Le principal représentant des « européens » au sein du PASOK était alors Kóstas Simítis, ministre de l'Économie entre 1985 et 1989. Simítis prit ses distances avec la ligne populiste de Papandréou, à laquelle il opposait une ligne pragmatique de modernisation, favorable à l'introduction de politiques libérales⁶⁰. La perte de la majorité absolue en 1989, qui fut suivie d'une crise gouvernementale, entraîna la

⁵³ Commission européenne, Eurobaromètre standard 14 (14 décembre 1980), p. 28-29.

⁵⁴ Constitution hellénique de 1975, art. 44.

⁵⁵ Susannah Verney, « An Exceptional Case ? Party and Popular Euroscepticism in Greece, 1959-2000 », *South European Society and Politics*, vol. 16, n° 1, mars 2011, p. 55-64.

⁵⁶ Panayote E. Dimitras, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁷ Alain Mathieu, « Les répercussions agricoles de l'élargissement de la CEE à la Grèce », *Économie rurale*, n° 149, mai-juin 1982, p. 23-28.

⁵⁸ Commission européenne, Eurobaromètre standard 19 (juin 1984), p. 85-88.

⁵⁹ Yannis Papadopoulos, « De l'opposition au gouvernement : l'évolution idéologique du PASOK », *Revue française de science politique*, vol. 40, n° 1, 1990, p. 98-124.

⁶⁰ Dimitri Almeida, *The Impact of European Integration on Political Parties. Beyond the Permissive Consensus*, Oxford & New York, Routledge, 2012, p. 56-57.

confirmation de la voie défendue par Simítis et l'enterrement définitif de la rhétorique anti-européiste des premières années⁶¹.

La Grèce après le traité de Maastricht

Les négociations du traité de Maastricht furent menées par un gouvernement de la ND, dirigé par Konstantínos Mitsotákis. Papandréou ne contesta plus cette fois les négociations. À ce stade, le clivage entre la ND et le PASOK à l'égard des questions européennes s'était déjà dissipé : les politiques européennes de Mitsotákis et de Simítis allaient converger sur l'essentiel. Le parlement grec fut l'un des premiers à ratifier le traité, le 31 juillet 1992, avec l'assentiment de presque tout l'hémicycle⁶². Après les élections d'octobre 1993, le PASOK revint au pouvoir : Papandréou reprit alors la charge de Premier ministre, avant que Simítis ne lui succède. Ce dernier resta à la tête du gouvernement jusqu'en 2004.

L'apaisement des différends politiques par rapport aux affaires européennes contraste avec les difficultés que l'appartenance de la Grèce à l'UE soulevait à maints égards. Au tournant du millénaire, le soutien de l'opinion publique grecque à l'Union européenne avait atteint des chiffres relativement élevés : d'après l'Eurobaromètre de 2000, 57 % des Grecs soutenaient l'appartenance de leur pays à l'UE contre seuls 10 % défavorable⁶³. Cependant, des auteurs comme Constantin Tsoukalas relevaient les résistances de la société grecque aux politiques européennes. Tsoukalas attribuait ce phénomène aux caractéristiques du marché du travail grec, avec l'incidence d'une petite paysannerie parcellaire et des formes de travail indépendantes, et avec la persistance d'un « emploi public surgonflé ». Ces caractéristiques rendaient les travailleurs grecs réticents aux politiques sociales, agricoles et sur les entreprises publiques prônées depuis Bruxelles⁶⁴. D'autres auteurs comme Susannah Verney parlent de la difficulté de concilier le discours européiste avec le discours fortement nationaliste enraciné dans la politique grecque. Par exemple, au moment du vote sur le traité Schengen au parlement grec en 1997, celui-ci fut approuvé par une faible majorité de 142 voix, avec de nombreuses désaffections au sein de la ND et du PASOK à cause des implications que le traité entraînait pour la souveraineté nationale⁶⁵.

De l'autre côté, le décalage entre l'économie grecque et l'économie des autres États-membres en matière de gestion de la dette publique et du déficit ne cessait de s'accroître depuis les années 1980. Le type de gouvernance macroéconomique pratiquée par les gouvernements d'Athènes, peu enclins à l'innovation fiscale et à la réduction du secteur public, contrastait avec les postulats des institutions européennes. De ce fait, la Grèce rencontra davantage de difficultés à l'heure de

⁶¹ Dionyssi G. Dimitrakopoulos & Argyris G. Passas, « The Panhellenic Socialist Movement and European integration : the primacy of the leader », dans Dionyssi G. Dimitrakopoulos (ed.), *Social Democracy and European Integration. The Politics of Preference Formation*, Oxford & New York, Routledge, 2011, p. 117-152.

⁶² « La quatrième ratification du traité de Maastricht. Le Parlement grec s'est prononcé à une très forte majorité en faveur de l'Union européenne », *Le Monde*, 2 août 1992.

⁶³ Commission européenne, Eurobaromètre standard 55 (avril-mai 2001), p. 11-14 et 18.

⁶⁴ Constantin Tsoukalas, « La société grecque face à l'intégration européenne », *Pôle Sud*, n° 18, 2003, p. 9-29.

⁶⁵ Susannah Verney, *op. cit.*, « An Exceptional Case ? (...) », p. 67.

s'adapter aux mécanismes de convergence économique imposés par l'UE dans la foulée du traité de Maastricht.

D'après le traité d'adhésion aux Communautés européennes, la Grèce aurait dû entrer dans le SME en 1985. Cependant, elle resta à l'écart du système jusqu'en 1998, notamment à cause de la faiblesse de la drachme. À cette date, l'union monétaire était en préparation et la Grèce devait également remplir les critères de convergence établis par le traité de Maastricht. Or elle était loin de remplir les critères exigés. Pour cette raison, elle ne fut pas, dans un premier temps, admise dans la zone euro.

La Grèce fut finalement admise dans la zone euro le 1^{er} janvier 2001, soit un an avant la mise en circulation de la monnaie unique, et ce malgré sa dette publique, qui était supérieure à 100 % du PIB et son déficit au-dessus de 4 %. Le traité de Maastricht avait fixé un plafond de 60 % du PIB pour la dette publique et un maximum de 3 % pour le déficit des comptes publics⁶⁶. À vrai dire, la Grèce fut accueillie dans la zone euro sur la foi des données fournies par la Banque de Grèce concernant les années antérieures, selon lesquelles le déficit serait tombé en-dessous de 3 % en 1999. Ces données semblaient annoncer que la Grèce allait bientôt remplir les critères de Maastricht. Ce qui n'était pas encore connu est que des banques d'investissement de Wall Street, dont Goldman Sachs et JP Morgan, étaient en train d'aider le gouvernement grec (aussi le gouvernement italien) à maquiller les déficits excessifs de leurs comptes publics. Avec l'aide de ces banques, des données qui auraient dû être incluses dans les chiffres du déficit, étaient présentés comme du surplus. Pour l'UE, les chiffres alors officiels du gouvernement grec invitaient à montrer une attitude bienveillante, d'autant plus que d'autres pays avaient également été admis avec une dette publique particulièrement élevée (même si leur situation financière était bien entendu moins inquiétante)⁶⁷.

La Grèce et l'UE à la veille de la crise

Dans les années de croissance économique qui suivirent, l'inflation et la prime de risque des titres de dette grecs furent maintenues à des niveaux très bas. Mais contrairement aux prévisions de 2001, le déficit des comptes publics et la dette demeurèrent à des niveaux élevés. En 2002, Eurostat (la direction générale de la Commission européenne chargée des statistiques officielles de l'UE) refusa deux fois, en mars et en novembre, de valider les données que lui avait transmises le gouvernement grec concernant ses comptes publics. Le gouvernement grec, alors présidé par Simitis, dut alors reconnaître que les chiffres de déficit qu'il avait fournis étaient plus bas que les chiffres réels⁶⁸. Les comptes publics de la Grèce furent placés désormais dans la ligne de mire des autorités financières européennes⁶⁹.

En mars 2004, Eurostat refusa de valider les comptes envoyés par le gouvernement grec, cette fois à la veille de nouvelles élections. La ND remporta les élections et

⁶⁶ Daniel Vernet, « L'odyssée de la Grèce vers la monnaie unique », *Le Monde*, 19 décembre 2000 ; Philippe Ricard, « L'arrivée de la Grèce ne bouleversera pas l'Union monétaire », *Le Monde*, 5 janvier 2001.

⁶⁷ Kevin Featherstone, « Greece and EMU : Between External Empowerment and Domestic Vulnerability », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 5, 2003, p. 923-940.

⁶⁸ Eurostat, « Greek Government Deficit at 1.2 % of GDP and Public Debt at 107.0 % of GDP », communiqué de presse, 13 novembre 2002.

⁶⁹ Bernhard Rauch *et al.*, « Fact and Fiction in EU-Governmental Economic Data », *German Economic Review*, vol. 12, n° 3, 2011, p. 243-255.

Kóstas Karamanlís, le neveu du leader historique, arriva à la tête du gouvernement avec la promesse de faire un audit sur les comptes publics⁷⁰. Un audit fut en effet entrepris par Eurostat, qui conclut, huit mois plus tard, que la Grèce n'avait pas atteint les critères de convergence au moment de son entrée dans l'euro⁷¹ et que le déficit grec était à ce moment de 4,6 %⁷².

Des missions des experts d'Eurostat en Grèce suivirent, lesquelles permirent de revoir à la hausse les chiffres du produit intérieur brut grec pour la période 1995-2006⁷³. Les experts européens se concentrèrent notamment sur le déficit, selon la procédure de déficit excessif établi par le Pacte de stabilité et de croissance. Ils proposèrent des réformes, telles que la réduction des dépenses militaires⁷⁴, alors qu'ils estimèrent que les pratiques statistiques et de perception des impôts de l'État grec restaient défaillantes, notamment en ce qui concernait la lutte contre l'évasion fiscale⁷⁵. Cette dernière était généralisée aussi bien à l'échelle des grandes entreprises⁷⁶ que dans l'économie locale, où la pratique des pots de vin, surtout dans le domaine sanitaire – l'ainsi appelée « *fakelaki* » ou enveloppe – était fréquente⁷⁷.

Cependant, ces années antérieures à la crise marquent aussi un moment d'optimisme par rapport à d'autres indicateurs également importants : le taux de croissance de l'économie grecque resta l'un des plus élevés de l'UE, avec des pourcentages annuels supérieurs à 3 %, alors que le taux de chômage demeura stable autour de 8 %⁷⁸.

Les sirènes d'alerte sonnèrent en 2008, lorsque l'ensemble de l'économie grecque commença à ressentir les effets de la crise mondiale. Entraînée par cette dernière, l'économie grecque s'engouffra dans la récession : à partir de ce moment, tous les indicateurs macroéconomiques – dette, chômage, déficit, inflation, croissance, etc. – se dégradèrent, dans une escalade dramatique dont les effets se ressentent encore huit ans plus tard.

En octobre 2009, de nouvelles élections eurent lieu en Grèce. Les candidats s'accusèrent mutuellement d'avoir géré frauduleusement les comptes publics lors de leur passage aux responsabilités. Cette fois, c'est le PASOK qui remporta les élections et Giórgos Papandréou, le fils d'Andréas, fut mis à la tête d'un gouvernement détenant la majorité absolue au Parlement. Le nouveau gouvernement transmit ensuite un rapport à Eurostat où les prévisions de déficit étaient révisées de façon surprenante par rapport à celles que le gouvernement précédent avait remises au préalable : le rapport indiquait un déficit de 7,7 % du PIB (et non de 5 %) pour 2008, et une prévision de 12,5 % du PIB (et non de 3,7 %) pour 2009. Ce rapport donna lieu à un nouvel audit des comptes publics grecs de la période 2005-2009 par l'UE, audit qui révéla des chiffres alarmants : le déficit grec était en 2009 de 15,6 % et la dette

⁷⁰ Kóstas Simitis, « Greece's deficit revision damaged Europe », *The Financial Times*, 22 décembre 2004.

⁷¹ « Athènes aurait eu un déficit supérieur à 3 % en 1999 pour rejoindre l'euro », *Le Monde*, 15 novembre 2004.

⁷² Eurostat, *Report on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures*, 22 novembre 2004, p. 3.

⁷³ Eurostat, « Révision du PIB de la Grèce pour 1995-2006 », 29 octobre 2007.

⁷⁴ « Eurostat takes new decision on military expenditure », *Athens News Agency*, 10 mars 2007.

⁷⁵ Commission européenne, COM(2010) 1 final, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce*, 8 janvier 2010.

⁷⁶ « Πτώση της φοροδιαφυγής στο 41,6% από 49% το τελευταίο εξάμηνο », *Ethnos*, 15 février 2006.

⁷⁷ Jean Quatremer, « Payer l'impôt, c'est être un con », *Libération*, 7 mai 2010.

⁷⁸ Ministère des Finances de Grèce, *Update of the Hellenic Stability and Growth Programme*, janvier 2010.

publique grecque s'élevait à presque 130 % du PIB⁷⁹. Ces données provoquèrent une vague de défiance des marchés internationaux. Au début du mois de décembre 2009, les agences de notation financière dégradèrent la note de la dette à long terme de la Grèce, provoquant une chute des bourses européennes. Le 8 décembre 2009, l'indice Eurostoxx 50 perdit 1,62 % et la valeur de l'euro chuta par rapport à celle du dollar. Les taux d'intérêt demandés aux pays emprunteurs sur les marchés se renchérirent ; la prime de risque réclamée pour détenir des titres de dette grecs commença à monter à grande vitesse⁸⁰.

Dans les mois qui suivirent, la situation devint de plus en plus intenable. C'est à ce moment que la presse internationale révéla, en février 2010, que Goldman Sachs et JP Morgan avaient aidé dans le passé à maquiller les déficits excessifs des comptes publics grecs⁸¹. Dans ce contexte, le gouvernement grec n'était plus en mesure de payer ses dettes ni de contenir l'augmentation de ses dépenses. Les gouvernements de l'UE décidèrent alors, sous la houlette de la chancelière allemande Angela Merkel et du président français Nicolas Sarkozy, de négocier un plan de sauvetage qui fut soumis au gouvernement grec⁸². Papandréou en fit demande officielle le 23 avril 2010. Le plan fut publié le 2 mai 2010. Il contenait une aide de 110 milliards d'euros accordée par la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (la Troïka). Ce plan de sauvetage obligea, en contrepartie, le gouvernement grec à mettre en œuvre une série de politiques d'austérité, comprenant des coupures budgétaires, des privatisations, une hausse des impôts, des réformes permettant une plus grande flexibilité du marché du travail et des gels des pensions et des salaires des travailleurs du secteur public⁸³.

La suite des événements est connue : des politiques d'austérité soulevant des mouvements de protestation sociale, l'immixtion des institutions créancières dans la politique économique grecque par le biais de trois plans de sauvetage, une tempête politique intérieure où le PASOK devint une force parlementaire marginale et Syriza le premier parti du pays, et des relations de plus en plus tendues entre le gouvernement grec et les dirigeants de l'UE.

Pendant l'été 2015, la Grèce fit la une des journaux. Ce pays était plongé depuis sept ans dans une crise économique profonde qui, loin de se terminer, semblait s'aggraver. La Grèce, hautement endettée et à court de liquidités, dut négocier un troisième plan d'aide européen. Les créanciers s'inquiétèrent de la capacité du gouvernement grec, aujourd'hui présidé par Alexis Tsípras, à rembourser sa dette. Les opinions publiques s'inquiétèrent du sort de l'économie et de la société grecques. Partout en Europe, la crise grecque devint une affaire de politique nationale : la présence de journalistes étrangers à Athènes devint de plus en plus massive ; l'intérêt

⁷⁹ Commission européenne, COM(2010) 1 final, *Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce*, 8 janvier 2010.

⁸⁰ Alain Faujas, « La dégradation de la note de la dette publique grecque inquiète les marchés », *Le Monde*, 9 décembre 2009.

⁸¹ Louise Story *et al.*, « Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis », *The New York Times*, 13 février 2010.

⁸² Audrey Fournier, « En quoi consiste le plan de sauvetage de la Grèce », *Le Monde*, 26 mars 2010.

⁸³ Commission européenne, DG Affaires économiques et financières, « The Economic Adjustment Programme for Greece », *Occasional Papers*, n° 61, mai 2010.

sociologique pour la politique grecque, et plus largement pour la culture hellénique, s'accrut considérablement. L'appartenance de la Grèce à l'Union européenne fut au cœur des débats : la Grèce devait-elle abandonner l'euro ? Une éventuelle sortie de la Grèce de la zone euro, ne devait-elle pas juridiquement entraîner sa sortie temporaire de l'Union européenne, un « GREXIT », jusqu'à ce que de nouvelles conditions d'appartenance fussent négociées ? Dans quelle mesure la crise grecque ne reflétait-elle pas un « échec » du processus d'intégration européenne ? Pourtant, dans le passé, il existait la conviction politique que la Grèce devait être un acteur à part entière du processus d'intégration européenne. Cette conviction était née pour l'essentiel de motivations à la fois idéologiques et géostratégiques. D'un côté, la Grèce, perçue comme le berceau de la démocratie ou plus largement de la culture occidentale, était un pays dont la participation à ce processus devait coûte que coûte être encouragée. De l'autre côté, la Grèce, comme charnière entre l'Europe et l'Asie, la Méditerranée et les Balkans, l'Occident et l'Orient, occupe historiquement une place fondamentale dans la géostratégie européenne. C'est un facteur qui joue un rôle important encore aujourd'hui, que ce soit dans l'échiquier complexe des relations parmi les États balkaniques⁸⁴, que ce soit dans la crise actuelle des réfugiés fuyant la guerre de Syrie.

Ces motivations idéologiques et géostratégiques ont fondé une attitude bienveillante des partenaires européens vis-à-vis de la Grèce. L'histoire de la Grèce dans le processus de construction européenne montre, à travers ses différents épisodes, un intérêt particulier des alliés ouest-européen pour la Grèce dont seulement la dictature des colonels constitue un bémol : était-il légitime de soutenir un régime militaire dans « le berceau de la démocratie » au nom de la géostratégie de la guerre froide ?

Ces enjeux historiques contribuent aussi à expliquer la crise actuelle. Ces motivations qui ont historiquement marqué les relations avec la Grèce se trouvent en filigrane derrière son entrée dans l'Union monétaire en 2001. Celle-ci est difficilement compréhensible sans tenir compte des épisodes précédents : la conjoncture de l'économie grecque au tournant des années 1990 et 2000 semblait peu propice à une adhésion rapide et immédiate. Mais quel pays plus que la Grèce méritait aussi de participer au projet d'une monnaie commune européenne, si chargée de signification historique, dont le nom possède aussi des réminiscences de la culture grecque ?

L'auteur

Victor Fernández Soriano est docteur en histoire de l'université libre de Bruxelles, où il est chercheur auprès du Centre de recherche Mondes modernes et contemporains. Formé à l'Universidad Complutense de Madrid et à la Scuola Normale Superiore di Pisa, il a également travaillé en qualité de chercheur auprès de la Humboldt Universität zu Berlin. Il vient de publier *Le fusil et l'olivier. Les droits de l'Homme en Europe face aux dictatures méditerranéennes (1949-1977)* aux Éditions de l'université de Bruxelles.

⁸⁴ Jeanne Hersant, « Contourner les normes européennes grâce... aux instruments européens. L'impératif de sécurité nationale ou les résistances à l'intégration européenne de la Grèce », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, 2008/4, p. 639-652.

Résumé

En juillet 1961, à l'occasion de la signature d'un accord d'association entre la Grèce et la CEE, le vice-président de la Commission européenne Jean Rey se demandait dans son allocution : « Quel pays plus que la Grèce, quel peuple plus que le peuple hellénique était digne de devenir le premier associé de la Communauté ? ». Cet article dresse un panorama de la participation de la Grèce au processus de construction européenne. Il tente de vérifier l'hypothèse selon laquelle cette participation revêt une signification politique non seulement pour la Grèce elle-même, mais aussi en ce qui concerne certains aspects de la configuration politique de l'Europe. Pour ce faire, il s'appuie sur l'historiographie actuelle, compte tenu du fait que celle-ci s'intéresse depuis quelques années de plus en plus au cas grec. Cette synthèse inspirée des réflexions contenues dans les études les plus récentes contribue à évaluer en termes historiques quelle a été la place de la Grèce dans le processus d'intégration européenne depuis la signature de son accord d'association en 1961.

Mots clés : Grèce ; intégration européenne ; CEE ; UE ; OTAN.

Abstract

« "What Country other than Greece?" The Place of Greece in the Construction of Europe : An Historical Appraisal" »

In a speech delivered on the occasion of the signing of an association agreement between Greece and the EEC in July 1961, the Vice President of the European Commission, Jean Rey, asked "What country more than Greece, which people more than the Greek people were worthy of becoming the Community's first associate?" This article offers an overview of Greece's participation in the European construction process. It seeks to assess the claim according to which this participation had political significance, not just for Greece itself, but also in what concerned some aspects of Europe's political configuration. To this end, it draws upon current historiography, which has in recent years increasingly taken an interest in the Greek case. An overview inspired by the discussions contained in the most recent studies allows one to historically evaluate the place occupied by Greece in the process of European integration since the signature of its association agreement in 1961.

Key words : Greece; European Integration; EEC; EU; NATO.

Pour citer cet article : Victor Fernández Soriano, « "Quel pays plus que la Grèce ?" La place de la Grèce dans la construction de l'Europe : une mise en perspective historique », *Histoire@Politique*, [en ligne], n° 29, mai-août 2016, www.histoire-politique.fr