

DE LA COORDINATION NATIONALE À LA SUPERVISION  
SUPRANATIONALE : LA GRÈCE FACE AUX PROGRAMMES  
D'AJUSTEMENT ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE  
Filippa Chatzistavrou

Ecole nationale d'administration (ENA) | « [Revue française d'administration publique](#) »

2016/2 N° 158 | pages 517 à 530

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-2-page-517.htm>

Pour citer cet article :

Filippa Chatzistavrou, « De la coordination nationale à la supervision supranationale : la Grèce face aux programmes d'ajustement économique de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique* 2016/2 (N° 158), p. 517-530.  
DOI 10.3917/rfap.158.0517

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# DE LA COORDINATION NATIONALE À LA SUPERVISION SUPRANATIONALE : LA GRÈCE FACE AUX PROGRAMMES D'AJUSTEMENT ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Filippa CHATZISTAVROU

*Research fellow, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP), chargée de cours à l'Université d'Athènes*

## Résumé

Cet article évalue l'incidence de la gouvernance économique européenne sur le système politico-administratif de la Grèce dans le cadre de la crise de la dette souveraine. Il décrit les changements en matière de coordination et de réforme administrative que la Grèce a poursuivis selon les exigences des programmes d'ajustement économique afin de s'adapter à ce nouvel environnement au niveau national et européen. L'article évalue dans quelle mesure les conditions strictes d'appartenance de la Grèce à la zone euro ont affaibli la centralité de l'État, la souveraineté administrative et politique des gouvernements grecs ainsi que leur force de négociation dans les instances intergouvernementales décisionnelles de l'Union européenne en matière de politique économique.

## Mots-clefs

| Grèce, crise, coordination nationale, l'Union européenne, eurozone

## Abstract

– *From national coordination to supranational supervision: Greece towards the EU programs of economic adjustment* – This article assesses the impact of European economic governance on the political and administrative system of Greece in the context of the sovereign debt crisis. It describes the changes in the coordination and administrative system that Greece has put in place according to the requirements of the economic adjustment programmes in order to adapt to the new environment at national and European level. The article assesses how the strict conditions of the Greek membership in the Eurozone have weakened the centrality of the State, the administrative and political sovereignty of Greek governments and their bargaining power in the intergovernmental decision-making bodies governing the Eurozone.

## Keywords

| Greece, crisis, national coordination, EU, Eurozone

Depuis le déclenchement de la crise financière et budgétaire, l'Union européenne a connu des transformations considérables. La prolifération de nouvelles normes, règles et mécanismes extra-institutionnels, a changé considérablement l'architecture de la gouvernance économique et, par conséquent, le rôle des États membres en son sein. La Grèce, confrontée à une crise de dette souveraine sans précédent, a fait l'objet d'un long processus, toujours en cours, de rationalisation budgétaire et d'ajustement structurel de son économie. Cet article évalue l'incidence de l'appartenance à la zone euro de la Grèce sur son système politico-administratif, en examinant les modes de coordination administrative et d'adaptation politique de l'exécutif grec entre 2010-2015.

Dans un premier temps, il explique comment la gouvernance économique, dorénavant fondée sur le principe de la conditionnalité, dessaisit la Grèce de compétences nationales dans un large spectre des politiques publiques. Dans un deuxième temps, l'analyse se resserre sur les faiblesses de l'armature administrative grecque et sur son processus d'adaptation. L'insertion inédite de la technobureaucratie européenne dans les structures de l'un de ses États membres, a conduit à une profonde reconfiguration de l'appareil politico-administratif grec dans le nouvel environnement institutionnel de la zone euro. Dans un troisième temps, l'article s'attache à étudier le rôle ascendant du ministère des finances dans le système de coordination nationale et la dépolitisation partielle de ses services budgétaires et fiscaux. Enfin dans la partie conclusive, l'article évalue dans quelle mesure les nouvelles conditions de la gouvernance européenne marquent une perte d'autonomie des gouvernements grecs pour gérer tant bien que mal la crise.

## **EUROPÉANISATION SOUS SURVEILLANCE : LA GOUVERNANCE DE LA « CONDITIONNALITÉ GLOBALE » ET LA DÉNATIONALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES GRECQUES**

La crise financière et par la suite les crises de la dette souveraine en Europe ont conduit au renforcement du système de coordination des politiques économiques au niveau européen, imposant une surveillance plus serrée en matière de prévention, de suivi et de correction des politiques économiques nationales. Ce système de coordination macroéconomique, érigeant la rigueur budgétaire préventive en valeur forte<sup>1</sup>, est devenu progressivement de plus en plus strict, promulguant la convergence en matière de discipline budgétaire sur la base du principe de la conditionnalité macro-économique<sup>2</sup>.

Dans le cadre des programmes d'ajustement macroéconomique et structurel pour les États membres de l'UE, et plus particulièrement pour ceux de la zone euro, confrontés à une grave crise budgétaire, les gouvernements nationaux ont vu le champ de leur action publique se rétrécir considérablement. La Grèce a fait l'objet de trois programmes d'ajustement de 2010 à 2015 qui imposent chaque fois des conditionnalités dont l'étendu et la

1. L'austérité est non seulement l'élément principal et décisif des programmes d'ajustement, mais constitue le choix budgétaire principal de la politique macro-économique actuelle dans la zone euro et, plus encore, ce choix est juridiquement intégré dans le système de gouvernance économique.

2. Le principe de « conditionnalité » a fait sa première irruption dans le cadre de la politique d'élargissement de l'UE. Instrument politique d'une grande puissance, il a été inséré dans le cadre de gouvernance économique dès 2011; d'abord dans le cadre des programmes d'assistance financière et les programmes d'ajustement macro-économique qui les accompagnent (voir note n° 6). Puis il a été inséré dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020 et concerne tous les États membres de l'UE.

profondeur sont allés croissant. L'État grec, sous contrainte de ces programmes, a vu sa capacité d'action se restreindre principalement à la coordination interne de leur exécution. Sa marge de manœuvre concernant le choix des options nationales pour décliner les politiques sous emprise européenne, assujetties pour la plupart à une très forte discipline financière, a été très largement empiétée. Cette réorientation de la politique nationale, en accord avec l'agenda politique et économique des politiques d'ajustement au sein de l'eurozone, marque de la sorte un changement inédit de la logique organisationnelle du mode d'élaboration des politiques. Depuis 2010, les gouvernements grecs se sont retrouvés dans l'obligation de présenter des programmes nationaux de réforme qui n'ont pas été le fruit de la coordination interministérielle, mais qui répondaient directement aux exigences stipulées dans les *memoranda* de l'Union européenne.

Dans ce système d'eupéanisation sous surveillance, la pression d'adaptation (Börzel, 2005) exercée sur les mécanismes et les institutions nationaux d'élaboration des politiques est particulièrement intense. Elle les oblige à se reconfigurer de façon accélérée pour faire face aux exigences supranationales. Contrairement à ce que prétendent les approches classiques de l'eupéanisation<sup>3</sup>, ce processus imposée n'est pas un véritable *two-level game* puisqu'il privilégie surtout l'intégration par le haut, non pas l'intégration par le bas. L'UE, en tandem avec le FMI, dans un rôle d'auditeur et de *fiscal disciplinarian* (Canak, 1998, 19) a pénétré dans la sphère de décision publique grecque, en se dotant un pouvoir de micro-management des politiques (*governance by in house delegation*) qui, selon les traités européens sont pourtant de compétence nationale (politique fiscale, politique salariale, politique sociale, politique administrative). *In fine*, la capacité de l'État grec ne se traduit plus par la formation et la défense de ses propres préférences nationales dans un large spectre de politiques eupéanisées, mais par l'appropriation (*ownership*) des programmes d'ajustement<sup>4</sup>, et par l'adoption et l'application des politiques issues de ces derniers.

En d'autres termes, le fait qu'un large spectre des politiques publiques soit soumis à l'impératif économique et que la méthode de gouvernance de base de l'Union économique et monétaire (UEM) soit fondée sur la discipline, induit des changements profonds concernant les modalités de coordination interministérielle, de restructuration de l'administration et de prise de décision politique. Le modèle de coordination nationale grec classique est celui de *comprehensive decentralisers* (Spanou, 2001; Kassim, 2003) avec une certaine division des tâches et un partage de responsabilité entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'économie nationale. Le MAE, avec un ministre des affaires étrangères et un ministre adjoint aux affaires européennes, a toujours eu un rôle central pour déterminer la position nationale facilitant ainsi le processus d'eupéanisation et de socialisation (Kerremans 1996), tandis que le ministère de l'économie nationale occupait une place prépondérante, exerçant un rôle plus ou moins central dans l'arbitrage rendu par le Premier ministre (Valinakis, 2012).

La mise sous surveillance de la Grèce dans le cadre des programmes d'ajustement a conduit à la redéfinition des fonctions, des modes de régulation et des dynamiques internes du système politico-administratif du pays, à la remise en cause du rôle de l'État

3. La conception classique de l'eupéanisation décrit la façon dont la politique nationale devient objet de la politique européenne. Börzel définit ce processus comme « a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making » (Börzel, 1999, 574). Landrech le définit comme « an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making » (Landrech, 1994, 77).

4. Dans le dernier memorandum, il est stipulé que « Success requires ownership of the reform agenda programme by the Greek authorities » (*Memorandum of Understanding*, 2015, 4).

et au changement de ses méthodes d'intervention. La section qui suit décrit les répercussions de cette pression supranationale sur les capacités administratives et politiques de l'État grec et sur ses modes de coordination nationale.

## FACE À LA CRISE, UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE PUBLIC FRAGILE ET DÉFICIENT EN DEMANDE DE L'ENGINEERING FINANCIER ET FISCAL

L'État grec a été appelé à appliquer un agenda de réformes issues des programmes d'ajustement structurel particulièrement exigeant<sup>5</sup> dans un délai de temps particulièrement court. Cet agenda impose un changement de son modèle de régulation de l'économie, *via* la réduction du périmètre de l'État, la déréglementation et la réduction des effets redistributifs des systèmes fiscaux et de protection sociale. L'État grec s'est trouvé confronté aux faiblesses structurelles persistantes, à la fois de son économie et de son appareil politico-administratif (Hibou, 2005, 248), que l'intégration européenne n'avait pas réussi jusqu'ici à atténuer<sup>6</sup>.

En fait, l'héritage étatique, c'est-à-dire la force de reproduction de la tradition administrative (processus de *path dependence*), a fait obstacle à sa modernisation (Meyer-Sahling et Yesilkagit, 2011, 311, 313). L'étatisme grec, synonyme d'une structure administrative excessivement hiérarchisée, dominée par le politique et interpénétré par les intérêts privées, peine à exercer ses compétences de contrôle et de sanction (Hibou, 2005, 244). Sous l'emprise d'un système politique de castes, l'administration souffre d'une très forte rotation partisane à chaque alternance et remaniement ministériel<sup>7</sup>. Son efficacité est laminée par une sous-utilisation caractérisée de son capital humain : des failles concernant le processus de recrutement et de formation des agents, un manque de connaissance technique et d'expérience professionnelle européenne, de faibles ou de mauvaises incitations salariales ou de carrière et un moral bas (Hibou, 2005, 243). À cela s'ajoute, une méthode de travail défaillante en matière de politiques publiques (Hibou, 2005, 241).

Une fois entrée dans la crise, la Grèce va connaître un intense « jeu de chaise musical » ministériel – depuis 2009, il y a eu cinq élections et six Premiers ministres – qui n'est pas de l'instabilité politique au sens propre du terme mais plutôt un simple changement des « visages politiques » mais dont le profil demeure similaire<sup>8</sup>. Dans ce registre, la désignation de « ministres-technocrates » à la tête du ministère des finances n'était pas

5. Les États membres de l'UE de l'Europe centrale et orientale ont connu les politiques de conditionnalité dans les années 1990.

6. Selon les indicateurs de la gouvernance mondiale (WGI), la Grèce, pour l'année 2014, se trouve en bas de l'échelle parmi les pays de l'UE en termes d'efficacité gouvernementale (rang centile de 69), de contrôle de la corruption (rang centile de 51) et de qualité de son état de droit (rang centile de 67), *Worldwide Governance Indicators*, World Bank, 2014.

7. Un exemple caractéristique du caractère hyper-politisé de l'administration, est constitué par le poste de secrétaire général de ministère qui est un poste politique tandis que dans d'autres États membres, il s'agit d'un poste permanent.

8. Durant la période 2010-2015, les ministres des finances ont dans leur quasi-totalité une formation d'économiste. Ils sont rarement des hommes politiques ayant eu une carrière de très haut niveau. Ils accumulent de l'expérience professionnelle venant du monde privé (économètres professionnels), académique (macro-économistes) et/ou ayant travaillé dans le secteur bancaire ou dans la haute fonction publique ou encore ayant auparavant servi comme conseiller politique dans des cabinets ministériels. Sur les sept ministres des finances qui ont occupé le poste durant cette période, quatre se considèrent comme étant d'abord des technocrates.

un choix, mais une nécessité surtout lors des premières années des programmes d'ajustement<sup>9</sup>. En outre, face à une bureaucratie généraliste, dotée d'une très faible mémoire institutionnelle, sans capacité technique bien développée, la puissance de l'expertise institutionnelle supranationale s'est imposée. L'expertise économique européenne apporte au pays l'*engineering* financier et fiscal qui lui fait défaut. Et face à cette béance, les techno-bureaucrates de l'UE et du FMI incarnent un discours d'expert qui se revendique comme étant consensuel et neutre et garant de la continuité de la puissance publique<sup>10</sup>. Via le caractère détaillé des programmes d'ajustement, ont été établis des procédés de contrôle de l'action de l'exécutif sur des critères d'évaluation mesurables et définis *ex ante*. La politique nationale doit ainsi s'adapter à une rationalité économique qui sépare la politique économique du processus politique et social (Wilson et Swyngedouw, 2015, 10). De fait, cette rationalité de l'expertise économique, laisse peu de place à la question de la légitimité de la Troïka<sup>11</sup>, qui a été éclipsée par l'importance de l'intégration des règles de la discipline budgétaire dans le système national.

La Grèce a été conduite à satisfaire les nouvelles exigences des programmes d'ajustement et à respecter les règles de la gouvernance économique qui les sous-tendent, mais aussi à s'insérer dans le nouvel environnement techno-institutionnel de la gouvernance économique développé depuis 2010, avec l'instauration des réunions régulières de l'Eurogroupe, l'institutionnalisation des sommets de la zone euro<sup>12</sup>, le suivi du travail des nouvelles structures comme le Fond européen de stabilité financière, le Mécanisme de stabilité européenne, *etc.*

L'organe de référence dans cet environnement institutionnel est le groupe de travail Eurogroupe (*EuroWorking Group, EWG*)<sup>13</sup>. Il est considéré être l'organe garant de la stabilité ; il est pour cela d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du système<sup>14</sup>. Le rôle de l'*EWG* est de faire un travail objectif, abouti, minutieux et technique. Il ne

9. Interview de G. Zanias, universitaire, secrétaire général du ministère de l'économie et des finances (2001-2004), membre du groupe de travail Eurogroupe (2009-2012) et ex-ministre des finances du gouvernement de transition de P. Pikramenos (mai 2012-juillet 2012), 2 octobre 2015.

10. La professionnalisation de l'administration européenne a conduit d'un côté à une certaine dépolitisation des enjeux et de l'autre, elle a permis à ses bureaucrates de développer des expertises institutionnelles, justifiant ainsi son pouvoir technobureaucratique. Dans ce cadre, des hauts fonctionnaires de la Commission européenne chargés de fournir de l'assistance technique au gouvernement grec, sont essentiellement et directement impliqués dans le processus de conception de la législation, relative aux réformes à entreprendre dans le cadre du troisième programme d'ajustement. Ils mènent cette mission en contact direct avec le cabinet du premier ministre A. Tsipras. C'est le cas de l'équipe de M. Verwey, économiste de formation et chef du service d'appui pour la réforme structurelle au Secrétariat général de la Commission européenne (ce service succède à la *task-force* de la Commission pour la Grèce).

11. La Troïka est un groupe *ad hoc* de techno-bureaucrates haut placés qui représentent les partenaires institutionnels, c'est-à-dire la Banque centrale européenne (BCE), la Commission européenne et le FMI ; depuis le troisième mémorandum, le Mécanisme de stabilité européenne fait partie aussi du groupe. D'ailleurs, la BCE ne devrait pas être impliquée comme il a été souligné à juste titre par la Cour de justice en raison du développement de son rôle de supervision bancaire (Avis de l'Avocat général dans l'affaire C-62/14, 14 janvier 2015). La Troïka a été officiellement chargée de superviser la mise en œuvre des programmes d'ajustement économique de la Grèce. Au lieu de rester dans les limites des tâches qui lui ont été confiées, elle a exercé, dans la pratique, un pouvoir politique et exécutif. D'ailleurs, après proposition du gouvernement grec en août 2015, un nouveau groupe de travail (*monitoring group*) du Parlement européen a été instauré pour participer au suivi de l'application du 3<sup>e</sup> programme, sans pour autant avoir un véritable rôle institutionnel actif dans le processus.

12. Les réformes institutionnelles en matière de coordination économique se sont basées sur l'article 121 TFUE selon lequel « Les États membres considèrent leurs politiques économiques comme une source d'intérêt commun ».

13. Le groupe de travail Eurogroupe réunit des représentants des ministères des finances des pays de la zone euro, la Commission européenne et la Banque centrale européenne.

14. L'*EWG* travaille avec le Comité de politique économique et rapporte à l'Eurogroupe.

ressemble pas au rôle de la Troïka, qui fait un travail de pression politique. Il contrôle la préparation de l'agenda et mène le jeu « dur » de la négociation technique de haut niveau, tandis que l'ECOFIN est une enceinte beaucoup plus facile, qui peut traiter des questions ciblées sur un thème plus général.

Ses membres, des hauts fonctionnaires permanents seniors, sont considérés comme la mémoire institutionnelle de la zone euro<sup>15</sup> ; ils peuvent d'ailleurs être promus à des postes ministériels<sup>16</sup>. C'est au niveau de l'EWG que l'on prend connaissance du *state of play* et des préférences des autres États membres. Autrement dit, l'EWG est l'enceinte d'élaboration des positions nationales à présenter au niveau de l'Eurogroupe.

Le représentant national au sein de l'EWG est le bras droit du ministre des finances et le vrai chef de négociation. Vu le rôle stratégique que joue l'EWG dans la zone euro, la pratique courante pour la plupart des États membres est d'avoir un haut fonctionnaire stable, qui a une excellente connaissance des questions traitées. Dans le cas grec, cette observation vaut encore plus, puisque dans le cadre des programmes d'ajustement, les rapports d'évaluation de l'UE/FMI sont d'abord discutés au niveau de l'EWG. La Grèce, néanmoins, n'a pas montré l'attention appropriée concernant la nomination du poste de son représentant à l'EWG<sup>17</sup>.

Participer à l'Eurogroupe, le groupe informel des ministres des finances de la zone euro<sup>18</sup>, n'a pas été une mince affaire pour la Grèce. Cet organe est une instance de pré-arbitrage d'autant plus « féroce » qu'il est censé trancher les questions non résolues au niveau de la technocratie de l'EWG. Il fonctionne comme une arène de confrontation, qui a vu son rôle se transformer, à cause de la crise, en une sorte de *board* de la gouvernance réglementaire de la monnaie commune et des risques variables qu'elle peut entraîner pour les pays. C'est une enceinte moins procédurale, et qui diffère en cela du fonctionnement des autres Conseils ministériels (y compris le Conseil Ecofin), où les textes purement juridiques ne sont pas discutés et où il n'y a pas d'obligation de tenir des « minutes » ; le groupe peut néanmoins produire des déclarations<sup>19</sup>. Bien qu'en principe il s'agisse d'une instance politique, son agenda se situe au seuil de la technique et du politique<sup>20</sup> ; les discussions purement politiques et ciblées sur des questions problématiques précises ont lieu au Conseil européen. Il s'agit d'un organe qui fonctionne sur la base du consensus, où la personnalisation des rapports de force peut prendre une place prépondérante dans le débat et la prise de décision (intergouvernementalisme asymétrique). Cette spécificité requiert des États membres une bonne connaissance de son mode atypique de fonctionnement et par conséquent une certaine agilité. L'expérience du premier gouvernement SYRIZA (janvier-août

15. Les membres de l'EWG accompagnent le ministre à l'Eurogroupe, mais ils ne prennent pas la parole. À l'Ecofin seuls les ministres siègent et derrière il y a quatre personnes (opérateurs et Représentants permanents).

16. Vittorio Grilli constitue un cas intéressant de ce point de vue. Il s'agit d'un économiste universitaire italien qui était président de l'EWG entre 2011-2012, puis ministre entre 2012-2013 dans le gouvernement de Mario Monti.

17. G. Zanias a été le seul à avoir occupé le poste de membre grec de l'EWG pendant un long moment entre 2009 et 2012. « J.-C. Juncker m'avait dit : tu es la continuité institutionnelle de l'État grec ». Entretien avec G. Zanias, 2 octobre 2015. Depuis, il y a eu trois changements de titulaires (P. Tsakoglou, N. Theocharakis et G. Chouliarakis). Avant 2009, la personne changeait tous les trois mois.

18. La légitimité de l'Eurogroupe ne repose que sur le protocole 14 du TFEU. C'est l'ECOFIN qui sert comme organe de validation de ses décisions.

19. Entretien avec G. Papakonstantinou, ex-ministre des finances (10/2009 – 06/2011), 1<sup>er</sup> octobre 2015.

20. « Dans les réunions mensuelles de l'Eurogroupe, c'est le delta (la différence de performance par rapport à la fois précédente) qui nous intéresse ; les indicateurs sociaux évoluent très lentement et ne peuvent pas attirer notre attention, ni constituer d'arguments pour la négociation au sein de l'Eurogroupe ». Entretien avec G. Hardouvelis, ex-ministre des finances (juin 2014-janvier 2015), 20 octobre 2015.

2015) en est la preuve. Les premiers mois d'exercice du pouvoir ont mis en relief, premièrement, les déficiences de l'expertise nationale et l'incapacité de la représentation politique grecque, et deuxièmement, la méconnaissance des relations interpersonnelles et de toute une série de codes symboliques propres au fonctionnement de l'Eurogroupe. Cette inexpérience a constitué un obstacle de taille, vers le développement d'une stratégie adéquate pour contrecarrer les propositions en matière d'ajustement économique.

L'interférence de la technobureaucratie européenne avec l'État grec et les nouvelles exigences de l'environnement institutionnel de l'Eurozone ont aussi créé une pression sur le système de coordination nationale. Les normes de travail incorporées traditionnellement dans la structure administrative ont toujours influencé la capacité de coordination de l'exécutif. Une fois le pays entré en crise, les conditions de l'assistance financière et le contexte sociopolitique ont mis en tension l'appareil de l'État, et menacent d'exacerber ses dysfonctionnements. En vérité, l'élaboration des politiques à l'ère de l'austérité demandent à l'État des capacités accrues. La partie qui suit décrit les changements en matière de coordination et de réforme administrative que la Grèce a poursuivis afin de s'adapter à ce nouvel environnement au niveau national et européen.

## **LE MINISTÈRE DES FINANCES : LE NOUVEAU POINT DE GRAVITÉ INSTITUTIONNELLE DANS UN CONTEXTE DE DÉPOLITISATION PARTIELLE DE L'ADMINISTRATION BUDGÉTAIRE ET FISCALE**

Dans le contexte de la crise, le ministère des finances devient le ministère de pilotage des autres ministères sectoriels (*leading ministry*) sous les auspices du Premier ministre<sup>21</sup> tandis que le MAE perd sa place prépondérante dans le système de coordination. Le gouvernement Papandreou (2009-2011) créé un poste de vice-président du gouvernement dans le but de jouer un rôle de liaison avec le ministère des finances et de surveillance interministérielle à l'égard des programmes d'ajustement<sup>22</sup>.

En fait, le recul du rôle du Conseil des affaires générales a imprimé sa marque au niveau national. Ce recul est dû à la fois aux changements d'équilibre institutionnel introduits par le traité de Lisbonne (Chatzistavrou, 2012)<sup>23</sup> et à l'ascension *de facto* des

21. « J.-M. Barroso avait prévenu le Premier ministre grec A. Samaras de ne pas mettre en péril sa relation avec son ministre des finances. La relation entre le ministre des finances et le Premier ministre est une relation vitale. Ce qui a changé avec la crise, c'est que le ministre des finances devient un « mécanicien » laissant le volet politique au Premier ministre ». Entretien avec G. Stournaras, ex-ministre des finances (juillet 2012-juin 2014), 2 octobre 2015.

22. D'ailleurs, dans un contexte de montée des tensions lors du deuxième remaniement du gouvernement Papandreou en juin 2011, quelques mois avant sa chute en novembre 2011, ce poste sera partagé par deux personnes (Th. Pangalos et E. Venizelos). Par la suite, le gouvernement de technocrates de Papademos (09/2011 – 03/2012) va maintenir ce poste. A. Samaras (09/2012-01/2015) va réintégrer le poste, un an après son élection ; il sera occupé par E. Venizelos qui aura aussi le portefeuille des affaires étrangères. Depuis son élection en janvier 2015, A. Tsipras conserve le poste de Vice-Président et renforce l'entourage du Premier ministre avec trois postes de ministres d'État supplémentaires, dont un voué à la coordination du projet du gouvernement et à la lutte contre la corruption ; ce dernier sera aboli lors du deuxième gouvernement de Tsipras (septembre 2015-) et son portefeuille sera intégré dans celui du ministre de la justice.

23. La variabilité de la représentation et la dégradation de la représentativité au sein du Conseil des affaires générales – où siègent non seulement les ministres des affaires étrangères et les ministres adjoints aux affaires européennes, mais aussi les secrétaires d'état et les représentants permanents – sont la preuve de la perte de son influence au sein du Conseil.



instances de la zone euro autour de l'Eurogroupe, lequel a vu d'ailleurs ses compétences décisionnelles et exécutives s'accroître considérablement; cette régression s'est renforcée au fur et à mesure que se prolongeait la crise<sup>24</sup>. Le MAE a exprimé le besoin d'être informé par le ministère des finances, afin de pouvoir suivre ce qui est discuté au niveau de l'Eurogroupe. La relation entre les deux ministères est devenue très formelle et assez conflictuelle, modifiant aussi leur influence sur la représentation permanente.

Le gouvernement Papandreou va rescinder le ministère des finances du ministère de l'économie nationale en octobre 2009<sup>25</sup>. Avec l'avènement du premier programme d'ajustement, l'urgence qui s'imposait à la Grèce était celle de la rationalisation budgétaire de l'État. Le Premier ministre Papandreou n'a pas voulu cependant octroyer des pouvoirs exceptionnels au ministre des finances, comme le premier programme le dictait. Néanmoins, face à la Troïka, le dernier responsable devient le ministre des finances qui supervise les dépenses du gouvernement central, lesquelles représentent 60 % de l'activité de l'État. Ce ministère a par conséquent la mainmise de fait sur le programme. L'action de tous les ministères sectoriels se voit drastiquement limitée, suite à la réaffirmation du contrôle budgétaire centralisé des politiques publiques, de telle sorte que la tendance modérément décentralisatrice – plus précisément de déconcentration – de l'administration observée jusque-là s'inverse. Petit à petit, les différents ministères périphériques ont intégré la contrainte budgétaire dans leur action ministérielle<sup>26</sup>, ce qui a permis au ministère des finances de prendre la direction de l'élaboration des programmes d'ajustement et de la coordination interministérielle<sup>27</sup>. Dans ce nouveau cadre d'une haute technicité, exigeant des compétences poussées, le ministère des finances devient le nouveau centre de gravité de la mise en œuvre des programmes d'ajustement. D'ailleurs, au niveau sectoriel, ce sont les cabinets ministériels qui vont s'emparer encore plus qu'auparavant du défi technique et vont être chargés à préparer les projets de loi<sup>28</sup>.

À partir de 2010, au-delà des réunions bilatérales *ad hoc* du ministère des finances avec des ministres sectoriels, un groupe de coordination interministérielle avec les secrétaires généraux des ministères sectoriels est formé, sous l'égide du Secrétaire général du ministère des finances. L'idée initiale d'instaurer un système de contrôle du suivi et de l'avancement des programmes pour chaque ministère au niveau du Premier ministre n'a en revanche pas été privilégiée à ce stade. Un tableau de bord qui réunit les obligations de chaque ministère se prépare au sein du Conseil d'analyse économique du ministère des finances et il est soumis aux ministères sectoriels. C'est le vice-président du gouvernement qui est responsable de faire ce suivi au niveau politique. Le tableau de bord est soumis au Conseil des ministres par le vice-président et il est à la disposition de la Troïka tous les trois mois.

Au début de 2013, le modèle de coordination grec accélère son revirement vers plus de centralisation et se resserre significativement avec l'établissement du Secrétariat

24. G. Papakonstantinou explique que le fait que le MAE perde son rôle central de coordination et d'impulsion avait été déjà observé bien avant par des diplomates de carrière quand celui-ci était conseiller économique de G. Papandreou (2002-2007). Entretien avec G. Papakonstantinou, 1 octobre 2015.

25. Entre 2002 et 2009 le ministère des finances avait été fusionné avec le ministère de l'économie nationale. Il est reconstitué suite au décret présidentiel 185/2009 (*Journal officiel du Gouvernement* 213/A/07.10.2009). Papandreou ne voulait pas de ministre adjoint du budget.

26. Les ministères de la fonction publique, de la santé et de l'emploi sont en première ligne de contrôle puisqu'ils couvrent le 80 % du budget de l'administration centrale.

27. G. Stournaras avait essayé d'associer les autres ministres dans l'élaboration du programme d'ajustement. Entretien avec G. Stournaras (2 octobre 2015).

28. La pratique courante en Grèce veut que les cabinets ministériels soient majoritairement composés par des cadres extérieurs à l'administration, souvent proches du ministre, et non des fonctionnaires.

général de coordination auprès du Premier ministre<sup>29</sup>. Dorénavant, la coordination interministérielle et le contrôle de l'exécution du travail gouvernemental se font sous sa responsabilité. Le renforcement de cette instance sous le troisième programme d'ajustement a comme objectif d'assurer une planification et une coordination efficaces du travail gouvernemental, des initiatives législatives, de la surveillance de la mise en œuvre des réformes et des fonctions d'arbitrage concernant l'ensemble des politiques (voir tableau n° 1).

*Tableau n° 1 : Les changements en matière de coordination nationale dans le cadre des programmes d'ajustement économique*

	<b>Avant 2009</b>	<b>Depuis 2009</b>
<b>Premier ministre</b>	Coordination, et dans une certaine mesure, arbitrage entre les ministères en cas de sérieux désaccord	Création du poste de vice-président du gouvernement avec un rôle de liaison avec le ministère des finances et de surveillance interministérielle ; établissement, et puis renforcement, du Secrétariat général de coordination
<b>Ministère des affaires étrangères</b>	Formulation des positions nationales, coordination principale des politiques européennes, prise de décision, médiateur entre les ministères sectoriels et l'UE (RP incluse)	Affaiblissement significatif de son rôle global
<b>Ministère de l'économie nationale</b> <b>Ministère des finances</b>	Formulation de la position nationale, coordination pour l'ajustement des politiques européennes au niveau national, arbitrage avec le Premier ministre	Renforcement de ses pouvoirs de prise de décision, de son rôle en matière de formulation des positions nationales, exercés en coordination avec les ministères sectoriels, sous l'arbitrage du Premier ministre et contrôle des autres ministères
<b>Coordination interministérielle</b>	Comité des relations de la Grèce-UE avec formulation des positions nationales sous l'égide du MAE et avec un rôle de coordination renforcé pour le premier ministre	Réunion des Secrétaires généraux des ministères sectoriels avec un rôle de surveillance et de contrôle des ministères sectoriels d'abord sous l'égide du Secrétaire général du ministère des finances, puis sous la responsabilité du Secrétariat général de coordination
<b>Ministères sectoriels</b>	Formulation des positions nationales, prise de décision	Affaiblissement de leur rôle en matière de formulation des positions nationales et de prise de décisions

Source : Kassim, 2003 & l'auteur.

29. Loi 4109/2013, 16/A/23 janvier 2013, *Journal Officiel du gouvernement grec*.

Sans doute, ce recentrage brutal de l'activité de l'État sur sa performance budgétaire a son explication.

En Grèce, le processus de budgétisation était en règle générale soumis à la logique micro-partisane et à la pression politique des gouvernements. Une sorte d'*habitus* institutionnel s'est développé, menant à la hyper-politisation des autorités budgétaires et fiscales grecques<sup>30</sup>. Pendant les années de gouvernement Karamanlis<sup>31</sup> et surtout en 2009, le Trésor public grec, service public rattaché au ministère des finances, a occulté délibérément (sous les consignes du ministre compétent) la situation budgétaire véridique de la Grèce<sup>32</sup> (voir tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Les fluctuations des estimations officielles du déficit grec en % du PIB

Dates des estimations	Années budgétaires concernées				
	2005	2006	2007	2008	2009
Juin 2008	-5,3	-2,9	-3,1	-2,1	-2,1
Décembre 2009	-5,3	-3,2	-4,0	-7,8	-12,7
Juin 2015	-5,5	-6,1	-6,7	-9,9	-15,3

Source : Élaboration de l'auteur, à partir des données de l'OCDE.

À cela s'ajoute la difficulté chronique de l'administration budgétaire et fiscale d'organisation et d'acquisition d'une expertise propre<sup>33</sup>. Avant 2010, l'État grec ne disposait pas d'expertise publique pour constituer un plan budgétaire dans le but de rationaliser les dépenses. Les ministères sectoriels, en absence de véritable coordination budgétaire entre eux, communiquaient sur la base de chiffres incomplets/généraux et donc souvent erronés, de sorte que le ministre des finances était tributaire de leurs aléas financiers et de leurs intérêts particuliers. Par ailleurs, la surestimation des dépenses par rapport au produit intérieur brut reposait sur une logique « excroissante » du budget, qui ne se fondait pas sur une projection réaliste. Cette surestimation était utilisée à mauvais escient et de façon opaque, faute de mécanismes de contrôle budgétaire<sup>34</sup>.

Au début de la période d'ajustement, les ministères sectoriels ne coopéraient pas et faisaient même de la rétention d'informations. Les ministères sectoriels soutenaient directement leur position face à la Troïka sans que le ministère des finances ne joue le rôle d'interface. La Troïka va alors augmenter le nombre des visites d'une (2010) à trois (2011), ce qui va mettre progressivement sous pression les ministères afin qu'ils redessinent leurs politiques sectorielles sous restriction budgétaire. Au milieu de 2011, une grande pression s'exerce sur le gouvernement grec pour constituer une base des données

30. Entretien avec G. Stournaras, 2 octobre 2015.

31. K. Karamanlis a été au pouvoir entre mars 2004 et octobre 2009.

32. G. Papathanassiou, le ministre des finances du 2<sup>e</sup> gouvernement de Karamanlis (2007-2009) avait interdit la publication des trois communiqués de presse sur la situation budgétaire du pays en 2009.

33. Entretien avec G. Zaniias, 2 octobre 2015.

34. Dans la même optique de rationalisation, le troisième programme d'ajustement stipule un nouveau procédé, celui de la constitution d'un budget pluri-annuel.

budgétaires au niveau du gouvernement central et afin d'instaurer de véritables mécanismes de suivi budgétaire. À la fin de 2011, il sera exigé des ministres sectoriels qu'ils communiquent des propositions quantifiables.

Tout au long de ce processus, la Troïka insiste sur l'importance d'extraire l'administration budgétaire et fiscale du cycle politique, condition *sine qua non*, selon elle, de la normalisation de la participation de la Grèce dans les instances de la gouvernance économique au niveau européen. Les programmes d'ajustement, surtout le deuxième et le troisième, imposent en quelque sorte une nouvelle gouvernance budgétaire ; quitte à emprunter d'autres « bonnes » pratiques européennes en matière de régulation budgétaire et d'indépendance des institutions-clés en la matière, mais dans leur version la plus radicale.

Bien qu'il soit un des rares services compétents, la question de l'indépendance s'est également posée pour le Trésor public grec (Secrétariat général des recettes publiques), en raison de sa politisation accrue et du fait que la Grèce ne disposait pas d'un Conseil budgétaire<sup>35</sup>. Le processus de renforcement de l'indépendance fonctionnelle du Trésor public est initié en 2012, date à laquelle sont instaurées *a minima* les premières bases de son autonomie<sup>36</sup>; en 2013, il va acquérir son autonomie financière. Il sera remplacé par l'Autorité indépendante pour les recettes publiques à partir de 2017<sup>37</sup>. Dans le même registre, l'Institut des statistiques grec (ELSTAT) acquiert son indépendance en 2012. Ayant la capacité d'évaluer et de réviser l'excédent primaire, cet organisme peut avoir une influence déterminante sur la politique budgétaire et sur le dosage de l'austérité, dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques.

Le troisième programme d'ajustement va encore un peu plus loin en matière d'autonomisation institutionnelle et opérationnelle de secteurs-clés de l'administration budgétaire et fiscale : il stipule le renforcement de l'indépendance du Trésor public grec<sup>38</sup>, la création d'un Conseil budgétaire indépendant et l'introduction d'un mécanisme automatique de plafonnement des dépenses.

L'idée qui sous-tend cette tentative de dépolitisation progressive de l'administration budgétaire et fiscale en Grèce, est que le cycle politique alimente l'expansionnisme budgétaire des politiques publiques, générant ainsi des politiques inflationnistes. Sans doute, la technicisation accrue de l'exercice budgétaire semble légitimer la dissociation de ces domaines de l'action de l'État du travail politique. Le mandat des instances budgétaires

35. La discussion autour du fait de créer des autorités quasi-indépendantes concernant le contrôle de la régularité de la recette et de la dépense publique a pris une envergure sans précédent. « Il semblerait justifié que le Trésor appartenant à la direction générale de politique budgétaire du ministère des finances, trouve son indépendance étant donné le fait que seulement le 40 % de sa mission fiscale concerne l'activité du ministère des finances. Au mieux, il faudrait créer un ministère du Budget séparé et responsable devant le Parlement ». Entretien avec Ph. Sachinidis, ex-ministre des finances (mars 2012-mai 2012), 30 septembre 2015. « Le Trésor public américain est complètement indépendant. La version européenne est plus politisée. En Grèce, on pourrait établir une sorte de Conseil des finances publiques à l'image du *Congressional Budget Office* qui serait habilité à évaluer la situation économique ou/et contrôler l'application des normes de la gouvernance économique de l'UE. Il ne faut pas oublier que selon les règles de l'Eurostat, le ministre des finances ne bénéficie pas d'un traitement de faveur lors de l'évaluation trimestrielle du PIB. L'instauration d'une telle institution poserait sans doute le problème de son contrôle ». Entretien avec G. Papakonstantinou, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

36. Loi 4093/2012 A 222/12 novembre 2012, *Journal Officiel du gouvernement grec*. Avant 2009, le SGDP avait déjà bénéficié du soutien technique du FMI. En 2005, le FMI avait fait des propositions au ministre de l'époque G. Alogoskoufis. En 2010, vu l'urgence de la situation, le FMI s'est prononcé en faveur d'abord de la rationalisation du système en remettant à plus tard la mise sur pied de son indépendance.

37. Loi 4389/2016 A 94/27 mai 2016, *Journal Officiel du gouvernement grec*.

38. Le renforcement de l'indépendance du Trésor public consiste à procurer des hyper-compétences au Chef du service afin d'établir une agence de recettes autonome.

et fiscales ne doit pas être aligné sur le rythme du cycle électoral. Bien au contraire, il doit répondre à un cahier de charges qui ne soit pas soumis aux exigences partisans en matière d'action politique<sup>39</sup>. Les responsables politiques ne disposant souvent pas de la connaissance intime des enjeux techniques, ils risquent de faire dérailler, volontairement ou involontairement, les orientations budgétaires. Sur la base d'un contrat qui protégerait les citoyens d'un pouvoir politique incontrôlable, l'intervention politique devrait avoir lieu seulement dans le cadre de l'évaluation des objectifs prédéterminés. Néanmoins, cet objectif d'instaurer une indépendance plutôt organique que fonctionnelle d'une partie de l'administration budgétaire et fiscale, va bien au-delà de ce que la neutralité administrative exige. Il finit par modifier l'équilibre des pouvoirs à l'égard du politique. Dans ce contexte, où le pouvoir politique est mis sous pression, le fait de donner plus d'autonomie à certaines autorités administratives publiques conduit à ce que les ministres compétents ne disposent plus d'aucune autorité effective sur leurs actions, bien qu'ils gardent formellement la responsabilité politique les concernant. C'est en ce sens-là, et compte-tenu de contraintes budgétaires particulièrement fortes, que l'on peut considérer que l'exécutif se dépolitise et que les autorités en question prennent l'ascendant sur lui.

La section finale de l'article examine dans quelle mesure les nouvelles conditions de la gouvernance européenne présentées jusqu'ici rendent l'appareil politico-administratif plus fragile qu'il ne l'a été.

\*

\* \*

## L'APPAREIL POLITICO-ADMINISTRATIF GREC ENCORE PLUS FRAGILISÉ

Quel que soit le jugement que l'on porte sur leur efficacité en matière de reconso-  
lidation/reconstruction économique, les conditions d'appartenance de la Grèce à la zone  
euro, telles qu'elles ont été élaborées dans les trois programmes d'ajustement – régime de  
conditionnalité, gouvernance déléguée à l'expertise supranationale, rôle de pilotage ren-  
forcé conféré au ministère des finances, recentrage de la coordination autour du Premier  
ministre, dépolitisation partielle de l'administration budgétaire et fiscale –, ne semblent  
pas remédier aux déficiences structurelles de l'exécutif national. D'une part, elles affai-  
blissent la centralité de l'État dans l'élaboration des politiques et, d'autre part, elles  
conduisent les gouvernements à abandonner une partie de leur souveraineté administra-  
tive et de leur autonomie politique, affaiblissant ainsi leur force de négociation au sein des  
instances intergouvernementales de la zone euro. Débarasser l'administration publique  
de l'interférence de la politique partisane est une chose ; c'en est une autre de mettre entre  
parenthèse le processus politique. Les gouvernements grecs, en étant sous l'emprise de  
la Troïka et des instances de la zone euro, ont perdu tout contrôle sur le degré d'austérité  
imposée. L'emprise de l'UE sur la conduite budgétaire au niveau national se traduit de

39. « Quand j'étais ministre, j'avais assigné des objectifs à K. Savvaïdou, la Secrétaire générale du SGDP en matière d'entrées fiscales et concernant les mécanismes de contrôle nécessaires à mettre en place dans ce cadre-là ». Entretien avec G. Hardouvelis, 20 octobre 2015.

surcroît par le renforcement de l'indépendance statutaire des différents organismes qui concourent à l'exécution budgétaire et fiscale. Ces derniers échappent *in fine* au contrôle démocratique puisqu'aucun mécanisme de freins et de contrepoids n'a été instauré. Ils se substituent de la sorte au pouvoir politique déjà affaibli.

Au niveau national, la capacité de l'État à défendre ses propres préférences a été fortement restreinte dans de nombreux domaines. De fait, l'État a été supplanté par la technocratie supranationale en tant que véritable organe d'élaboration technique et politique de la législation, se transformant, tant bien que mal, en exécutant des programmes d'ajustement, sur la base de règles strictes et contraignantes (*rule-based governance*). Dans ce contexte, les deux phases du processus de coordination nationale des politiques européennes, l'élaboration des positions nationales et l'exécution des politiques adoptées, sont difficilement séparables.

Ce constat d'affaiblissement et de délégitimation interne aggrave le déficit d'influence technique ou politique de l'État grec dans les instances institutionnelles de la zone euro ; les deux phénomènes, interne et externe, se renforçant mutuellement. L'emprise renforcée des instances supranationales, au niveau externe, et du ministère des finances, au niveau interne, soldent une double régression politique. L'intensification du dialogue et de la coopération dans la zone euro a permis de surcroît l'institutionnalisation progressive de la pression sur les États membres de la zone euro sur ceux d'entre eux qui sont les plus fragiles comme la Grèce, renforçant ainsi dans la durée, au lieu de l'atténuer, cette relation de dépendance économique et politique.

## Références bibliographiques

- Börzel, Tanja (1999), «Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain», *Journal of Common Market Studies*, 39:4, p. 573-96.
- Börzel, Tanja (2015), « Europeanization : how the EU interacts with its member states », in Bulmer Simon and Lequesne Christian, dir. (2015), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, p. 45-69.
- Canak, William (1998), « Debt, austerity, and Latin America in the new international division of labor », in Canak William, dir. (1998), *Lost promises. Debt, austerity and development in Latin America*, Boulder: Westview, p. 9-30.
- Chatzistavrou, Filippa (2012), « La Présidence d'une formation en quête d'identité : le Conseil des affaires générales », in Charléty Véronique et Manganot Michel, dir. (2012), *Le système présidentiel de l'UE après Lisbonne*, École nationale d'administration, p. 93-104.
- Hibou, Beatrice (2005), « Greece and Portugal: Convergent or Divergent Europeanization », in Bulmer, Simon and Christian Lequesne, dir. (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, p. 229-253.
- Kassim, Hussein (2003), « Meeting the demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems », in Featherstone, Kevin and Radaelli Claudio, dir. (2003), *The Politics of Europeanization: Theory and Analysis*, Oxford University Press, p. 83-111.
- Kerremans, Bart (1996), « Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism and the logic of common decision-making in the European Union », *Governance*, 9:2, p. 217-240.
- Ladrech, Robert (1994), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32:1, p. 69-88.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik et Yesilkagit, Kutsal (2011), « Differential legacy effects: three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in Europe east and west », *Journal of European Public Policy*, 18:2, March, p. 311-322.
- Spanou, Calliopi (2001), « Representing Greece in Brussels », in Kassim, Hussein, dir. (2001), *The National Coordination of EU Policy*, Oxford University Press, p. 147-167.
- Valinakis, Yannis (2012), « Greece's European policy making », *GreeSE paper: Hellenic Observatory papers on Greece and Southeast Europe*, no. 63, Hellenic Observatory, London School of Economics and Political Science, London, UK, p. 1-56.
- Wilson, Japhy et Swyngedouw, Erik (2014), « Seeds of Dystopia: Post-politics and the return of the Political », in Wilson, Japhy et Swyngedouw, Erik, dir. (2014), *The Post-Political and its Discontents: Spaces of Depoliticization, Specters of Radical Politics*, Edinburgh University Press, p. 1-22.