



PERSPECTIVES INTERNATIONALES

*La revue des étudiants-chercheurs en Relations
Internationales de Sciences Po*

Numéro 1
Janvier-mars 2012

Le secret en Relations Internationales

La crise grecque et l'étude de la responsabilité dans l'Union monétaire européenne : une analyse principal-agent par Ivo Krizic et Michal Symonides

L'approche principal-agent nous permet d'étudier la crise de la dette grecque sous l'angle de la notion de responsabilité. L'analyse de la relation entre le peuple grec et son gouvernement, puis celle ensuite des liens de responsabilité entre le gouvernement hellénique et les institutions européennes dans l'Union économique et monétaire (UEM), révèle qu'une large part de la responsabilité pour la crise revient à la mauvaise gestion de ces deux relations. En même temps, nous mettons en avant la situation délicate du gouvernement grec qui se trouve dans une position de « double agent », car il n'est pas seulement responsable devant son peuple-principal, mais il agit aussi en tant qu'agent vis-à-vis des institutions européennes. Cette situation est révélatrice du déficit démocratique de l'Union européenne ainsi que des défauts de l'UEM.

Mots-clés : Union européenne ; Grèce ; responsabilité ; légitimité ; délégation.

POUR CITER CET ARTICLE

KRIZIC, Ivo, SYMONIDES, Michal. La crise grecque et l'étude de la responsabilité dans l'Union monétaire européenne : une analyse principal-agent. *Perspectives Internationales*, janvier-mars 2012, n° 1, p. 70-96.

© Tous droits réservés.

La crise de la dette souveraine qui secoue l'Union européenne, dans le prolongement direct de la crise économique de 2008, est intéressante par rapport aux difficultés de réaction dans la zone euro. Les relations qu'entretiennent les Etats membres avec l'Union européenne (UE) sont complexes pour les citoyens européens et les Etats concernés bien évidemment. « La crise de la dette souveraine de la zone euro a montré les conséquences de l'un des défauts patents de l'UEM [Union économique et monétaire] : la conjonction d'une politique monétaire commune avec des politiques budgétaires décentralisées et non coordonnées (absence de fédéralisme budgétaire)¹ ». Mais c'est bien la difficulté de réaction à cette crise qui nous intéresse dans cette étude. En effet, les relations multiples entre les Etats membres, leur population et l'UE ne permettent pas de bien identifier la responsabilité qui est un élément essentiel dans tout système démocratique.

La Grèce est le pays autour duquel les tensions les plus grandes se concentrent, à cause de la difficulté de ses finances (voir annexe 1, p. 95) mais surtout par peur d'une contagion aux autres Etats de l'Eurogroupe². L'étude de ce cas est donc un exemple intéressant pour comprendre les difficultés de relations dans l'UE. Ce qui pose un réel problème est le flou créé autour de la responsabilité qui est intimement liée à la question de la légitimité et au fait de rendre des comptes. Deux aspects de la légitimité doivent être pris en compte qui sont ceux de la « légitimation par les *inputs* » et de la « légitimation par les *outputs* ».³ Le premier type de légitimation sous-entend que « les décisions et les programmes sont légitimes en tant qu'expression de la légitimité démocratique. » L'élément central qui est mis en avant est la prise en compte de l'intérêt général. La « légitimation par les *outputs* » met l'accent sur « la capacité des gouvernants à traiter, à résoudre les problèmes [...]. Ils sont contraints à rendre compte (*accountability*) de l'acceptabilité sociale et de l'efficacité de l'action publique. » Dans cette perspective, la légitimité renvoie à l'obligation pour les gouvernants d'être de bons gestionnaires.⁴

Ainsi, pour étudier en profondeur la question, l'utilisation de l'approche principal-agent (PA) est utile car elle permet d'identifier les relations précises lors d'une délégation de pouvoirs entre le principal et l'agent, ce dernier ayant alors une responsabilité envers le principal. Cette relation est rarement claire et ceci est également le cas au niveau de l'UE. En effet, d'un côté, la population grecque se révolte contre les mesures d'austérité imposées par l'UE et le Fonds monétaire

¹ Philippe D'ARVISENET. Crise de la dette souveraine en Europe. p. 9.

² Réunion informelle des ministres des Finances de la zone euro, créée en 1997 au Conseil européen d'Amsterdam.

³ Fritz W. SCHARPF. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Sciences Po, 2000.

⁴ Pascale LABORIER. « Légitimité » dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 335-342.

international (FMI). Les citoyens grecs critiquent leurs dirigeants politiques et administratifs, mais encore plus les institutions européennes. En revanche, le gouvernement grec souligne la nécessité de réformes, mais les voix critiques contre les conditions imposées par l'UE se renforcent au sein du Parlement grec. De l'autre côté, les dirigeants politiques des autres Etats membres, notamment de l'Allemagne, affirment que la Grèce n'a pas honoré ses devoirs dans le passé. Poussés par l'opinion publique, qui se montre sceptique vis-à-vis des crédits accordés à la Grèce, de plus en plus d'hommes politiques contestent le sauvetage de l'économie grecque.

Grâce à cette étude, nous tenterons d'évaluer pourquoi et comment les relations entre le principal et l'agent affectent directement la question de la responsabilité pour la crise de la zone euro et sa gestion.

Ainsi, nous verrons tout d'abord précisément de quelle manière l'approche PA peut nous permettre de mieux observer les relations de responsabilité dans l'UE. Ensuite, nous analyserons la relation entre les Grecs et leurs autorités pour voir enfin quel lien entretient l'Etat grec avec l'UE. Ceci nous permet de soutenir que la configuration de ces relations influence fortement les questions de légitimité et de responsabilité dans la gestion de la crise grecque avec l'apparition *de facto* d'une Grèce qui devient double agent.

L'APPROCHE PRINCIPAL-AGENT : UN MOYEN DE SAISIR LES RELATIONS DANS L'UE

La notion de délégation indique qu'un acteur transfère une fonction d'autorité à un autre. Il s'agit d'un processus fréquent dans les interactions sociales, par exemple dans les relations entre un employeur et son employé. De même, la délégation est un élément intégral de toute démocratie représentative, puisque le peuple transfère aux acteurs politiques l'autorité de prendre des décisions au nom de la société. L'intégration européenne, quant à elle, est aussi fortement liée à la délégation des pouvoirs et il faut même la concevoir dans deux sphères interdépendantes, d'une part le niveau domestique et de l'autre le niveau européen. L'interdépendance de ces deux sphères revient à ce que Robert Putnam a explicité comme jeu à deux niveaux.⁵ Dans cette approche issue du choix rationnel, le processus de négociations internationales s'établit tant bien au niveau international, entre les gouvernements, qu'au niveau national, où des groupes d'intérêts font

⁵ Cf. Robert D. PUTNAM. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games. *International Organization*, 1988, n° 42-3, p. 427-461.

valoir leurs préférences concernant les décisions politiques. Selon Putnam, le succès de ces négociations dépend de la capacité des gouvernements à se mettre d'accord sur un résultat qu'ils peuvent ensuite justifier devant leur électeurat. Ce qui est intéressant ici est que le jeu à deux niveaux permet à l'Etat de rejeter des propositions de ses homologues en faisant référence aux contraintes domestiques et justifier des décisions au niveau international devant des groupes d'intérêt nationaux en mettant en avant les contraintes des négociations internationales.

L'objectif de cet article est d'analyser la crise grecque qui se joue à ces deux niveaux, sous l'angle de la délégation. Pour cela, nous utiliserons l'approche PA, qui fournit un modèle analytique simplifié de l'approche à deux niveaux. Issue de la microéconomie et du choix rationnel, l'approche PA décrit la problématique suivante : un principal, c'est-à-dire un acteur disposant d'une certaine autorité fait passer une partie de son pouvoir à un autre acteur, dit agent à condition que celui-ci agisse dans l'intérêt du principal. Pour notre étude de cas, il s'agit d'abord du pouvoir de décisions que la population grecque transfère à son gouvernement⁶ et ensuite de la délégation de pouvoir du gouvernement vers les institutions européennes. Plusieurs raisons peuvent amener le principal à déléguer son autorité, notamment la volonté de réduire les coûts de transaction ou un manque de temps pour exercer lui-même ce pouvoir. Deux problèmes se posent cependant. Le premier, appelé sélection adverse (*adverse selection*), réside dans le fait que le principal pourrait choisir, par manque d'information, un agent peu adapté (par exemple un candidat qui prétend avoir des capacités qu'il ne possède pas en réalité). Le deuxième problème du principal, qui se pose davantage dans notre étude, concerne l'aléa moral (*moral hazard*) ; le principal, n'ayant pas l'intégralité des informations disponibles à l'agent, craint des pertes d'agence (*agency losses*), c'est-à-dire des pertes liées à des actions indépendantes de l'agent, qui ne sont pas dans l'intérêt du principal. L'agent pourrait ainsi réduire ses efforts au détriment de l'intérêt du principal, ce qu'on appelle *shirking*. De même, l'agent pourrait être tenté de poursuivre en secret ses propres intérêts au lieu de ceux du principal (*slippage*)⁷.

La question qui se pose alors est de savoir comment le principal peut atténuer ses risques et assurer que l'agent se comporte conformément à ses attentes. Dans la littérature scientifique, deux mécanismes sont particulièrement évoqués à ce sujet : le contrôle *ex ante* et le contrôle *ex post*. Le premier concerne toute action que le principal peut entreprendre avant la conclusion du contrat pour diminuer la marge

⁶ De manière simplifiée, on utilise le terme de gouvernement pour désigner toutes les institutions politiques chargées du législatif et de l'exécutif.

⁷ Darren G. HAWKINS, David A. LAKE, Daniel L. NIELSON, Michael J. TIERNEY "Delegation under anarchy : states, international organizations, and principal-agent theory" dans Darren G. HAWKINS, David A. LAKE, Daniel L. NIELSON, Michael J. TIERNEY (dir.). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. p.8.

de manœuvre (*discretion*) de son agent futur. Concernant les relations entre les Etats membres et la Commission européenne, un instrument *ex ante* consiste par exemple dans la spécification précise des procédures administratives à suivre par les fonctionnaires. Ainsi aussi, la sélection des responsables administratifs fait partie du contrôle *ex ante*⁸. Les mécanismes *ex post* regroupent, quant à eux, tous les instruments par lesquels le principal peut contrôler les actions de son agent après leur mise en place. D'un côté, nous pouvons étudier les mécanismes de surveillance avec le *police-patrol-oversight* et le *fire-alarm-oversight*. Dans le premier cas, c'est un contrôle plutôt direct, avec par exemple l'obligation pour les administrations de rendre régulièrement des comptes. En revanche, le *fire-alarm-oversight* englobe des instruments plutôt indirects, comme par exemple l'encouragement des citoyens à informer les dirigeants politiques sur l'application douteuse des lois par les administrations⁹. De l'autre côté, le principal peut utiliser des sanctions pour rendre les actions de l'agent conformes à ses vœux. Dans les relations entre le peuple grec et son gouvernement, les élections correspondent à un moyen de sanction dans le cas, où le gouvernement n'a pas tenu ses promesses électorales. Il reste à ajouter que l'intérêt du principal consiste à ce que ses menaces de sanctions soient crédibles pour que l'agent suive dès le départ les conditions de la délégation¹⁰.

Comme illustré ci-dessus, l'approche PA correspond à une modélisation du jeu à deux niveaux. Cependant, l'approche de Putnam prend en compte la compétition entre différents groupes nationaux qui essaient d'influencer les décisions politiques, tandis que l'approche PA (dans sa version que nous présentons) prend la population comme acteur collectif. Comme l'étude de cas va le démontrer, l'hypothèse du peuple-principal comme acteur unique est trop restrictive. Nous allons ainsi intégrer le rôle des groupes d'intérêts dans l'analyse tout en faisant référence à l'intérêt général (hypothétique) du peuple-principal. Garder la notion de l'intérêt général nous permet d'évaluer les problèmes de « légitimation par les *inputs* » car celle-ci repose sur la réalisation de la volonté du peuple (*i.e.* de l'intérêt général) par les décideurs politiques. Or, l'intérêt général « est en pratique diffus et polymorphe dans la mise en œuvre des programmes »¹¹, ce qui nécessite la prise en compte des groupes d'intérêt pour analyser la « légitimation par les *outputs* ». L'avantage de l'approche PA consiste ainsi notamment dans le fait qu'elle nous permet de raisonner en termes de peuple-principal tout en laissant la possibilité d'approfondir ensuite le rôle des intérêts particuliers.

⁸ Robert ELGIE. The politics of the European Central Bank : principal-agent theory and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*, avril 2002, n° 9-2, p.188.

⁹ *Ibid.*, p. 189.

¹⁰ Andreas DÜR, Manfred ELSIG. Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies, *Journal of European Public Policy*, 2011, n° 18-3, p. 329.

¹¹ Pascale LABORIER. *op. cit.* p. 338.

Le problème lié à l'agrégation des citoyens en un peuple-principal reflète une des objections majeures faite à l'encontre de l'approche PA, du jeu à deux niveaux ou de tout autre modèle qui assume des acteurs collectifs. Il s'agit notamment de la critique qui consiste à dire que de tels modèles ne sont pas capables d'appréhender la complexité des interactions sociales. Ainsi, Jeffrey Knopf critique l'approche de Putnam en soulignant que celui-ci ignore la diversité des interactions entre les deux niveaux, notamment la coopération entre les unités transgouvernementales, les acteurs transnationaux ou enfin entre les gouvernements et des groupes particuliers d'un autre Etat (*cross-level interaction*)¹². Cette critique est certainement juste, mais l'objectif de la recherche en science sociale reste l'explication la plus pertinente de la vie réelle toute en simplifiant la réalité¹³ et l'approche PA permet précisément cette simplification. Elle constitue ainsi, malgré son caractère incomplet, « un point de départ utile pour théoriser des décisions de délégation et les relations subséquents entre principaux et agents »¹⁴, tout en laissant la possibilité d'inclure des acteurs supplémentaires (comme des groupes d'intérêt ou des individus) dans le raisonnement.

Une deuxième critique, qu'il faut affronter, concerne l'hypothèse de la rationalité et de la maximisation de l'utilité par les acteurs, « c'est-à-dire à atteindre l'état du monde le plus proche de celui auquel ils aspirent compte tenu de la structure de l'interaction »¹⁵. En revanche, les approches constructivistes mettent en avant le rôle de la persuasion par les normes et de l'apprentissage qui permet aux dirigeants de trouver des solutions considérées appropriées. Il s'agit ici d'un autre prisme théorique. Ainsi, c'est la recherche empirique qui démontre quelle théorie a plus de pouvoir explicatif.¹⁶

Tout compte fait, l'approche PA fournit un cadre théorique pertinent pour expliquer les problèmes de délégation et s'est imposée comme cadre analytique prépondérant dans la recherche sur la logique de la délégation¹⁷. En effet,

¹² Jeffrey W. KNOPE. "Beyond Two-Level Games: Domestic-International Interaction in the Intermediate Range Nuclear Forces Negotiations." *International Organization*, 1993, n°47-4, p. 599-628.

¹³ Gary KING, Robert O. KEOHANE, Sydney VERBA. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 10.

¹⁴ Traduction libre selon Mark A. POLLACK. Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes. *College of Europe Working Papers*, Février 2007, p. 8.

¹⁵ Sylvain BROUARD. « Principal/agent » dans Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010, p. 527.

¹⁶ Pour plus de détails, voir : Mark A. POLLACK, *op. cit.*

¹⁷ Arthur LUPIA. "Delegation of Power : Agency Theory" dans Neal J. SMELSER, Paul B. BALTES, (dir.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences 5*. Oxford : Elsevier Science Limited, 2001. p. 3375 – 3377.

L'approche PA a été reprise en science politique à partir des années 1980, en s'appliquant dans un premier temps au système présidentiel américain et notamment aux relations entre le Congrès et la fonction publique américaine¹⁸. La recherche s'est ensuite étendue sur les démocraties parlementaires en Europe. Examiner plus en détail la chaîne de délégation dans les systèmes parlementaires peut être utile, puisque le pays principal de cette étude, la Grèce, est doté d'un tel régime politique.

Comme dans toute démocratie représentative, le rôle du principal est accordé aux citoyens, plus précisément à l'ensemble des électeurs. A travers des élections régulières, les citoyens font passer leur pouvoir aux députés élus, c'est-à-dire au Parlement, qui figure ainsi comme agent. Le Parlement devient ensuite principal, notamment en déléguant le pouvoir exécutif au premier ministre (agent). Celui-ci figure dans une étape suivante, en tant que principal, puisqu'il a la responsabilité de former le gouvernement, c'est-à-dire de déléguer les portefeuilles aux ministres de son choix (agents). Les ministres sont responsables de leur ministère et se trouvent ainsi autant dans le rôle d'agents du premier ministre que dans la position de principal vis-à-vis du service ministériel de leur portefeuille (agent)¹⁹.

Dans notre étude, nous n'allons pas étudier toute la chaîne de délégation en détails pour le cas de la Grèce. Nous nous concentrerons sur la relation entre les citoyens grecs (principal) et leur gouvernement (agent) ainsi qu'entre le gouvernement (principal) et la fonction publique grecque (agent).

Hormis les relations PA au sein de la Grèce, notre étude concerne aussi la délégation des pouvoirs domestiques au niveau européen et la relation PA qui s'établit dans ce processus. La recherche sur l'intégration européenne et la prise de décision au sein de l'UE a connu une croissance considérable depuis la signature de l'Acte unique européen en 1986 et le traité de Maastricht en 1992.²⁰ L'approche PA a été appliquée à la délégation de pouvoirs envers les différentes institutions européennes, parmi lesquelles la Commission, le Parlement, la Cour de Justice et la

¹⁸ Pour un aperçu de la littérature sur la logique de délégation et l'approche PA en sciences politique, voir : Fabio FRANCHINO. *The Powers of the Union: Delegation in the EU*. Cambridge : Cambridge University Press, 2008, 372 p.

¹⁹ Pour plus de détails, voir : Kaare STROM. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, volume 37, p. 261-89.

²⁰ Parmi les travaux, qui ont particulièrement influencé l'évolution de la recherche sur l'intégration européenne, on trouve par exemple : Andrew MORAVCSIK. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998, 420 p. ; Alec STONE SWEET, Wayne SANDHOLTZ. European integration and supranational governance *Journal of European Public Policy*, 1997, n°4-3, p. 297-317. ; George TSEBELIS. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter *American Political Science Review*, 1994, n°88-1, p. 128-142.

Banque Centrale européennes²¹. De plus, l'approche a été reprise pour analyser différents domaines de politique publique européenne, le plus récemment sur la politique économique étrangère dans un numéro spécial de la revue « *Journal of European Public Policy* » (Avril 2011).

Cependant, Kassim et Menon constatent que l'application de l'approche PA à l'UE comprend une lacune considérable.²² Selon les deux auteurs, la délégation est fortement liée à la légitimité, notamment en ce qui concerne le transfert des pouvoirs considérables envers des bureaucraties non élues, qui disposent cependant d'une large marge de manœuvre dans leurs domaines de responsabilité. Notre étude noue avec cette question des conséquences de la délégation sur la légitimité et la responsabilité et offre ainsi une contribution à une piste de recherche encore peu étudiée sous l'angle prometteur de l'approche PA.

Un élément important à souligner est que deux processus de délégation existent dans l'UE²³. Dans un premier temps, les Etats membres, en tant que principaux, font passer par traité une partie de leur pouvoir de souveraineté à plusieurs agents, plus précisément aux institutions de l'UE (Commission, Parlement, Conseil de l'UE, Banque centrale européenne, etc.). Dans un deuxième temps, des actes de délégation exécutive existent, où les institutions législatives de l'UE (Conseil de l'UE et le Parlement européen) transfèrent l'autorité de la mise en œuvre aux bureaucrates, soit de la Commission, soit des fonctions publiques domestiques. Dans ce cas, les institutions européennes agissent donc en tant que principal, pendant que la Commission et/ou les administrations nationales se trouvent dans la position d'agent.

Ce double processus de délégation est également visible dans l'Union économique et monétaire (UEM), dite zone euro, car les Etats membres (principal) ont transféré leur souveraineté en matière de politique monétaire aux institutions européennes (agent). Cependant, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) oblige les Etats à respecter certaines règles qui sont censées garantir la stabilité de la zone euro. La responsabilité d'assurer celle-ci revient aux gouvernements nationaux et à leurs administrations, qui sont donc également en position d'agent vis-à-vis des institutions européennes.

²¹ Imelda MAHER, Stijn BILLIET, Dermot HODSON. The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care, *Comparative European Politics* Décembre 2009, n°7, p. 410.

²² Hussein KASSIM, Anand MENON. The principal-agent approach and the study of the European Union: Promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 2003, n°10-1, p. 135.

²³ Fabio FRANCHINO. *op. cit.* p. 13-14.

LE PEUPLE GREC –UN PRINCIPAL PRIS EN OTAGE PAR SON GOUVERNEMENT ?

Un régime sans secret –la démocratie à l'état formel

La démocratie repose sur le principe que le pouvoir revient au peuple. Ainsi, le peuple doit être considéré comme le principal dans tout système démocratique. Dans les démocraties représentatives, les citoyens délèguent leur pouvoir de souverain au gouvernement, afin que celui-ci prenne des décisions conformes aux intérêts de la société. Pour analyser la délégation PA en Grèce comme ailleurs, nous devons donc tout d'abord identifier les intérêts du peuple souverain. Or, vu que les préférences individuelles des citoyens sont divergentes, nous devons nous contenter de détecter les grandes lignes d'intérêt qui leur sont communes. Pour cela, on peut d'abord constater que les citoyens délèguent le pouvoir de prendre des décisions qui affectent leurs standards et qualités de vie²⁴. Ceci comprend des décisions dans différents domaines des politiques publiques (par exemple dans l'éducation et la santé). Pour le domaine économique, qui est au cœur de notre sujet, on suppose que l'intérêt général consiste dans le maintien d'une situation économique stable, qui garantit une qualité de vie satisfaisante aux citoyens.

En Grèce, les citoyens décident tous les quatre ans, à l'occasion des élections parlementaires, à quels représentants-agents confier la mission de prendre les décisions politiques²⁵. Les élections constituent donc le mécanisme central par lequel le peuple exerce un pouvoir de contrôle sur son gouvernement. C'est un instrument de contrôle *ex post* puisqu'à travers les élections, les citoyens évaluent la performance passée de leur gouvernement-agent, c'est-à-dire décident si les actions politiques ont été en accord avec les intérêts du peuple-principal. Plus précisément, les citoyens détiennent à travers les élections une menace de sanction, puisqu'ils peuvent réaccorder ou retirer le pouvoir qu'ils ont délégué. Ce pouvoir de sanction est en règle générale crédible, car les hommes politiques sont conscients qu'ils seront jugés par l'électorat d'après leur performance. Les élections devraient donc permettre au peuple-principal de s'assurer du fait que le gouvernement-agent poursuit l'intérêt général dans toute décision politique.

Une réalité bien différente – l'opacité présente dans la délégation de pouvoir en Grèce

²⁴ Ioannis A. KASKARELIS. The principal-agent problem in economics and in politics. *Humanomics*, 2010, vol. 26, n° 4, p. 259-263.

²⁵ Par manque de place, on s'abstient ici de considérer les élections régionales ou locales.

Cependant, le cas de la Grèce nous montre que l'image brièvement décrite ci-dessus est trop simplifiée et optimiste. Les caractéristiques du système politique grec depuis la réintroduction de la démocratie en 1974 ont mené à ce que la relation principal-agent entre peuple et sphère politique s'écarte sensiblement du modèle décrit précédemment²⁶.

Pour commencer, quelques indications sont nécessaires sur l'évolution de l'économie grecque et sur les facteurs macroéconomiques qui ont mené la Grèce à une situation d'endettement. Comment ce pays, qui a connu par rapport aux pays de l'Union européenne des 15 (l'UE-15) la plus grande croissance économique entre 1950 et 1973, a pu glisser dans une situation de si fort endettement²⁷ ? En effet, la performance économique de la Grèce s'est dégradée notamment dans les années 1980, avec un taux de croissance de seulement 0,3 % par an et une accumulation consécutive de déficits considérables (voir annexe 2, p. 95). La croissance de l'endettement public s'est affaiblie à partir de 1993 à un moment où la Grèce s'apprêtait à entrer dans l'UEM, mais le recul des déficits publics a été contrecarré par l'augmentation de la dette privée. En revanche, les déficits publics ont repris leur augmentation après l'entrée de la Grèce dans l'UEM dans les années 2000, avec une réduction temporaire entre 2004 et 2006.

L'augmentation des déficits publics depuis 1974 était due, d'un côté, à la croissance des dépenses sociales, notamment des retraites, qui sont passés de 8 % du PIB en 1970 à 21 % en 2009. La réforme du système des retraites constitue ainsi un défi majeur de la politique grecque pour garantir la soutenabilité économique dans l'avenir. De l'autre côté, le creusement des déficits est dû aux dépenses concernant la fonction publique, qui ont augmenté de 8 % du PIB en 1976 à 12,7 % en 2009. L'accroissement de ce volet de dépenses a été d'abord le résultat d'une forte augmentation du nombre de fonctionnaires d'Etat (d'environ 150 % entre 1976 et 2009), qui est également considérable par rapport à l'avancée du niveau d'emploi dans le secteur privé (uniquement de 34 % sur la même période). L'effet en a été, pour la fonction publique, un chiffre de 15 % de part sur le marché de travail en 2009 par rapport aux 8,7 % de 1976. De plus, les salaires réels dans le secteur public ont augmenté plus fortement que les salaires dans le secteur privé, notamment dans les années 1980.

²⁶ On se limite à l'analyse du système politique depuis 1974, puisqu'on se concentre sur les relations principal-agent dans un système démocratique, ce qui n'est pas le cas pour la Grèce entre 1967 et 1974. Ceci ne veut évidemment pas dire que la relation entre peuple et politique était préférable dans la période avant 1967 ou dans le temps de la dictature entre 1967 et 1974.

²⁷ Thomas MOUTOS, Christos TSITSIKAS. Whither Public Interest: The Case of Greece's Public Finances. *CESifo Working Paper* n° 3098, juin 2010. Les données macroéconomiques présentées ci-après sont aussi en grande partie basées sur cette source.

Le gonflement du secteur public peut s'expliquer par le phénomène de partitocratie²⁸ ou ce que Kevin Featherstone appelle « *a political culture marked by clientelism, rent-seeking and corruption* »²⁹. En effet, le système politique grec après 1974 a été essentiellement dominé par deux partis politiques. Le PASOK (*Panellinio Sosialistiko Kinima*), parti social-démocrate, qui a été au pouvoir entre 1981 et 1989/1990, 1993 et 2004 et actuellement depuis les élections anticipées du 4 octobre 2009. La *Nea Dimokratia*, parti libéral-conservateur, a formé le gouvernement de 1974 à 1981, de 1989/1990 à 1993 et plus récemment de 2004 à 2009. Cette compétition quasi bipartite a facilité la poursuite des politiques de patronage et de clientélisme qui ont marqué la sphère politique grecque depuis l'apparition de l'Etat moderne –et ce malgré le fait que PASOK et *Nea Dimokratia* étaient nouvellement fondés après la fin de la dictature en 1974³⁰.

L'autonomie de l'appareil bureaucratique était la première victime de la volonté des partis politiques d'accroître leur poids dans le système politique. L'allocation des postes dans la fonction publique servait souvent à satisfaire les revendications des membres des partis qui constituent des organisations de masse ardentes qui tirent alors profit de l'arrivée au pouvoir de leur parti. La fragmentation des syndicats selon les deux camps politiques est un signe clair de cet amalgame entre le politique et l'administration publique³¹. L'accroissement du nombre et de la rémunération des fonctionnaires n'était ainsi pas guidé par des motifs d'efficacité mais par les intérêts des partis à s'assurer la loyauté de leur électorat traditionnel. Toute réforme mettant fin à ce système est très difficile, comme le montrent les manifestations contre la réduction de la fonction publique suite aux plans d'austérité imposés par l'UE et le FMI.

La soumission du secteur public aux politiques des partis a éloigné l'administration grecque de l'idéal-type wébérien d'une bureaucratie rationnelle qui tire sa légitimité de la conformité de ses actions aux règles juridiques. Les fonctionnaires voulant faire évoluer les choses ont été poussés à se rapprocher d'un des deux partis dominants sous menace de se voir marginalisés et ralentis dans leur carrière. L'affiliation à un des camps politiques a souvent impliqué que les citoyens fussent traités de manière différente. Le fait d'appartenir au (ou d'être proche du) même parti que les fonctionnaires en charge d'une demande a pu ainsi diminuer la rigueur de la vigilance administrative, par exemple dans la collecte des taxes.

²⁸ Christos LYRINTZIS. Greek Politics in the Era of Economic Crisis : Reassessing Causes and Effects. *GreSEE paper* n° 45, mars 2011.

²⁹ Kevin FEATHERSTONE. The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU : A Failing State in a Skewed Regime. *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 2, p. 196.

³⁰ Christos LYRINTZIS. *op. cit.* p. 3.

³¹ Thomas MOUTROS, Christos TSITSIKAS. *op. cit.* p. 20.

La population ordinaire était cependant soumise à la pleine ampleur de la législation. La certitude d'obtenir un traitement efficient des demandes n'existait pas, mais les pots-de-vin pouvaient servir à cette fin, comme l'indiquent les mauvais résultats de la Grèce dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* (PIC). Le secteur privé n'a pas tardé à profiter de la faiblesse du politique et de la bureaucratie. L'influence des groupes privés sur les décisions et la mise en œuvre des politiques publiques a ainsi encore avantagé des intérêts spécifiques au détriment de l'intérêt général³². L'évasion fiscale en est ici l'exemple le plus évident, qui a fortement participé à ce que l'expansion des coûts de la fonction publique ne soit absorbée par une augmentation suffisante des recettes fiscales.

Par conséquent, l'objectivité de l'action bureaucratique a été remplacée par un système opaque et un manque de professionnalisme, comme le démontre par exemple la mauvaise gestion des subventions européennes ou le cas du service national des statistiques (ESYE), qui est illustratif pour notre sujet. D'abord, soulignons que le responsable en charge de diriger cette agence publique a régulièrement été remplacé suivant les évolutions des majorités parlementaires. Il est possible de supposer, notamment après la révélation du manque de crédibilité des données fiscales grecques, que l'objectif de ces manœuvres était de contrôler le flux d'information et d'éviter de répondre aux demandes de précision de la part du service statistique³³.

Les employés du service statistique avaient aussi intérêt à retenir leur critique (aussi médiatique) vis-à-vis des données délivrées par le *General Accounting Office*. Hormis les répercussions sur leur carrière, la relation entre le ministère des Finances et l'ESYE peut expliquer le comportement pour le moins douteux des membres de l'ESYE. En effet, ce service était rattaché au ministère des Finances, ce qui a permis aux employés de percevoir des revenus supplémentaires destinés à tout le personnel du ministère. La tentative du ministre des Finances en 2003 d'accorder un statut indépendant à l'ESYE a ainsi été fortement (et avec succès) rejetée par les fonctionnaires de l'ESYE. Après le changement gouvernemental en 2004, le personnel de l'ESYE a même obtenu une augmentation des revenus grâce à l'engagement de son nouveau directeur auprès du nouveau ministre des Finances.³⁴ L'indépendance organisationnelle (qui apporte la capacité de remettre en question les données obtenues par les autres agences publiques), a donc été sacrifiée pour des rémunérations plus confortables.

³² *Ibid.* p. 21.

³³ *Ibid.* p. 20.

³⁴ *Ibid.* p. 21.

Comment expliquer de telles difficultés dans la relation principal-agent en interne ?

Que pouvons-nous tirer de cette analyse dans une perspective principal-agent ? Tout d'abord, nous observons que le mécanisme de contrôle dans les mains du principal, à savoir les élections parlementaires, était insuffisant pour assurer la conformité des actions gouvernementales avec l'intérêt du principal. La population a été évidemment capable de sanctionner le gouvernement en le remplaçant à l'occasion des élections, mais le choix restait limité aux deux grands partis politiques qui exerçaient de cette même manière une politique clientéliste. Au lieu de garantir une politique guidée par l'intérêt général, les élections ont même contribué à aggraver les tendances perverses du système politique. Ainsi, une analyse économétrique récente de Skouras et Christodoulakis confirme que, dans les années des élections parlementaires, les incendies de forêt, un moyen « simple » de rendre des terrains publics accessibles à des projets de construction, détruisent 2,5 fois plus de terrains forestiers que dans les années sans élections³⁵. De même, les résultats indiquent que le niveau de l'évasion fiscale est plus élevé dans les phases électorales. Les auteurs donnent deux explications potentielles pour ces phénomènes. D'un côté, les services publics sont probablement moins efficaces dans les années électorales puisqu'ils sont largement politisés. Les responsables administratifs s'engagent alors fortement dans les campagnes électorales, ce qui les rend moins attentifs vis-à-vis de leurs responsabilités administratives. De l'autre côté, les résultats économétriques peuvent être expliqués par l'intention des hommes politiques et de leurs fonctionnaires dociles de satisfaire certains groupes sociaux pour s'assurer leur soutien aux élections. Ainsi, il se répand par exemple une rumeur parmi les groupes visés que les contrôles fiscaux seraient plus laxistes ou moins nombreux pendant la période pré-électorale, tout en gardant cette information dans des cercles secrets, éloignés de la population globale.

Ensuite, nous voyons que ce n'est pas une relation principal-agent directe entre les électeurs et les élus. Le terme de partitocratie indique que les piliers forts de la sphère politique sont les partis. La littérature sur la logique de la délégation a déjà démontré que les partis politiques jouent un rôle crucial dans les systèmes parlementaires et qu'ils sont présents dans toutes les étapes de la chaîne de délégation³⁶. Le cas grec montre que la puissance des partis peut poser un problème majeur dans la relation principal-agent, notamment quand les partis arrivent à couvrir la plupart des domaines de la vie sociale. L'agent est ainsi plus que jamais dans une position de puissance, dans laquelle il peut manipuler le principal,

³⁵ Spyros SKOURAS, Nicos CHRISTODOULAKIS. Electoral Misgovernance Cycles : Evidence from wildfires and tax evasion in Greece and elsewhere. *GreeSE Paper*, n° 47, mai 2011.

³⁶ Voir par exemple Kaare STROM. *op. cit.*

poursuivre ses propres intérêts et contourner le contrôle qui devrait être exercé par les élections. Par exemple, l'expansion du secteur public dans les années 1980 peut être considérée comme le résultat de la volonté du PASOK de promouvoir l'État-providence, purement en raison de calculs électoraux³⁷. Tout cela mène Kaskarelis à la sombre conclusion que le peuple n'a que deux options : soit il reprend lui-même la prise de décision entre ses mains, ce qui est aujourd'hui difficilement envisageable malgré des tentatives de réintroduire des éléments de démocratie directe dans les systèmes politiques ; soit il accepte le fait qu'il soit otage de ses agents politico-administratifs³⁸.

Finalement, le cas grec montre qu'on doit réviser notre prémisse latente dans laquelle le principal est considéré comme un acteur unique. Comme indiqué plus en haut, 15 % de la population grecque en âge de travailler fait partie de la fonction publique et a ainsi profité du gonflement du secteur public. Plusieurs secteurs privés ont aussi profité du clientélisme étatique, comme le secteur de la construction au sujet des incendies forestiers. Le principal n'est de ce fait pas un acteur cohérent avec des intérêts précis, mais il a été fragmenté entre différents groupes socio-économiques, qui ont profité des faveurs accordées par les institutions politico-administratives. Les manifestations contre les mesures d'austérité ne constituent ainsi pas entièrement un soulèvement d'un principal qui se sent trahi par ses agents, mais très souvent de groupes particuliers qui cherchent à imposer leurs intérêts spécifiques.

Néanmoins, soulignons que la majorité du peuple, la « population ordinaire », est restée sur le carreau. Les émeutes de 2008 et une partie des manifestations actuelles font surgir une génération (jeune) avec peu d'espoir pour l'avenir, qui est déçue de son agent, l'appareil politico-administratif, vu que celui-ci n'est pas capable d'offrir des perspectives économiques prometteuses. Le gouvernement Papandreou, arrivé au pouvoir en 2009, s'est mis à remédier à la situation économique désastreuse. Mais, sous la pression extérieure, ceci a nécessité des mesures considérables et, ainsi, le Parlement grec a voté depuis mars 2010 plusieurs plans d'austérité. Les mesures prises incluent l'augmentation de la TVA (de 19 % à 21 %, puis à 23 %), la réduction des rémunérations de la fonction publique (suppression du 13^e et 14^e mois, gel des revenus au-dessus de 2000 euros par mois, etc.), la diminution du nombre de fonctionnaires (autour de 150 000 postes jusqu'en 2015), le recul de l'âge de départ à la retraite (de 61,3 à 63,4 ans), la hausse des impôts et l'introduction de nouvelles taxes (par exemple la taxe de solidarité), la réduction des prestations sociales et la privatisation d'entreprises publiques. Plus récemment, en septembre 2011, le gouvernement grec a même annoncé de

³⁷ Christos LYRINTZIS. *op. cit.* p. 4.

³⁸ Ioannis A. KASKARELIS. *op. cit.* p. 263.

nouvelles mesures, notamment la mise au chômage technique de 30 000 fonctionnaires en leur payant 60 % de leurs rémunérations pendant au maximum 12 mois avec un avenir incertain. Toutes ces mesures aggravent la situation déjà pénible de la population, mais le gouvernement semble prêt à prendre cette voie dans l'attente de pouvoir offrir au peuple une meilleure qualité de vie à long terme. Le gouvernement-agent se remettrait ainsi à agir en faveur des intérêts du peuple-principal à long terme au lieu de chercher avant tout à se maintenir au pouvoir. La déclaration de Papandreou, en visite à Berlin le 27 septembre 2011, suggère que le gouvernement a tiré des leçons : «*We are not a poor country, we're a country that has been governed badly*³⁹ ». D'ailleurs, ce qui est très intéressant pour le sujet est la proposition avortée d'un référendum sur le plan de sauvetage de la Grèce, proposé le 31 octobre 2011 par Papandréou⁴⁰. Suivant la perspective PA, cette initiative démontre une volonté de rétablir le lien entre le principal et l'agent, mais elle est certainement venue trop tard et dans un contexte délicat, où l'opinion publique est plus que jamais guidée par les intérêts des groupes socio-économiques que par l'intérêt général.

LES RELATIONS AMBIGÜES ENTRE LA GRECE ET L'UE : QUI EST CENSE PRENDRE LA RESPONSABILITE PRINCIPALE POUR LA CRISE ?

Une relation logique PA entre la Grèce et l'UE largement bousculée aujourd'hui

Dans la relation entre la Grèce et l'UE, l'Etat hellénique peut être vu comme le principal qui donne une partie de l'exercice de ses fonctions à l'UE. Dans ce cas-ci, cette dernière doit donc rendre des comptes à la Grèce en tant qu'agent. Au niveau économique et financier, la relation s'établit entre le gouvernement grec et les institutions de l'UE avec une position intéressante de la BCE. A priori, l'UE devrait être vue comme agent car elle a une compétence exclusive dans ce domaine, avec un triangle qui se doit d'être performant en la matière : « la Banque centrale européenne, garante des objectifs de stabilité des prix, le Conseil européen, qui

³⁹ CZUCZKA, Tony. Papandreou Says Greece "Not Poor", Can Overcome Debt Crisis. *Bloomberg*, 27 septembre 2011.

⁴⁰ « Papandréou plaide pour un gouvernement d'union et obtient la confiance du Parlement ». *Le Monde*, 4 novembre 2011.

porte la dimension de décision politique, et le Pacte de stabilité et de croissance, en charge d'assurer la convergence des politiques budgétaires des États membres⁴¹ ».

Un élément important à souligner dès le départ est que les États européens ont différentes dynamiques économiques d'où toute la difficulté pour l'UE de remplir parfaitement son rôle d'agent avec des dissensions visibles au niveau du Conseil européen notamment. Mais comme la Grèce délègue ses pouvoirs monétaires à l'UE, celle-ci se doit de rendre des comptes quant à la bonne gestion de l'euro. « On aurait pu espérer que, une fois l'euro lancé, les éléments d'une zone monétaire optimale se mettraient en place, cela n'a pas été le cas. La baisse des taux, consécutive au transfert de crédibilité de la Bundesbank à la BCE, a, au contraire, stimulé l'endettement, soit privé (Espagne, Irlande) [...], soit public (Grèce), la hausse de la dette ne s'accompagnant pas de celle des charges [...]. Le caractère disciplinant de la monnaie unique s'est révélé illusoire, tout comme l'incitation attendue à la mise en œuvre de réformes structurelles⁴² ».

Pour réagir, la Grèce ne peut d'ailleurs pas véritablement répondre de manière unilatérale, car la crise vient très vite toucher tous les États de la zone euro. Ainsi, « Anni Podimata, députée européenne, précise tout de même [...] la « condition élémentaire », sur laquelle la Grèce ne peut agir seule : « ramener le coût de l'emprunt à un niveau normal et [...] faire converger les taux d'intérêts auxquels la Grèce emprunte avec la moyenne des taux d'intérêts européens. Ici, nous avons besoin de l'aide de nos partenaires. Avant tout, nous voulons une politique claire de soutien et la mise sur pied d'un mécanisme économique d'assistance européen, qui envoie un message fort aux marchés de manière à ce que la situation revienne à la normale⁴³ ». Ce qui vient justifier l'action de l'UE dans cette situation est le fait que la crise en Grèce vient toucher directement la monnaie des autres pays de la zone euro, mais également des pays de l'UE qui se trouvent dans le mécanisme de taux de change européen II (MCEII). Comme l'affirme Anni Podimata, la question de la solidarité est à la base d'un plan de sauvetage réussi. Pour cette députée européenne, la situation où un pays comme l'Allemagne, met en avant ses difficultés de politique intérieure pour justifier des positions au niveau européen est intolérable⁴⁴. C'est d'ailleurs un des premiers soucis lorsque l'on considère l'UE comme agent et la Grèce comme principal. En effet, l'UE a du mal à trouver une position unique rapidement. Si les Conseils européens se multiplient sur la crise grecque et qu'une responsabilité commune semble se mettre en place *de facto*, l'UE n'a pas les moyens d'être un agent totalement performant par manque d'une supranationalité plus poussée. Il est intéressant de souligner que pour débloquer les

⁴¹ Frédéric LEPINE. L'Union européenne dans la crise financière : à la recherche d'une gouvernance économique. *L'Europe en Formation*, avril 2010, n°358, p. 177.

⁴² Philippe D'ARVISENET. *op. cit.* p. 9.

⁴³ KALFAS, Tanassis. Grèce : dompter la colère olympienne. *Metis*, 2 avril 2010.

⁴⁴ *Ibid.*

prêts des pays européens, les votes au Parlement sont suivis avec une très grande attention, les Etats membres étant les responsables pour l'aide européenne.

En revanche, la responsabilité de l'UE est tout de même prise par les actions avancées dans le courant du mois de mai 2010 avec les 110 milliards d'euros prévus pour la Grèce et les 750 milliards d'euros mis en avant pour sauver les pays de la zone euro⁴⁵. Ainsi, « des mesures totalement inenvisageables [qui] [...] ont [...] été prises : [...] mise en place du [Fonds européen de stabilité financière] FESF avec l'implication du FMI, élargissement du périmètre des papiers éligibles au refinancement, achat de titres souverains par la BCE⁴⁶ ». Mais ici, il faut noter l'implication du FMI qui révèle que l'UE ne prend pas toute seule la responsabilité pour la crise en Grèce. Reste également à savoir dans quelle mesure les actions entreprises sont justes et effectives : « [qu']elle soit ou non fautive de n'avoir pas mené à bien les réformes attendues, la Grèce pourrait, de l'avis de la plupart des économistes, ne pas être en mesure de faire de nouveaux efforts. (...) Selon les experts de Goldman Sachs, amplifier encore la rigueur, hypothéquerait la croissance jusqu'en 2013⁴⁷ ! ». Malgré l'intervention européenne, le PIB devrait subir une plus grande contraction que prévue (5,5 %) et l'endettement est toujours grandissant. C'est un point essentiel car, du moment que l'UE s'impose pour gérer la crise grecque, elle a une responsabilité pour la gérer de manière efficace.

Un autre élément à étudier plus particulièrement pour comprendre l'ambiguïté de la relation PA entre la Grèce et l'UE est de voir la spécificité de la BCE, un des piliers de la zone euro. Une des caractéristiques évidentes de la BCE qui vient tout de suite mettre à mal la relation PA ici évoquée est son indépendance, qui est d'ailleurs un problème débattu depuis les années 1990⁴⁸. L'indépendance des banques centrales est souvent considérée comme essentielle pour éviter la manipulation de la politique monétaire par les hommes politiques désireux d'assurer leur réélection. Mais il est intéressant de voir que c'est justement avant tout ce point qui vient fortement mettre en péril l'apparition d'une relation précise de principal et d'agent entre la Grèce et l'UE. La responsabilité de cette situation se trouve ainsi diluée par la lâcheté de la relation, car la BCE ne doit en théorie plus rendre de comptes aux Etats de la zone euro. L'indépendance de la BCE est un réel problème dans une perspective PA, puisqu'elle implique une quasi absence de tout mécanisme de contrôle. D'ailleurs, « certains économistes se sont également intéressés au problème de la responsabilité de la BCE, notamment sous l'angle de la crédibilité de

⁴⁵ « Accord sur 750 milliards d'euros de prêts pour sauver la zone euro ». *Le Monde*, 10 mai 2010.

⁴⁶ Philippe D'ARVISENET. *op. cit.* p. 11.

⁴⁷ GATINOIS, Claire. Pour les économistes, la Grèce, déjà en récession, ne peut faire plus de rigueur. *Le Monde*, 6 octobre 2011.

⁴⁸ Nicolas JABKO. Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie. *Revue française de science politique*, juin 2001, vol.51, p. 903.

sa politique monétaire : l'indépendance de la BCE rendrait la responsabilité des banquiers centraux d'autant plus nécessaire que la crédibilité de leur action suppose une bonne compréhension des décisions monétaires sur les marchés financiers, et par conséquent des procédures de décision aussi transparentes que possible⁴⁹ ». Avec le traité de Maastricht, les banquiers centraux se retrouvent avec des devoirs. C'est ainsi que la BCE rend des comptes aux parlementaires européens, mais pas aux Etats. Cette banque centrale se retrouve donc dans une situation très délicate. A la base, elle « a le droit de prêter de l'argent aux banques privées, mais ses statuts l'empêchent d'acheter directement des obligations d'Etat⁵⁰ ». Mais ceci ne veut pas dire non plus que la responsabilité de la BCE doit être vue comme nulle. Jeffrey Frankel présente ainsi ses trois fautes dans la crise grecque⁵¹. L'admission de la Grèce dans la zone euro en 2000 a été la première faute grave de la BCE car celle-ci ne respectait absolument pas le Pacte de stabilité et de croissance. En plus de cela, entre 2002 et 2007, malgré des critères de stabilité et de croissance non respectés, la Grèce a pu emprunter sur les marchés aussi facilement que l'Allemagne par exemple, avec une différence sur le taux d'intérêt des obligations souveraines grecques avoisinant les zéro pourcent. Enfin, dès les premiers stades de la crise grecque, le FMI aurait dû être consulté et prendre en charge ce problème.

En plus de cela, nous devons rappeler que les Etats de la zone euro gardent le contrôle sur leur politique budgétaire. En ajoutant cela aux éléments déjà présentés, nous en concluons que l'UE se retrouve en fait dans un rôle d'agent non classique. Elle s'occupe de la coordination entre différents principaux sans véritablement avoir toutes les capacités d'un agent qui serait en mesure de tout contrôler. D'ailleurs, cette crise est peut-être un tournant dans la position d'agent pour l'UE qui semble renforcer sa position par différents moyens. Cette hypothèse est soutenue par de nombreux acteurs comme par exemple par un conseiller de l'Elysée : « *il n'y a pas de retour en arrière possible sur l'Euro. Les crises sont des accélérateurs de l'Histoire. Nous nous dirigeons vers un véritable gouvernement économique en Europe*⁵² ». Ainsi, « l'EFSF devrait être remplacé par un mécanisme permanent de résolution des crises (ERM)⁵³ ». La BCE, quant à elle, prend des fonctions de plus en plus proches d'un tel agent performant. En effet, elle « s'autorise désormais à acheter des titres de dette publique quand les tensions sur les marchés sont trop vives⁵⁴ ». En faisant cela, la BCE outrepassa à première vue ses compétences d'agent puisque ses

⁴⁹ *Ibid.* p. 903-904.

⁵⁰ DJABALI, Nadia. Les Etats européens livrent leurs populations aux spéculateurs. *Basta*, 16 mars 2010.

⁵¹ FRANKEL, Jeffrey. The ECB's Three Mistakes in the Greek Debt Crisis. 12 mai 2011.

⁵² « L'addition de dix années d'union monétaire sans gouvernement économique ». *Le Monde*, 10 février 2011.

⁵³ Philippe D'ARVISENET. *op. cit.* p. 11-12.

⁵⁴ Sandra MOATTI. La crise va-t-elle changer l'Europe ? *Alternatives Economiques*, novembre 2010, n°296, p. 7.

statuts ne permettent pas le rachat de titres de dettes publiques. En revanche, les intérêts des principaux peuvent évoluer et effectivement, la BCE était fortement incitée par les Etats à agir de la sorte. En effet, « les plans de rigueur drastiques mis en œuvre en Grèce, et dans une moindre mesure au Portugal, en Espagne et en Irlande, ont relativement calmé les marchés⁵⁵ ».

Tout ce raisonnement révèle néanmoins que la responsabilité de la crise peut être largement rejetée sur l'Etat grec qui n'a pas rempli ses obligations envers l'UE. Cette logique renverse par contre l'approche classique qui est de considérer l'Etat grec comme le principal et l'UE dans le rôle de l'agent. Dans l'UEM, les Etats membres transfèrent leur capacité en matière de politique monétaire mais conservent leur capacité d'action dans le domaine de la politique budgétaire. C'est d'ailleurs ce point qui crée une véritable difficulté lorsque l'on cherche à savoir qui est responsable de l'amélioration de la situation en Grèce. Ce qui interpelle dans l'approche PA par rapport à la Grèce et l'UE, est que l'Etat hellénique ne dispose pas véritablement de moyens de sanction et de surveillance. Par contre, et ceci doit être étudié plus profondément, l'UE a les capacités de contrôler en partie la Grèce. Ceci nous mène donc à explorer une autre voie qui serait de considérer l'UE comme le principal et non plus la Grèce. Cette situation pourrait expliquer la difficulté de réaction que l'on retrouve aujourd'hui en Europe par rapport à l'euro.

Une relation inversée entre la Grèce et l'UE est-elle envisageable ?

Et si l'UE était considérée comme le principal et que la Grèce était l'agent ? Ceci se retrouve dans toutes les mesures qu'a prises l'Etat hellénique. S'il a entrepris des actions c'est pour répondre aux citoyens grecs mais aussi, voire peut être avant tout, à la pression européenne.

L'intervention financière des Etats européens peut être vue comme l'accomplissement du rôle d'agent de l'UE. Pour assurer le bon fonctionnement d'un de ses membres, l'Eurogroupe, entre autres chargé de veiller à la stabilité monétaire, se trouve obligé d'agir pour le soutenir. Mais même cette action ne peut pas être pleinement considérée comme européenne. En effet, « un sauvetage communautaire étant interdit par les traités, l'accent est mis sur la « solidarité qui doit d'abord s'exprimer à travers la coordination des politiques économiques et budgétaires »⁵⁶ ». L'Etat grec devra rendre des comptes à chacun des Etats impliqués par les prêts.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Propos de M. Barnier, commissaire européen au marché intérieur et aux services financiers, entretien avec le journal *Le Monde*, 10 février 2010, cités par Gabriel COLLETIS. Crise grecque : le faux alibi de la dette (2/2). *Marianne* 2, 21 février 2010.

L'élément qui démontre le mieux une relation PA dans le sens UE/Grèce est sans aucun doute le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui est une obligation envers les Etats pour assurer la stabilité de la zone euro. Il s'agit plus particulièrement de l'obligation de maintenir la dette publique en dessous de 60 % du PIB et le déficit public en dessous de 3 %. La responsabilité de remplir ces objectifs revient aux gouvernements nationaux et leurs administrations, qui sont donc également en position d'agent vis-à-vis des institutions européennes (notamment le Conseil des ministres). En plus de cela, le PSC prévoit deux dispositions de contrôle. Tout d'abord, une surveillance multilatérale est établie : « [l]es États de la zone euro présentent leurs objectifs budgétaires à moyen terme dans un programme de stabilité actualisé chaque année. Un système d'alerte rapide permet au Conseil Ecofin, réunissant les ministres de l'Économie et des Finances de l'Union, d'adresser une recommandation à un État en cas de dérapage budgétaire⁵⁷ ». L'autre dispositif possible est la sanction à travers la procédure des déficits excessifs. Plusieurs étapes la caractérisent. Tout d'abord, quand un Etat ne respecte pas les dispositions du PSC, le Conseil déclare un déficit excessif. Par la suite, le Conseil émet alors des recommandations pour que l'Etat régularise sa situation. Si le déficit n'est toujours pas corrigé, des sanctions peuvent être mises en place. Un dépôt est fait auprès de la BCE dans un premier temps qui devient une amende par la suite. Celle-ci peut être de l'ordre de 0,2 à 0,5 % du PIB de l'Etat concerné.

Les Etats peuvent en effet être perçus comme des agents qui se doivent de maintenir un déficit et une dette convenables. Cette logique est même poussée plus loin avec l'idée de la règle d'or. Ainsi, certains Etats inscrivent le principe du PSC dans leur Constitution. Si en Allemagne c'est le cas depuis 2009, l'Espagne est le deuxième pays à l'ériger dans sa Constitution le 2 septembre 2011 suivi par l'Italie le 8 septembre⁵⁸.

L'UE instaure ses moyens de contrôle avec la cotutelle sur la Grèce à travers la troïka représentée par le FMI, la Commission européenne et la BCE. Les choix dans le plan d'austérité de la Grèce suivent ainsi au plus près la volonté de ce triangle. La Grèce se trouve comme simple agent qui se doit de remplir ses obligations envers l'UE à tout prix. Finalement, ce qui complique véritablement la situation pour comprendre à qui revient la responsabilité pour la réponse à la crise est que la Grèce se trouve ici dans une situation très délicate. D'une part, la relation entre la Grèce et l'UE n'est pas claire, mais en plus, la Grèce, comme tout autre Etat de l'UE, se retrouve dans une position où elle est un « double agent » qui subit

⁵⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/quest-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html>.

⁵⁸ HEUZE, Richard. L'Italie va se doter d'une règle d'or budgétaire. *Le Figaro*, 8 septembre 2011.

la pression de deux principaux que sont les citoyens grecs d'un côté et l'UE de l'autre. Avec des buts différents, au moins à court terme, la situation est intenable pour le gouvernement grec.

De plus, dans ce dernier cas, un problème de déficit démocratique se pose. En effet, dans une telle configuration, la Grèce rend des comptes à l'UE, qui dispose de moyens significatifs pour exiger l'instauration des changements souhaités. Par contre, la Grèce devrait également rendre des comptes aux citoyens grecs, ce qu'elle ne peut pas pleinement honorer du fait même de la relation précédente. Mais cette problématique va encore plus loin car dans la situation décrite, l'intermédiaire entre le citoyen européen et l'UE n'en est plus un dans la zone euro, vu qu'il est agent dans les deux cas. Pour un citoyen, impossible de savoir qui répond de quoi et qui est responsable, vu que cette responsabilité est diluée, pour ainsi dire, dans les relations entre la Grèce et l'UE.

CONCLUSION

Partant d'un cadre PA, cette étude révèle les ambiguïtés concernant la responsabilité de la Grèce et de l'UE pour la crise. L'Etat hellénique se trouve dans une position délicate où *de facto* il peut être considéré comme double agent, devant répondre d'une part, aux demandes des citoyens grecs et de l'autre, à celles de l'UE. En effet, les attentes de ces deux principaux peuvent être divergentes, notamment à court terme, vu qu'à long terme la stabilité économique et monétaire peut largement conforter le bien-être social. Au niveau domestique, les citoyens recherchent un niveau de vie acceptable que l'Etat devrait leur assurer. Ainsi, les mesures d'austérité drastiques menées par le gouvernement sont très mal accueillies par la population. Ces mêmes mesures sont pourtant une nécessité pour que la Grèce satisfasse les demandes de ses partenaires européens.

Finalement, c'est principalement le non-respect des relations PA qui mène à la crise grecque et sa mauvaise gestion. En effet, en ce qui concerne la situation interne, comme nous l'avons vu dans la partie I, l'Etat grec a utilisé ses capacités d'agent pour renforcer encore davantage sa position (gouvernements successifs qui ont essayé d'asseoir encore plus leur pouvoir), mais ceci à défaut de remplir les objectifs attendus par la population-principal. Les mêmes autorités ont également abusé de leurs possibilités pour profiter d'une situation plus avantageuse offerte dans le cadre de la zone euro. La double politique de désinformation menée par l'Etat grec est au centre des critiques aujourd'hui. Bien évidemment, nous devons noter que cette responsabilité pour améliorer la situation économique n'est pas

uniquement entre les mains des autorités grecques. En effet, une partie de la population-principal a pu profiter des politiques douteuses de l'Etat. En ce qui concerne l'UE, ses fonctions la mettent dans une position ambiguë car elle devrait finalement remplir un rôle d'agent. Ainsi, pour être plus justes, nous devons dire que la responsabilité de la crise grecque repose bien évidemment avant tout dans des décisions politiques non durables de ses autorités, mais dans une moindre mesure également dans certains comportements répréhensibles d'une part de sa population, organisée en groupes d'intérêts. Par contre, en ce qui concerne la sortie de crise, du moment que l'UE se lance dans l'élaboration des lignes directrices, la responsabilité est partagée entre la Grèce et l'UE (étant difficile de juger clairement à quel acteur incombe la responsabilité principale).

Le sujet de la responsabilité dans la crise grecque et dans l'UEM plus largement, touche évidemment la question du déficit démocratique et de la légitimité dans l'UE. Notre étude démontre les difficultés d'assurer à la fois la « légitimation par les *inputs* » et la « légitimation par les *outputs* » qui se retrouvent tant bien au niveau national qu'europeen. En effet, nous constatons que les élections nationales ne sont pas un moyen suffisant pour assurer la légitimité de la politique monétaire européenne. Le gouvernement grec n'a pas toujours poursuivi l'intérêt général de son peuple-principal et n'agit pas au niveau européen uniquement comme un principal, mais aussi comme un agent. Ses capacités de bon gestionnaire sont également à nuancer. En ce qui concerne l'UE, elle peut difficilement assurer l'intérêt général européen devant la diversité des positions de l'ensemble des Etats et des citoyens européens.

Le partage de la responsabilité n'est ainsi pas facile à établir et ceci d'autant plus quand on prend en compte d'autres acteurs qui peuvent jouer sur la question économique et monétaire en Europe. Notamment, nous avons largement exclu de notre analyse les acteurs privés agissant dans les marchés financiers, à qui on peut également attribuer une grande part de responsabilité dans la naissance et l'évolution de la crise grecque. Le cadre principal-agent montre ses limites face à ces acteurs. Ou du moins les relations deviennent dans ce cas encore plus diffuses et donc moins évidentes, rendant la question de la responsabilité encore plus complexe et obscure. Une étude approfondie devrait prendre en compte ces acteurs et les inclure dans le modèle.

BIBLIOGRAPHIE

Littérature théorique

- BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques.*, Paris : Presses de Sciences Po, 2010.
- BOVENS, Marc, CURTIN, Deirdre, HART, Paul't. "The EU'S Accountability Deficit : Reality or Myth?" dans BOVENS Marc, CURTIN Deirdre, HART Paul't (dir.). *The Real World of EU Accountability.* Oxford : Oxford University Press, 2010.
- DÜR, Andreas, ELSIG, Manfred. Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies. *Journal of European Public Policy*, 2011, n° 18-3, p. 323-338.
- ELGIE, Robert. The politics of the European Central Bank : principal-agent theory and the democratic deficit. *Journal of European Public Policy*, avril 2002, n° 9-2, p. 186-200.
- FRANCHINO, Fabio. *The Powers of the Union : Delegation in the EU.* Cambridge : Cambridge University Press, 2008, 372 p.
- HAWKINS, Darren G., LAKE, David A., NIELSON, Daniel L., TIERNEY, Michael J. "Delegation under anarchy : states, international organizations, and principal-agent theory" dans HAWKINS, Darren G., LAKE, David A., NIELSON, Daniel L., TIERNEY, Michael J. (dir.). *Delegation and Agency in International Organizations.* Cambridge : Cambridge University Press, 2006.
- KASKARELIS, Ioannis A. The principal-agent problem in economics and in politics. *Humanomics*, 2010, vol. 26, n° 4, p. 259-263.
- KING Gary, KEOHANE Robert O., VERBA Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 10.
- KNOPF, Jeffrey W. Beyond Two-Level Games: Domestic-International Interaction in the Intermediate Range Nuclear Forces Negotiations. *International Organization*, 1993, n°47-4, p. 599-628.
- LUPIA, Arthur. "Delegation of Power : Agency Theory" dans SMELSER, Neil J., BALTES Paul B. (dir.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences 5.* Oxford : Elsevier Science Limited, 2001.
- POLLACK, Mark A. Principal-Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes. *College of Europe Working Papers*, Février 2007, p. 8.
- STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 2000, vol. 37, p. 261-89.

Littérature sur la crise grecque

- CHICLET, Christophe. La Grèce dans la tourmente. *Confluences Méditerranée*, février 2010, n°73, p. 173-178.
- La Grèce en crise. *Confluences Méditerranée*, avril 2008, n°67, p. 79-82.
- FEATHERSTONE, Kevin. The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU : A Failing State in a Skewed Regime. *Journal of Common Market Studies*, mars 2011, vol. 49, n° 2, p. 193-217.
- KODIDIS, Théodore. La Grèce en crise. *Projet*, mars 2010, n°316, p. 83-87.
- LYRINTZIS, Christos. Greek Politics in the Era of Economic Crisis : Reassessing Causes and Effects. GreSEE paper n° 45, mars 2011. Disponible sur : http://eprints.lse.ac.uk/33826/1/GreeSE_No45.pdf [consulté le 02/10/2011].
- MOUTOS, Thomas, TSITSIKAS, Christos. Whither Public Interest : The Case of Greece's Public Finances. CESifo Working Paper n° 3098, juin 2010. Disponible sur : <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1185482.PDF> [consulté le 02/10/2011].
- SKOURAS, Spyros, CHRISTODOULAKIS, Nicos. Electoral Misgovernance Cycles : Evidence from wildfires and tax evasion in Greece and elsewhere. GreeSE Paper n° 47, mai 2011.

Littérature concernant l'Union européenne

- CREEL, Jérôme, FAYOLLE Jacky. La Banque centrale et l'Union monétaire européennes : les tribulations de la crédibilité. *Revue de l'OFCE*, mai 2002, n°83 bis, p. 211-244.
- D'ARVISENET, Philippe. Crise de la dette souveraine en Europe. *Conjoncture*, janvier 2011, p. 9-16.
- GOUZY, Jean-Pierre. La vie politique en Europe et dans le monde. *L'Europe en Formation*, janvier 2010, n°355, p. 179-210.
- JABKO, Nicolas. Expertise et politique à l'âge de l'euro : la Banque centrale européenne sur le terrain de la démocratie. *Revue française de science politique*, juin 2001, vol.51, p. 903-931.
- KASSIM, Hussein, MENON, Anand. The principal-agent approach and the study of the European Union: Promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 2003, n°10-1, p. 121-139.
- LEPINE, Frédéric. L'Union européenne dans la crise financière : à la recherche d'une gouvernance économique. *L'Europe en Formation*, avril 2010, n°358, p. 173-193.
- LETOURNEUR-FABRY, Elvire. Le déficit de légitimité des institutions européennes : un procès en cours d'instruction. *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, janvier 2004, n° 1, p. 65-77.

- MAHER, Imelda, BILLIET, Stijn, HODSON, Dermot. The principal-agent approach to EU studies: Apply liberally but handle with care. *Comparative European Politics* Décembre 2009, n°7, p. 409-413.
- MOATTI, Sandra. La crise va-t-elle changer l'Europe ?. *Alternatives Economiques*, novembre 2010, n°296, p. 6-9.
- MORAVCSIK, Andrew. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998, 420 p.
 _Le mythe du déficit démocratique européen. *Raisons politiques*, février 2003, n°10, p. 87-105.
- STONE SWEET, Alec, SANDHOLTZ, Wayne. European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy*, 1997, n°4-3, p. 297-317.
- TSEBELIS, George The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter American. *Political Science Review*, 1994, n°88-1, p. 128-142.
- Zone euro : croissance sous contraintes : perspectives 2010-2011 pour l'économie européenne. *Revue de l'OFCE*, février 2010, n° 113, p. 123-140.

Autre littérature

- BENITO, Bernardino, BRUSCA, Isabel, MONTESINOS, Vicente. L'harmonisation des systèmes gouvernementaux d'information financière : le rôle des IPSAS. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, février 2007, vol.73, p. 323-350.
- LAIDI, Zaki. La fin du moment démocratique ? *Le Débat*, mars 2008, n°150, p. 52-63.

Articles de presse

- COLLETIS, Gabriel. « Crise grecque : le faux alibi de la dette (2/2) ». *Marianne* 2, 21 février 2010. Disponible sur : http://www.marianne2.fr/Crise-grecque-le-faux-alibi-de-la-dette-2-2_a1_85176.html
- CZUCZKA, Tony. "Papandreou Says Greece "Not Poor", Can Overcome Debt Crisis". *Bloomberg*, 27 septembre 2011. Disponible sur : <http://www.bloomberg.com/news/2011-09-27/papandreou-says-greece-not-poor-can-overcome-debt-crisis.html>
- DJABALI, Nadia. « Les Etats européens livrent leurs populations aux spéculateurs ». *Basta*, 16 mars 2010. Disponible sur : <http://www.bastamag.net/article942.html>
- GATINOIS, Claire. « Pour les économistes, la Grèce, déjà en récession, ne peut faire plus de rigueur ». *Le Monde*, 6 octobre 2011.
- HEUZE, Richard. « L'Italie va se doter d'une règle d'or budgétaire ». *Le Figaro*, 8 septembre 2011. Disponible sur :

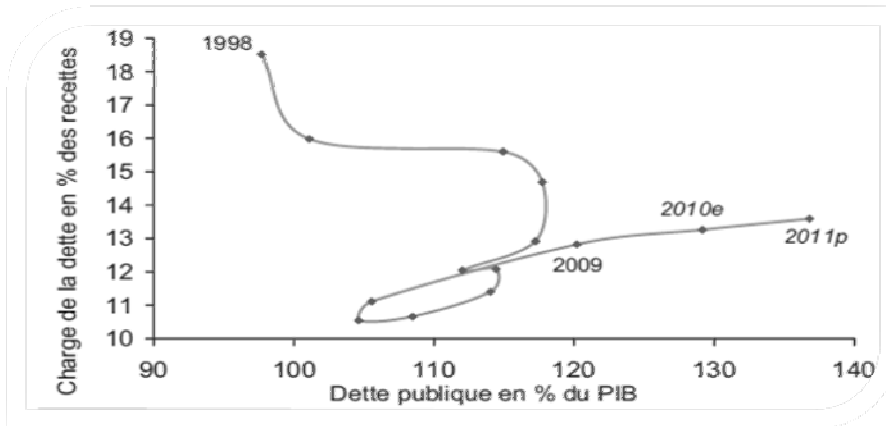
<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/09/08/04016-20110908ARTFIG00695-l-italie-va-se-doter-d-une-regle-d-or-budgetaire.php>

- KALFAS, Thanassis. « Grèce : dompter la colère olympienne ». *Metis*, 2 avril 2010. Disponible sur : http://www.metiseurope.eu/grece-dompter-la-colere-olympienne_fr_70_art_28753.html
- « Accord sur 750 milliards d'euros de prêts pour sauver la zone euro ». *Le Monde*, 10 mai 2010. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/05/10/750-milliards-pour-sauver-les-pays-de-la-zone-euro_1348855_3234.html
- « L'addition de dix années d'union monétaire sans gouvernement économique ». *Le Monde*, 10 février 2011.
- « Papandréou plaide pour un gouvernement d'union et obtient la confiance du Parlement ». *Le Monde*, 4 novembre 2011. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/crise-financiere/article/2011/11/04/athenes-abandonne-l-idee-du-referendum_1598931_1581613.html

Sites internet

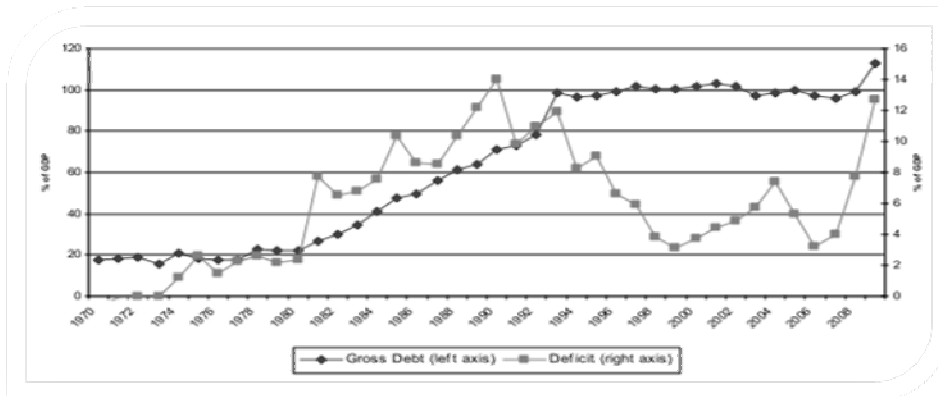
- FRANKEL, Jeff. The ECB's Three Mistakes in the Greek Debt Crisis. 12 mai 2011. Disponible sur : <http://content.ksg.harvard.edu/blog/jeff-frankels-weblog/2011/05/12/the-ecb%E2%80%99s-three-mistakes-in-the-greek-debt-crisis/>
- Dernière consultation 1er octobre 2011. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/euro/qu-est-ce-que-pacte-stabilite-croissance.html>

ANNEXE 1. GRECE, DETTE PUBLIQUE



Source : Philippe D'ARVISENET. Crise de la dette souveraine en Europe. *Conjoncture*, janvier 2011, p. 10.

ANNEXE 2 : ENDETTEMENT ET DEFICITS PUBLICS



Source : Ameco / OCDE, selon Moutos/Tsitsikas 2010 : 32