

ATHÈNES VUE DE BRUXELLES ET DE WASHINGTON

PHILIPPE LÉGÉ *

La crise du capitalisme néolibéral a remis en selle le FMI, par l'augmentation de ses ressources mais aussi via sa participation, aux côtés de la BCE et de la Commission, à des programmes de prêts à des États de la zone euro. Si la troïka ne constitue pas un bloc homogène, les dissensions ne doivent pas être exagérées. Le programme imposé à la Grèce y a rendu la situation sociale catastrophique et participe d'une stratégie globale de flexibilisation de la force de travail et de la remise en cause des acquis sociaux. Le FMI a reconnu l'échec de ces programmes sur la croissance et la dette publique mais, outre quelques effacements de dettes, n'envisage pas d'autres solutions que la poursuite de prêts en échange de la casse sociale.

En juin 2013, le Fonds monétaire international (FMI) a publié un bilan critique de sa participation au premier plan de « sauvetage » de la Grèce¹. Signé en mai 2010, celui-ci imposait à Athènes des mesures d'austérité drastiques en contrepartie d'un crédit de 110 milliards d'euros sur 3 ans : 30 milliards en provenance du FMI et 80 venant des États européens. Il devait selon le directeur général du Fonds, M. Strauss-Kahn, « assurer un avenir meilleur au peuple grec ». Pour le FMI, ce plan était triplement exceptionnel. Son ampleur était inédite puisque la Grèce recevait 3 212 % de son quota au capital du Fonds. En outre, c'était la première fois que le FMI allouait un prêt à un État de la zone euro. Enfin, ce plan signait l'avènement de la troïka : le FMI avait certes déjà travaillé avec la Commission mais jamais avec la Banque centrale européenne (BCE)².

* CRIISEA, UNIVERSITÉ DE PICARDIE, philippe.lege@u-picardie.fr

¹ Greece : *Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, IMF Country Report 13/156, juin 2013.

² Le FMI et la Commission avaient travaillé ensemble dans le cadre de prêts accordés à des pays de l'Union européenne hors zone euro (Hongrie

Or non seulement le prétendu sauvetage s'avère être un naufrage social pour le peuple grec, mais le FMI reconnaît aussi « de notables échecs » au regard de ses propres critères : « restaurer la confiance des marchés et poser les fondements d'une solide croissance à moyen terme ». Aujourd'hui, tout en saluant la réduction du déficit budgétaire grec, le FMI note que « la confiance des marchés n'a pas été rétablie », que le système bancaire a perdu 30 % de ses dépôts et que la Grèce a été confrontée à une récession bien plus forte que prévue. L'institution impute une partie des erreurs à ses partenaires européens et au fonctionnement de la troïka. Ce rapport a donc suscité de vives réactions à Bruxelles. Mais ces aveux sont-ils le signe d'une nouvelle orientation du FMI, comme une partie de la presse l'a prétendu ? Dans quel contexte le FMI a-t-il pris part à un programme concernant un pays de la zone euro ? Que penser des éléments avancés par le FMI pour expliquer l'échec de ce programme ? Les dissensions au sein de la troïka pointées par l'institution sont-elles importantes et révèlent-elles des désaccords au sein des classes dominantes quant à la gestion de la crise ? Nous proposons ici une réflexion sur ces quelques questions.

Cours nouveau au FMI ?

Le rapport d'évaluation de l'accord de 2010 fait partie d'une série de récentes publications et déclarations qui ont pu donner à penser que le FMI s'orientait vers un cours nouveau. En janvier, l'économiste en chef de l'institution, Olivier Blanchard, a admis que le multiplicateur budgétaire était plus élevé qu'il ne l'avait prévu. Il prenait ainsi tardivement acte de l'évolution de la situation : l'effet des politiques d'austérité sur les recettes fiscales a compromis la réalisation des objectifs que les classes dominantes européennes s'étaient données.

Cette évolution a en outre conduit à une inflexion des prescriptions. Ainsi, en avril 2013, dans ses *Perspectives de l'économie mondiale*, le FMI indiquait que la faiblesse de la demande privée de la zone euro « semble indiquer que les pays qui en ont les moyens devraient laisser jouer les stabilisateurs automatiques, et que les pays disposant de l'espace budgétaire

et Lettonie à la fin 2008, Roumanie à la mi-2009). Le FMI n'était pas intervenu en Europe depuis 1976, date à laquelle il avait prêté 4 milliards de dollars au Royaume-Uni.

nécessaire devraient même aller plus loin »³. Et en juin 2013, dans son rapport annuel sur les États-Unis, le FMI n'hésitait pas, après avoir imputé le ralentissement de la reprise américaine « à la réduction excessivement rapide du déficit budgétaire », à conseiller l'adoption d'un « rythme plus graduel » de consolidation budgétaire et à demander au Congrès de « relever promptement le plafond de la dette »⁴.

Cependant, ces déclarations ne doivent pas être surinterprétées. L'institution continue d'exiger des réformes structurelles pour accroître la subordination de la force de travail et pour rogner la protection sociale. Par exemple, son rapport annuel sur la France, publié en août 2013, montre que l'inflexion de l'orientation de l'institut est très relative : tout en jugeant que le gouvernement devrait ralentir le rythme de la réduction du déficit, le FMI estime que l'ajustement devrait davantage porter sur les dépenses publiques. En outre, l'institution salue la réforme du « marché du travail » et invite à l'approfondir⁵. Le FMI précise d'ailleurs dans son rapport de juin qu'il « ne remet pas en question le fond des politiques adoptées dans le cadre du programme grec » et que « les politiques adoptées se révèlent correctes ».

Ensuite, si le contenu des publications du FMI évolue légèrement, celui-ci continue d'agir en conformité avec les engagements passés. Comme le rappelait un économiste de l'OFCE, « il y a deux FMI, la tête et le corps. En Grèce, c'est lui le plus ferme sur l'austérité, encore plus que la Commission et que la BCE. Quoi que disent Blanchard ou Lagarde, sur le terrain, le Fonds applique le plan décidé entre le pays et ses créanciers »⁶. Lorsque le rapport d'évaluation du programme grec a été publié, le chef de mission du FMI en Grèce a d'ailleurs expliqué que « si nous étions dans la même situation avec les mêmes informations, nous ferions probablement de nouveau la même chose »⁷. Tout

³ <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/textf.pdf>

⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/car061413a.htm>

⁵ *France 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report n° 13/251, p. xiv. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13251.pdf>

⁶ http://www.liberation.fr/economie/2013/01/08/oups-le-fmi-s-est-trompe-sur-l-austerite_872394

⁷ Transcript of a Conference Call on Greece Article IV Consultation with IMF Mission Chief Poul Thomsen, June 5, 2013. <http://www.imf.org/external/np/tr/2013/tr060513.htm>

juste consent-il à remplacer un multiplicateur compris « entre 0,5 et 0,7 comme nous le faisons à l'époque » par un multiplicateur égal à 1 (un seuil idéologique visiblement difficile à franchir).

Enfin, le discours actuel du FMI n'est pas tout à fait nouveau. L'institution retrouve en fait la tonalité de ses déclarations de 2009. À l'époque, face au risque d'effondrement, le FMI critiquait ouvertement le stakhanovisme de la Commission européenne en expliquant que « certains pays en Europe devraient faire plus [de relance], pour contribuer à une demande soutenue en 2010 »⁸. La rechute de la zone euro, retombée en récession en 2012 et 2013, et les incertitudes concernant la reprise américaine expliquent donc en grande partie l'inflexion des recommandations du FMI.

Histoire d'un grand retour

Le rapport d'évaluation du FMI sur le programme grec ne revient que sur le contexte immédiat de l'action de l'institution alors qu'il convient de prendre davantage de recul. En 2007, le FMI était dans une situation difficile : ses ressources avaient considérablement chuté car depuis quelques années plusieurs de ses débiteurs avaient profité de la hausse du prix des matières premières pour réaliser des remboursements anticipés, engendrant un manque à gagner sur les intérêts perçus. En outre, l'institution était très contestée en raison des conséquences catastrophiques de ses actions en Amérique latine et en Asie du Sud-Est. En avril, dans un article intitulé « 63 ans : une retraite anticipée pour le FMI ? », le co-directeur du Center for Economic and Policy Research prédisait même que l'institution ne se relèverait pas de ses difficultés : « certains économistes pensent que le Fonds retrouvera son pouvoir lorsque la prochaine crise frappera. Ce ne sera pas le cas. »⁹ Il allait pourtant être remis en selle par les développements de la grande crise du capitalisme néolibéral. En effet, l'affaissement de la pyramide de l'endettement immobilier américain amorcé fin 2006 allait se diffuser au capital bancaire européen par la titrisation et aux économies émergentes par les canaux commerciaux. Fin 2008 et début 2009, une récession mondiale s'enclenche. Le 2 mars 2009, le G20 de Londres décide alors une nouvelle émission de

⁸ http://www.lavoixeco.com/actualite/Fil_Info/2009/03/19/article_vdn-1035087.shtml

⁹ <http://www.cepr.net/op-eds-&-columns/op-eds-&-columns/the-imf-at-63-an-early-retirement>

Droits de tirage spéciaux (DTS) et le triplement des ressources du FMI. Celles-ci s'élèveront désormais à 750 milliards de dollars.

Avec la crise, les demandes de prêt se multiplient. En mars 2010, pas moins de 57 pays avaient conclu un accord avec le FMI. La crise va aussi permettre à l'institution de mener une action inédite dans la zone euro. Rappelons les circonstances de son intervention : à l'automne 2009, le PASOK gagne les élections législatives grecques et le gouvernement de M. Papandréou annonce ensuite un déficit de 15,6 % du PIB, un chiffre bien plus élevé que prévu. Cette situation provient notamment du maquillage des comptes publics grecs réalisé au début de la décennie – avec l'aide de *Goldman Sachs Europe* – afin de faciliter l'adhésion du pays à la zone euro¹⁰.

La hausse du taux d'intérêt risquant de priver la Grèce d'accès au marché obligataire, il faut trouver une alternative. Mais l'article 123 du traité européen interdit à la BCE de financer un État et l'article 125 proscrit la solidarité financière entre États de l'Union. Sur le papier, la troïka n'aurait pas dû exister. En effet, l'article 143 du traité, permettant aux États européens de recevoir à la fois un prêt communautaire et un prêt d'une institution internationale, ne concerne pas les pays de la zone euro. De plus, en décembre 2009, le gouvernement grec et les autorités européennes déclaraient ne pas souhaiter recourir au FMI. Début 2010, le président de la BCE, jugeait cette éventualité « mauvaise ». Le FMI fut d'abord appelé pour une « aide technique » concernant la réalisation du premier plan d'austérité grec concocté par la Commission européenne. L'annonce de ce plan n'ayant pas stoppé l'envolée du taux d'intérêt des titres publics grecs, il fut décidé fin mars 2010 de recourir formellement au FMI afin de rassurer les marchés. Mais en lui livrant les États en difficulté, l'Union européenne (UE) a signifié qu'elle n'existait pas réellement, que seuls les États existent. Lorsque survient la crise, « l'UE renonce à sa propre souveraineté dans le traitement de ses difficultés internes »¹¹. Et cette gestion de la crise n'a

¹⁰ Si ce chiffre de 15,6 % figure toujours dans les bases d'Eurostat, une enquête judiciaire est cependant en cours suite aux déclarations d'un cadre de l'office national grec de statistiques (Elstat) concernant une surestimation de trois points du déficit de 2009 visant à précipiter l'adoption des plans de rigueur. Il est pour l'instant impossible d'évaluer le bien-fondé de ces accusations.

¹¹ B. Coriat et C. Lantenois, « L'imbroglie grec, la dette souveraine grecque au piège de la zone euro », *Note des Économistes Atterrés*, 15 juillet 2011, p. 10.

fait que conforter les spéculateurs dans leur analyse : l'UE sert essentiellement à placer les États dans une dépendance totale vis-à-vis des marchés financiers. La spéculation n'a d'ailleurs pas tardé à reprendre. L'Irlande puis le Portugal en ont fait les frais. Et la crise économique est désormais liée de façon inextricable à une crise sociale et politique.

Dès lors, la première question est de savoir pourquoi le FMI a-t-il été associé au programme ? Dans le discours officiel et dans celui des économistes autorisés, la réponse à cette question n'a pas varié : aujourd'hui encore le *Think Tank* social-libéral Bruegel explique que « l'Union européenne ne possédait pas l'expertise requise pour concevoir et surveiller un programme d'assistance financière sans le FMI »¹². Comme il n'est nullement besoin d'emprunter au FMI pour « bénéficier » de son expertise quant à la conception des réformes budgétaires, on peut en déduire que l'essentiel était plutôt d'assurer aux propriétaires de capitaux que la surveillance du plan de réforme serait réalisée par une entité ayant prouvé sa capacité à infliger des cures d'austérité au mépris de leurs conséquences sociales. La ruse de l'histoire est que le FMI sera le plus fervent partisan d'une restructuration de la dette grecque impliquant de lourdes pertes pour une partie des créanciers.

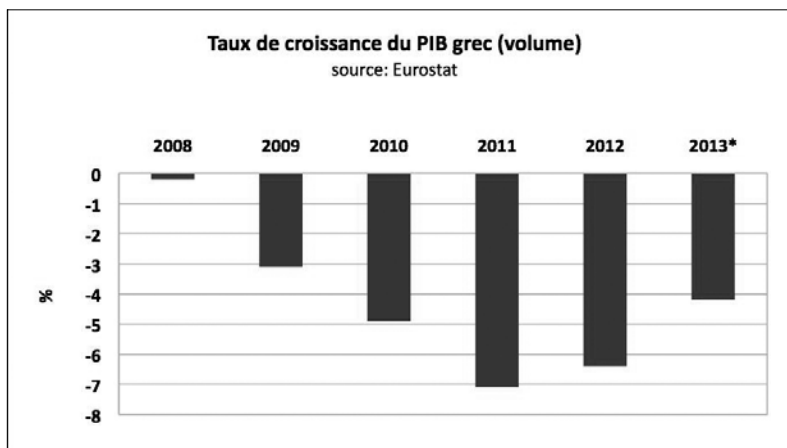
Un bilan catastrophique

Imposer des recettes libérales à des pays ne disposant ni de la possibilité de dévaluer ni même de la maîtrise de leur politique monétaire était un pari risqué. Pour tous les pays de la zone euro sous son « assistance », l'institution a largement sous-estimé la hausse du taux de chômage en minorant le multiplicateur budgétaire et en faisant abstraction du fait que les secteurs intensifs en main-d'œuvre allaient être les plus touchés¹³. À cette catastrophe sociale s'ajoute un très mauvais bilan économique. Non seulement l'austérité n'a pas enrayé la chute de production, mais elle a contribué à la destruction des capacités de production et à la privatisation du patrimoine. Le PIB grec se contracte continuellement depuis 2008 (graphique 1).

<http://www.atterres.org/sites/default/files/L%27imbroglio%20grec.pdf>

¹² J. Pisani-Ferry, A. Sapir & G. B. Wolff, « EU-IMF Assistance to Euro-area Countries : an early assessment », *Bruegel Blueprint* n° 19, 2013, p. 103.

¹³ *Ibid.*, p. 100-101.



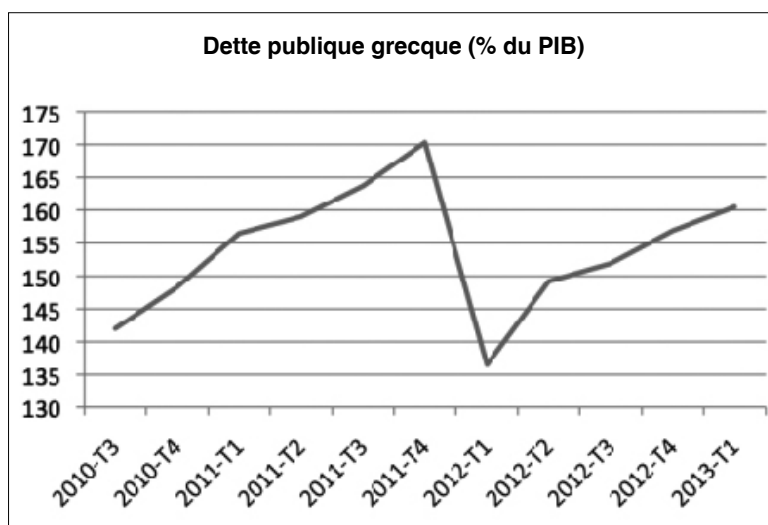
Initialement, le FMI prévoyait pour 2013 un taux de croissance de +2,1 %. Il est actuellement estimé à -4,2 %. La mise en œuvre du plan de la troïka s'est accompagnée d'une chute brutale de l'investissement, la formation brute de capital fixe ayant chuté de 45 % entre le début 2010 et la fin 2012¹⁴. Même le volume des exportations a reculé en 2012.

Habituellement, le FMI estime qu'une dette n'est plus soutenable à long terme quand elle dépasse 120 % du PIB. La dette publique grecque qui représentait 129 % du PIB en 2009 devait, selon les prévisions du FMI, « culminer à 149 % du PIB en 2013 » puis diminuer. Or ce ratio fut largement dépassé dès le premier trimestre 2011 (graphique 2). Avec la restructuration de la dette publique détenue par les acteurs privés (annoncée fin juillet 2011, actée en octobre 2011 et mise en œuvre en mars 2012), environ 105 milliards d'euros de créances ont été abandonnées¹⁵. Cela explique la baisse du ratio en 2012. Mais en raison de la dynamique de la crise et de l'effet dépressif des mesures d'austérité, l'endettement public est reparti à la hausse. Fin 2013, il dépassera le niveau atteint avant la restructuration (170 % du PIB).

¹⁴ Source : Eurostat.

¹⁵ Sur les modalités et les enjeux de la restructuration survenue en 2012, lire : B. Coriat et C. Lantenois, « De l'imbroglio au chaos », *Note des Économistes Atterrés*, avril 2013.
http://www.atterres.org/sites/default/files/Note%20De%201%27Imbroglio%20au%20Chaos,%20avril%202013_0.pdf

Dans son rapport d'évaluation, l'institution souligne le fait que « la soutenabilité de la dette n'était pas jugée probable » et qu'il « suffisait d'une faible déviation par rapport aux hypothèses du programme pour engendrer une trajectoire d'endettement beaucoup moins favorable » (p. 26). Avoir rejeté la possibilité d'une restructuration « n'a servi qu'à retarder celle-ci et à permettre à de nombreux créanciers privés de s'échapper » (p. 27). Mais le FMI qui se donne aujourd'hui le beau rôle n'a-t-il pas lui aussi contribué à retarder la restructuration ? En 2010, son Premier directeur général adjoint, John Lipsky, expliquait au sujet de la Grèce « qu'une restructuration de la dette créerait plus de problèmes qu'elle ne pourrait en résoudre », notamment parce que « l'écheveau des relations économiques et politiques » oblige à « mettre en balance tout effet positif à court terme que l'on prête à une restructuration de la dette et les effets de contagion »¹⁶.



Par-delà les désaccords, vers une nouvelle restructuration

L'État grec ne retrouvera qu'un petit excédent primaire en 2013, et les dettes arrivant à échéance en 2014 sont très élevées (25 milliards d'euros). Les plans de la troïka devaient permettre au

¹⁶ Source : Bulletin du FMI en ligne, 9 mai 2010.

pays de revenir en 2012 sur le marché de la dette de long terme. Ce ne fut pas le cas. Aujourd'hui, le gouvernement grec espère y parvenir en 2014. Mais à la fin août 2013, le taux d'intérêt des obligations publiques à 10 ans était encore de 10,3 %, soit six points de plus qu'à la fin août 2009. Or le plan en cours arrive à terme à la mi-2014 et le FMI a annoncé cet été un besoin de financement de 11 milliards d'euros pour la période 2014-2015. La nécessité d'un nouveau prêt a même été reconnue par le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble.

Une deuxième restructuration de la dette publique grecque est inévitable. À l'automne 2012, Angela Merkel, qui préparait la campagne électorale législative, a voulu faire croire encore quelques mois qu'il n'y aurait pas de nouvelle restructuration touchant cette fois-ci les créanciers publics. Pour cette raison, elle a accepté de repousser de 2014 à 2016 l'objectif d'un excédent budgétaire primaire de 4,5 % du PIB, et de 2020 à 2022 celui d'une dette publique à 120 % du PIB. À l'inverse, si le FMI refusait ce délai supplémentaire, c'était pour obliger les dirigeants européens à admettre un défaut partiel de l'État grec. Pour éviter cette annonce explosive, l'Eurogroupe a envisagé le 21 novembre 2012 de nombreuses mesures : baisse des taux, allongement des délais, moratoire sur une partie des intérêts, etc. Le point essentiel est que ce plan, finalement adopté le 27 novembre 2012, amorce une deuxième restructuration de la dette grecque. Et cette fois, ce sont les créanciers publics (BCE et États européens) qui vont renoncer à une partie de leurs prétentions initiales. Sur ce point, le FMI l'a emporté.

Par ailleurs, les négociations ont mis au jour un fait nouveau : les divergences des dirigeants ont porté sur le *timing* et les modalités, mais pas sur le principe d'une restructuration. Les secteurs les plus hostiles à cette dernière ont dû faire preuve de pragmatisme. Ainsi le président de la très orthodoxe banque centrale allemande a-t-il accepté du bout des lèvres le principe d'une décote, jugeant seulement que la mesure était prématurée¹⁷. En revanche, M^{me} Merkel rejette, pour des raisons électorales, une mesure qu'elle devra accepter une fois élue et qu'elle soutenait par le passé. À l'automne 2010, la Chancelière expliquait que les créanciers privés devaient contribuer au coût de la restructuration de la dette. Elle était alors assez isolée, mais a

¹⁷ Concernant les déclarations de Jens Weidmann, lire : http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20121116/eu-germany-financial-crisis/?utm_hp_ref=business&ir=business

fini par l'emporter en 2011, alors même que la BCE s'opposait à toute restructuration en mettant en avant le risque de contagion et l'impact sur des banques présentant un risque systémique. Or, à la faveur de la campagne législative, la Chancelière allemande a repris ces arguments. Ainsi a-t-elle déclaré le 25 août 2013 : « Je mets spécifiquement en garde contre une décote. Cela créerait un effet domino d'incertitude dans la zone euro. » Les désaccords sont à géométrie variable.

Aujourd'hui, les membres de la troïka se critiquent et se renvoient la responsabilité de la crise économique et sociale. Le FMI a souligné l'absence de « division claire du travail » au sein de la troïka et critiqué l'incertitude résultant de la multiplicité des interlocuteurs, l'obligeant par exemple à « *négocier d'abord avec les pays de la zone euro [...]* et ensuite avec les autorités grecques ». Pourtant, le moins que l'on puisse dire est que le gouvernement de Monsieur Papandréou s'est révélé particulièrement docile. En outre, si les dissensions internes à la troïka sont parfois réelles, elles ne peuvent masquer l'objectif commun que poursuivent ces institutions. Les politiques d'austérité ne visent pas à rétablir des équilibres comptables, elles participent d'une stratégie globale de flexibilisation de la force de travail et de remise en cause des acquis sociaux.

Conclusion

La crise du capitalisme néolibéral a remis en selle le FMI, par l'augmentation de ses ressources mais aussi *via* sa participation, aux côtés de la BCE et de la Commission, à des programmes de prêts à des États de la zone euro. Si la troïka ne constitue pas un bloc homogène, les dissensions ne doivent pas être exagérées : elles ne sont pas doctrinales et sont souvent mises en scène en fonction de l'agenda politique.

À la suite des deux programmes gérés par la troïka, la situation sociale de la Grèce est devenue catastrophique. Même de son propre point de vue, le FMI a de bonnes raisons de pointer l'échec de ces programmes : la croissance demeure négative, la dette publique est bien plus élevée que prévue et seuls de nouveaux prêts permettront à l'État grec de faire face aux prochaines échéances de remboursement.

La crise de l'économie grecque est désormais indissolublement liée à une crise sociale et politique. Or la coalition arrivée au pouvoir fin juin 2012 n'a pas le début d'une solution alors qu'elle promettait « avec l'aide de Dieu, de tout faire pour sortir le pays de la crise ». Non seulement le Seigneur est aux abonnés

absents, mais les discussions avec la troïka n'ont pas permis au gouvernement Samaras de conserver quelque apparence de souveraineté. La troïka est confrontée à une contradiction : en mettant de plus en plus l'État grec sous tutelle, elle fragilise la classe dirigeante locale qui apparaît de plus en plus comme sa marionnette. Le 7 novembre 2012, le Parlement grec a adopté un nouveau plan de mesures d'économies budgétaires. Or, cette loi pluriannuelle qui prévoit 18,1 milliards d'euros d'efforts d'ici 2016 a été adoptée avec une très courte majorité de 153 voix sur 300. Cinq mois après son élection, le gouvernement Samaras a donc vu son soutien parlementaire s'effriter. Le budget 2013 a certes été adopté par une majorité plus large de 167 voix sur 300, mais cela reste inférieur aux 179 sièges dont disposait initialement la coalition.

Où va la crise grecque ? Après avoir revu à la baisse le taux d'intérêt de 5 % qu'ils avaient eux-mêmes exigé de l'État grec, après avoir organisé une restructuration de la dette détenue par les créanciers privés, les dirigeants européens viennent de mettre en place une nouvelle restructuration, mais de la façon la plus lente possible, pour des raisons électorales et afin de pouvoir exiger la poursuite des politiques d'austérité. Cette logique est absurde. Dans son dernier ouvrage, Michel Aglietta expliquait que « l'aide à la Grèce doit cesser de prendre la forme de prêts qui ne font qu'accroître l'endettement et enfoncer le pays dans la dépendance sans aucun effet économique positif. Il faut que ce soit des transferts définitifs, dédiés à l'investissement productif, par des fonds structurels européens dont l'usage serait planifié et contrôlé. »¹⁸ Une telle solution est hautement improbable. En outre, la crise grecque – qui est loin d'être réglée – ne constitue que la partie émergée de la crise de l'euro. Résoudre cette dernière nécessiterait bien plus que la stabilisation de la situation financière de la Grèce. Si les pays européens périphériques s'enfoncent dans la crise tandis que ceux du centre stagnent, et que la croissance mondiale décélère, on voit mal comment on peut décréter, comme l'a fait François Hollande en juin 2013, que la crise européenne est « terminée ».

¹⁸ Michel Aglietta (2012), *Zone euro. Éclatement ou fédération*, Paris, Michalon, p. 71.

