

Poul Thomsen, la Grèce et le cynisme du FMI

Pour le lecteur non-averti, le récent article de Poul Thomsen [1] – portant sur le rôle du FMI dans les négociations qui ont lieu en ce moment entre la Grèce et la Troïka – peut paraître mesuré et raisonnable. Au bout du compte, il faut simplement que les chiffres se tiennent, comme Thomsen l'avait déjà déclaré ailleurs [2]. C'est pourquoi il y a un rapport inversement proportionnel entre la « vigueur des réformes » que la Grèce doit imposer et le montant de l'allègement de dette qui pourra lui être accordé par ses partenaires européens. En d'autres termes, plus l'austérité sera importante, moins l'allègement de dette le sera, et inversement. Thomsen soutient qu'en raison du caractère conflictuel des négociations, le FMI n'est présent qu'en tant que compagnon de route soutenant les partenaires grecs et européens afin de les aider à prendre les décisions difficiles qui permettront de développer un programme qui se tient. Cependant, pour quiconque est plus familier du rôle joué par le FMI – en général – et par Thomsen – en particulier – dans le développement de la situation précaire dans laquelle se trouve aujourd'hui la Grèce, cet article ne peut qu'être défini comme éhonté et cynique.

Qui est Poul Thomsen ?

Poul Thomsen (Danemark) est actuellement Directeur du Département Europe du FMI. Il a rejoint le FMI en 1982 et a depuis représenté les missions du Fonds en Slovénie, Macédoine, Roumanie, Russie et Pologne. Plus récemment, il a négocié les Accords de confirmation du FMI avec la Grèce et l'Islande. Après le « succès exemplaire » du programme commencé en Grèce en 2010, il a été promu à son rang actuel de Directeur, au nom duquel il supervise également le travail du FMI en Islande, Roumanie et Ukraine. Il incarne ainsi le Principe de Peter selon lequel « dans une hiérarchie, tout employé a tendance à s'élever à son niveau d'incompétence ».

Afin de déconstruire l'argumentaire de Thomsen, procédons partie par partie.

« Au bout du compte, il faut que le programme se tienne : il doit comporter un ensemble de réformes en sus d'un allègement de la dette qui nous permette, à nous-mêmes et à la communauté internationale, d'être raisonnablement convaincus qu'au terme du prochain programme et après avoir été pendant près de dix années tributaire de l'aide de l'Europe et du FMI, la Grèce sera enfin en mesure de voler de ses propres ailes. »

Il est intéressant de noter que Thomsen développe aujourd'hui cet argument alors qu'en 2010, il était directement responsable de la structure du premier accord de « sauvetage financier » en Grèce, qui n'incluait pas d'allègement de la dette. À l'époque, bien que plusieurs Départements du FMI aient recommandé une restructuration de la dette, Thomsen et le Département Europe du FMI estimaient qu'il n'était pas question d'envisager une réduction de dette à ce stade [3]. Lors de la réunion du conseil d'administration du FMI en mai 2010, qui devait se prononcer sur le « plan de sauvetage » de la Grèce, Thomsen défendait celui-ci alors qu'il était impossible d'affirmer avec certitude qu'il garantirait la soutenabilité de la dette [4]. Cela allant à l'encontre des pratiques de prêt du FMI, le conseil d'administration adopta une modification de ses règles afin d'autoriser des prêts ne garantissant pas la soutenabilité de la dette dans le cas d'un risque élevé d'effet de spillover systémique et international [5]. Plus simplement, cela autorisait à accorder un prêt dépassant les capacités de remboursement d'un pays si ce prêt permettait d'éviter la panique sur les marchés financiers internationaux. Ainsi, depuis le début de cette saga, Thomsen et le FMI étaient conscients qu'ils accordaient à la Grèce un prêt qui ne pourrait pas être remboursé, et qu'il n'y avait donc pas d'espoir que le pays devienne « en mesure de voler de ses propres ailes ».

« Cela dit, quelle que soit l'ampleur de la réforme des retraites, l'endettement de la Grèce ne peut pas être viable s'il n'est pas allégé et, quel que soit le degré d'allègement de la dette, le régime des retraites ne peut pas être viable s'il n'est pas réformé. L'un ne va pas sans l'autre. »

En 2012, le premier programme n'ayant en aucun cas permis de rétablir la soutenabilité de la dette, la restructuration de celle-ci est devenue inévitable. À ce moment-là, les créanciers étrangers avaient pu réduire leur risque d'exposition en Grèce d'environ 90 milliards d'euros grâce au financement apporté par le premier sauvetage financier. En outre, une fois que la restructuration de la dette a été achevée, les banques grecques ont été entièrement protégées des pertes liées à leurs titres de dette de L'État. Cependant, ce n'était pas le cas des [fonds de pension](#) des ménages. La perte des fonds de pension résultant de la restructuration de 2012 est estimée à 14,5 milliards d'euros [6]. Ce coup important porté aux actifs du système de pension constitue l'un des principaux facteurs ayant ébranlé la soutenabilité de celui-ci. On peut ainsi dire que l'allègement de dette accordé trop tard à la Grèce s'est fait précisément au détriment du système de pension du pays.

« Il est certain que tant la Grèce que ses partenaires européens vont devoir prendre des décisions difficiles au cours des prochains mois pour parvenir à un programme viable – un programme qui tienne la route.

Il ne saurait être question de « remettre au lendemain » ces décisions ardues en s'appuyant sur des hypothèses irréalistes. »

Il est intéressant que Thomsen pointe du doigt le rôle d'hypothèses irréalistes remettant les décisions au lendemain, car c'est exactement ainsi qu'a procédé le FMI ces cinq dernières années. Par exemple, le premier programme d'ajustement, approuvé par Thomsen en personne, était basé sur l'hypothèse que la Grèce serait capable d'atteindre et de maintenir un excédent budgétaire de 6% de son [PIB](#) sur le moyen terme [7]. Il était clairement absurde d'attendre de n'importe quel pays qu'il atteigne ce niveau d'ajustement budgétaire, mais puisqu'il fallait que les chiffres tiennent la route, tel était le pendant au refus d'alléger la dette. De plus, le FMI a continué à baser ses estimations sur cette approche malgré les problèmes qui y sont associés : le deuxième programme d'ajustement affichait un objectif d'excédent primaire de 4,5% à moyen terme, tandis que le troisième programme prévoit un excédent de 3,5% pour les prochaines décennies [8]. L'histoire nous indique qu'aucun pays n'a jamais réussi – et de loin – à atteindre un ajustement aussi important et soutenu, ce qui soulève la question de pourquoi le FMI continue de manière si futile à remettre au lendemain la résolution de la crise grecque [9].

« Il est donc vain de supposer que la Grèce peut simplement sortir de son problème d'endettement par la croissance, sans allègement — en sautant subitement du dernier rang au premier en matière de croissance de la productivité dans la zone euro. »

Il se trouve que c'est exactement l'hypothèse de base sur laquelle reposaient les prévisions de croissance de la Grèce dans les deux premiers programmes. En théorie, l'application totale des réformes structurelles devait permettre au pays de passer de la croissance en productivité totale des facteurs (PTF) la plus faible de la zone euro depuis qu'il a rejoint l'UE en 1981 à l'une des plus fortes croissances en PTF, d'atteindre l'un des plus forts taux d'activité et un taux d'emploi proche de celui de l'Allemagne [10]. Il est important de souligner que les propres recherches du FMI ont montré que certaines des réformes structurelles que l'institution a promu depuis des décennies et qui ont fait l'objet de discussions avec le gouvernement grec, telles que la réforme du marché de travail, ont eu un impact nul ou négatif sur la PTF et la croissance [11].

« Pourquoi cette insistance sur le système des retraites ? En dépit des réformes de 2010 et 2012, le système grec reste exagérément généreux. »

Laissons ici de côté le fait que l'on peut difficilement décrire comme étant généreux un système dans lequel 45% des retraités vivent sous le seuil de pauvreté [12]. Concentrons-nous plutôt sur l'impact macroéconomique qu'a eu l'austérité sur la soutenabilité du système des retraites. Premièrement, les dépenses en pensions du gouvernement grec sont passées de 21,7 milliards d'euros en 2011 à 17,1 milliards en 2014, soit une diminution de 21% [13]. Si l'on ne peut pas observer de diminution des dépenses en pensions par rapport au PIB, la raison en est simple : le rythme de contraction de l'économie a été encore plus rapide que celui des coupes budgétaires. Deuxièmement, la rapide augmentation du chômage provoquée par la crise a fait disparaître les contributions, qui constituent un lien vital pour le système de pension. Conséquence directe de la hausse du nombre de chômeurs à hauteur d'un million de personnes, les contributions sont passées de 22 milliards d'euros en 2009 à 16 milliards en 2016 [14]. Troisièmement, la diminution des contributions peut également être attribuée à la diminution des salaires, partie intégrante de la stratégie de **dévaluation** interne. Par exemple, en ce qui concerne le plus important fonds de pension du pays, le salaire moyen de ses membres est passé de 13300 euros en 2009 à 10300 euros en 2014 [15]. Ainsi, même si l'on peut argumenter de la nécessité de s'occuper des échecs institutionnels du système des retraites grec, il serait important que le FMI reconnaisse l'impact négatif qu'ont eu ses politiques sur la soutenabilité de ce système.

« Mais la Grèce ne peut-elle pas protéger ses retraités en pratiquant des coupes par ailleurs ou en relevant les taux d'imposition ? La marge existe, mais elle est très limitée. Des coupes claires ont déjà frappé la plupart des autres dépenses pour protéger les retraites et les prestations sociales (...). La Grèce va devoir faire des économies d'environ 4 % à 5 % du PIB. Nous ne voyons pas comment elle peut y parvenir sans une réforme majeure des retraites. »

La raison pour laquelle des coupes claires ont déjà frappé la plupart des autres dépenses est que l'ajustement budgétaire entrepris en Grèce est le plus important ajustement mis en œuvre dans un pays développé : entre 2009 et 2014, le solde primaire ajusté cycliquement s'est amélioré à hauteur de 19% du PIB [16]. Dans la zone euro, le pays le plus proche de ces chiffres sur la même période est l'Irlande, avec un ajustement budgétaire à hauteur de 10% de son PIB. En outre, cet ajustement de grande ampleur a résulté en la contraction du PIB à hauteur d'un montant quasi similaire, rendant l'effort budgétaire trompeur en réalité. Ainsi, c'est doubler la mise sur une stratégie dont on sait déjà qu'elle a échoué que de demander des ajustements supplémentaires dans un pays qui dispose de l'un des excédents primaires cycliquement ajustés les plus élevés des pays développés [17]. Il est ici difficile de voir en quoi cela pourrait être considéré comme la base de décisions politiques crédibles.

« Est-ce que la nécessaire réforme des retraites serait moins pénible si l'objectif d'excédent primaire était nettement inférieur à 3½ % du PIB ? Peut-être, mais cela exigerait un allègement plus prononcé de la dette. Voilà qui est problématique pour les partenaires européens de la Grèce, ce qui peut se comprendre, d'une part parce qu'ils sont plusieurs à être tenus de dégager des excédents primaires du même ordre afin de préserver la viabilité de leur dette, et d'autre part parce que certains des pays qui seraient mis à contribution pour financer l'allègement de la dette grecque sont plus pauvres que la Grèce et ont des systèmes de retraites moins généreux. »

Domage que Thomsen n'ait pas eu en 2010 les inquiétudes qu'il semble avoir en 2016 quant à l'équité et à la solidarité internationales. À l'époque, cela ne lui posait aucun problème de soutenir un programme qui allouait communément les ressources européennes et celles du FMI au sauvetage des banques françaises et allemandes qui étaient trop exposées en Grèce, comme l'a souligné un ancien administrateur de l'institution [18]. Se souciait-il alors de ces pays pauvres auxquels on demandait de

prêter 110 milliards d'euros à la Grèce afin de sauver des banques françaises et allemandes ? S'inquiétait-il du fait qu'il était peu probable que ces pays pauvres retrouvent un jour leur argent ? Peut-être. Ce que nous savons de manière certaine, c'est que le FMI a encore changé ses règles de prêt il y a moins d'un mois afin d'en éliminer la clause du risque systémique qui avait permis l'approbation des différents programmes d'ajustement en Grèce. En faisant cela, le FMI a reconnu que l'exemption systémique lui permettant de prêter au-delà de ce qui était justifié économiquement retardait le retour à la soutenabilité de la dette, altérerait les chances de succès du programme de politique économique du pays et détériorerait les dispositifs de protection des ressources du FMI [19]. Même si cette décision était la bonne, les effets de ce revirement vont perdurer : les banques françaises et allemandes qui ont bénéficié du bail-out vont profiter de leurs retraites dorées, les retraités grecs vont continuer à subir des coupes dans leurs pensions et les créanciers des pays pauvres ne reverront probablement jamais leur argent.

« Le FMI ne souhaite pas que la Grèce procède à un resserrement budgétaire draconien alors que l'économie est déjà très déprimée. De fait, nous avons à maintes reprises plaidé pour un ajustement des finances publiques qui soutienne davantage le redressement à court terme et soit plus réaliste à moyen terme. »

Il est pour le moins incroyable que Thomsen affirme que le FMI est et a été favorable à un ajustement soutenant davantage le redressement à court terme alors que cela n'a jamais été le cas, du moins jusqu'en juillet 2015. Depuis 2010, la position officielle du FMI a été de dire que la soutenabilité de la dette grecque pouvait être assurée tant que le gouvernement atteindrait les objectifs budgétaires fixés par les programmes, quel que soit le degré de réalisme de ces objectifs [20]. Ce n'est qu'après la fuite, le 3 juillet 2015, d'un rapport d'analyse sur la soutenabilité de la dette rédigé par le FMI, que l'institution a reconnu pour la première fois les problèmes liés aux programmes d'ajustement. Dans ce rapport, le FMI admettait la nature trop optimiste des hypothèses utilisées dans ses estimations précédentes, et indiquait que la soutenabilité de la dette grecque ne pourrait être atteinte qu'à travers un nouvel allègement de dette. En raison du caractère politiquement sensible de ce message, les États européens ont essayé activement d'empêcher la publication officielle de ce document par le FMI, et seule la pression exercée par les États-Unis et d'autres pays membres a permis que celui-ci soit rendu public [21]. On peut ainsi se demander à quelle occasion le FMI a défendu un ajustement budgétaire plus réaliste en ce qui concerne la Grèce.

« Certes, il y a moyen d'améliorer sensiblement la productivité en réformant le système, mais, comme l'ont montré ces six dernières années, l'ampleur et le rythme des réformes que la société grecque est prête à accepter ne permettent pas d'espérer une amélioration rapide de la productivité porteuse d'une croissance vive et durable. »

Une dernière chose. Personne n'a d'exigences ni d'attentes quant à des excuses officielles du FMI pour les saccages qu'ont provoqué ses politiques en Grèce. Cependant, la moindre des choses que pourrait faire Thomsen serait d'avoir la décence élémentaire d'arrêter de blâmer ses victimes – c'est-à-dire la société grecque – pour les échecs institutionnels du FMI.

Traduction par Nathan Legrand, relecture par Oualid El Adlouni (CADTM)

Notes

[1] Thomsen, P. (2016), « Grèce : à la recherche d'un programme viable », IMFdirect – Blog du FMI.

Consulté le 18 février 2016 à l'adresse <http://www.imf.org/external/french/...>

[2] Bloomberg (2015), « Meet One of the Most Hated Men in Greece » - Bloomberg Business. Consulté le 12 février 2016 à l'adresse <http://www.bloomberg.com/news/artic...>

[3] Blustein, P. (2015), « Laid Low. The IMF, the Euro zone and the first rescue of Greece », CIGI Papers n° 61 — Avril 2015. Consulté le 12 juin 2015 à l'adresse <https://goo.gl/lvRKFE>

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*

[6] Commission du Parlement grec pour la vérité sur la dette publique (2015), « Rapport préliminaire de la Commission Vérité ». Disponible à l'adresse http://cadtm.org/IMG/pdf/Raport_FR_...
Voir aussi Toussaint, E. (2015), « Communiqué d'Eric Toussaint suite à la rencontre avec le ministre Dimitris Stratoulis en charge des retraites ». Disponible à l'adresse <http://cadtm.org/Communique-d-Eric-...>

[7] FMI (2010), « Greece : Staff Report on Request for Stand-By Arrangement », IMF Country Report No. 10/110. Consulté le 12 février 2016 à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/f...>

[8] FMI (2015), « Greece : An Update of IMF Staff's Preliminary Public Debt Sustainability Analysis », IMF Contry Report No. 15/186. Consulté le 12 février 2015 à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/f...>

[9] Eichengreen, B., & Panizza, U. (2015), « A Surplus of Ambition : Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem ? » Consulté le 12 février 2016 à l'adresse <http://www.nbp.pl/badania/seminaria...>

[10] FMI (2015), « Greece Preliminary Draft Debt Sustainability Analysis », IMF Country Report No. 15/165. Consulté le 12 février 2016 à l'adresse <https://www.imf.org/external/pubs/f...>

[11] FT (2015), « Free Lunch : The good, the bad and the ugly in structural reform », FT.com. Consulté le 12 février 2016 à l'adresse <https://next.ft.com/content/e9c6e16...>

[12] Macropolis (2015), « Greek pensions laid bare », MacroPolis. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://www.macropolis.gr/?i=portal....>

[13] *Ibid.*

[14] Macropolis (2016), « Greek pensions : The unsolvable equation », MacroPolis. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://www.macropolis.gr/?i=portal....>

[15] *Ibid.*

[16] Le solde primaire représente la balance des recettes moins les dépenses, en excluant les intérêts. L'ajustement cyclique de cette mesure permet de prendre en compte l'impact sur le déficit qu'ont les changements dans l'environnement macroéconomique. Voir J.P. Morgan (2015), « Flows & Liquidity : Greek Pressures. Global Asset Allocation Report ».

[17] OECD (2015), « Government at a Glance 2015 », OECD Publishing, Paris. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse http://dx.doi.org/10.1787/gov_glanc...

[18] Zero Hedge (2015), « IMF Director Admits : Greek Bailout Was "To Save German & French Banks" », Zero Hedge. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://www.zerohedge.com/news/2015-...>

[19] FMI (2016), « IMF Reforms Policy for Exceptional Access Lending ». Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://www.imf.org/external/pubs/ft...>

[20] FT Alphaville (2015), « IMF Debt Sustainability Assessments of Greece (and others) », FT Alphaville. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://ftalphaville.ft.com/2015/07/...>

[21] Reuters (2015), « Exclusive : Europeans tried to block IMF debt report on Greece : sources », Reuters. Consulté le 13 février 2016 à l'adresse <http://www.reuters.com/article/us-e...>

Auteur.e



Daniel Munevar



est un économiste post-keynésien de 30 ans originaire de Bogotá, en Colombie. De mars à juillet 2015, il a travaillé comme assistant de l'ancien ministre des finances grec, Yanis Varoufakis ; il le conseillait en matière de politique budgétaire et de soutenabilité de la dette.

Auparavant, il était conseiller au Ministère des Finances de Colombie et conseiller spécial pour les investissements directs à l'étranger auprès du Ministère des Affaires étrangères de l'Équateur. C'est une des figures marquantes dans l'étude de la dette publique en Amérique latine. Il est membre du CADTM AYNA.