L'ajustement humanisé
Glissement discursif et continuité paradigmatique au Fonds monétaire international

Ariane Gemander
Université libre de Bruxelles
ariane.gemander@ulb.be

Dans le champ de la sociologie des organisations internationales (OI), différent.es auteur.es ont mis en lumière le phénomène de *social learning* qui ponctue l'évolution de ces acteurs en quête perpétuelle de légitimité sociale (Halliday *et al*. 2010). Ceci peut impliquer un ajustement des objectifs, des instruments politiques et des normes internationales qu'ils véhiculent, à la lumière de l'expérience passée et en réaction aux contextes sociaux internes et externes, impliquant à la fois des facteurs matériels et des facteurs culturels (Barnett & Finnemore 1999). Un changement de paradigme – l'ensemble des idées et standards quant à la politique à mener (Hall 1993) – dominant l'OI implique donc non pas un ajustement mais un *renversement* de la hiérarchie des objectifs politiques. Tout autre changement qui ne comprend pas un tel renversement revient alors à une simple *adaptation* du paradigme dominant (Blyth 2013).

L'étude du changement discursif permet d'ajouter un troisième élément aux deux facettes organisationnelles traditionnellement étudiées dans ce champ d'étude – ce qu'elles *font* et ce qu'elles *sont* (Nay & Petiteville 2011). La reconfiguration du discours institutionnel constitue l'une des déclinaisons du changement organisationnel et fait ainsi partie intégrante des conditions de la perpétuation de l'organisation : le discours en tant que pratique sociale remplit en effet une fonction compensatoire dans des situations de fragilisation de la légitimité de l'OI dès lors qu'il

fonctionne non seulement comme reflet et lieu de construction des compromis socio-politiques qui caractérisent un régime politico-économique global (Krieg-Planque 2012), mais également comme medium de légitimation de ces compromis.

Nous soutenons que l'évolution de la pratique du Fonds monétaire international (FMI) dès les années 1990 face à un contexte externe de protestations sociales est d'ordre principalement discursif et traduit l'adaptation de son cadre idéologique : le Consensus de Washington qui domine sa pratique depuis les années 1980 (Babb 2012) est loin d'avoir été remplacé dès lors que cette évolution n'a jamais remis en cause la hiérarchie des projets politiques stabilisée par ce paradigme (Güven 2012). Il s'agit alors pour le Fonds de reconstruire son discours à travers un processus d'appropriation et d'assimilation des idées et du vocabulaire critiques qui le traversent, de manière à en épuiser la dimension conflictuelle en les incorporant aux cadres normatifs dominants et objectifs politiques clés de l'institution. L'interdiscours qui en émerge traduit alors les « compromis constitutifs » (Longuet & Marques Pereira 2015 : 26) opérés au sein de l'OI : il articule le discours organisationnel avec d'autres formations discursives issues de son propre champ discursif – en empruntant notamment au discours de la Banque mondiale sur la réduction de la pauvreté – mais aussi d'un champ discursif bien distinct, celui où évoluent les acteurs de la protestation sociale, et combine ainsi des formations idéologiques divergentes, voire contradictoires (Charaudeau & Maingueneau 2002). Le classement opéré dans ce discours entre les priorités de la politique économique, où la consolidation budgétaire forme un impératif catégorique directeur qui domine et détermine les autres objectifs, dès lors secondaires et fonctionnant comme variables d'ajustement en vue de servir cet impératif, fonde et soutient le paradigme néolibéral au fondement de la structure de gouvernance économique mondiale contingente (Babb & Kentikelenis 2018 ; Guilbert *et al.* 2019). Le FMI, à travers la construction du consentement à cette structure, forme dans cette perspective un acteur clé de son maintien en accordant des concessions – apparentes – aux forces dominées, et qui permettent de présenter le projet politique néolibéral comme un fonctionnement économique global universel et dépolitisé (Chorev & Babb 2009).

Ainsi, lorsque la conflictualité politique est dissimulée, voire éliminée du discours (Louis & Maertens 2021), les possibilités de contestation s'en trouvent affaiblies voire neutralisées. La dépolitisation implique de revendiquer une approche neutre et objective des problèmes publics en faisant circuler un discours qui comprend une interprétation particulière

des problèmes qui se posent et leur formulation en des termes qui désamorcent la conflictualité[1]. Or, « le discours est, pour les sociétés humaines, à la fois l'instrument (il opère) et le lieu (il est là où ça opère) de la division et du rassemblement. Il est un objet et un espace de conflictualité. […] Dans les institutions, le discours n'exprime pas le consensus, il s'efforce de le produire » (Krieg-Planque 2012 : 41). Tout l'intérêt de l'étude des discours institutionnels de la dépolitisation réside alors dans ce paradoxe : les discours font partie intégrante de la constitution politique et donc conflictuelle du monde social, aussi parce qu'ils sont constitués à travers l'existence de discours autres, notamment adverses, qui les entourent et les traversent, et leur visée de déconflictualisation se heurte d'emblée à cette nature profonde de l'interdiscours.

Cette étude explore la continuité des stratégies discursives réactionnelles développées par le FMI dans le cadre des programmes pour la Grèce lors de la crise de 2008. Elle montre comment cet interdiscours s'inscrit dans la continuité de l'évolution du discours institutionnel depuis les années 1990 en mobilisant un corpus de 172 textes produits par le FMI entre 2009 et 2019 autour de la crise en Grèce[2], ainsi que les trois *Memoranda of Understanding* élaborés par la troïka pour la Grèce et plusieurs documents d'archives produits entre 1998 et 2008. Ce focus

1. Nous appréhendons le discours du FMI comme le reflet du compromis politique qui résulte des divergences internes à l'OI et qui sont réglées en son sein, dès lors que ce compromis final reflète l'imaginaire construit qui guide l'action politique. Ce n'est donc pas la conflictualité interne qui est examinée mais bien le discours institutionnel construit de manière à effacer celle-ci tout en gérant la conflictualité externe.
2. Ce corpus de textes comprend l'entièreté des textes politiques produits par le FMI à propos de la Grèce publiés entre juillet 2009 – au commencement des discussions quant aux effets de la crise bancaire de 2007-2008 sur la Grèce – et novembre 2019 – à la veille de la crise internationale du covid-19. Ils ont été systématiquement récoltés dans la section de son site consacrée à la Grèce (https://www.imf.org/en/Countries/GRC). Ont été exclus les textes « techniques » tels que les études économiques, les rapports de mission des équipes du FMI et les Memoranda et leurs révisions. Le corpus contient des conférences de presse (16), des communiqués de presse (10) ou des *public information notices* (2), des déclarations énoncées au sein de l'institution (64), des discours énoncés dans divers contextes hors du FMI (14), des *news articles* (31), des *chairman's summing up* qui résument les discussions au conseil d'administration du Fonds (8), des conférences données hors du FMI ou auprès de son staff (14), des interviews données par ses représentant.es à des médias (11), et des lettres adressées à des acteurs politiques par la directrice générale (2). Les énonciateurs sont un.e haut.e fonctionnaire ou un service du FMI, le FMI de manière générale, ou la troïka (FMI, Banque centrale européenne et Commission européenne). L'hétérogénéité du genre discursif de ces productions et de leur contexte d'énonciation permet d'appréhender les régularités lexicales et argumentatives qui traversent le discours institutionnel.

discursif permet de mettre en lumière l'expansion du champ discursif de cette OI par laquelle, à tout le moins, elle cherche à consolider sa légitimité à partir de l'interaction dynamique qui lie le discours contre-hégémonique et le sien et qui donne lieu à l'interdiscours identifié dans cette étude, et à travers la mise en conciliation apparente de projets politiques concurrents. Le résultat discursif donne alors à voir une polyphonie lexicale dans les énoncés étudiés ici dès lors qu'ils englobent plusieurs locuteurs et leurs points de vue qui s'opposent partiellement (Charaudeau & Maingueneau 2002). Notre étude vise ainsi à compléter les travaux qui ont mis à jour la (non-)traduction, dans les programmes d'ajustement, des discours prônant une meilleure soutenabilité sociale de ces programmes, en remontant à la source discursive du phénomène de neutralisation de la critique sociale. Cette étude contribue donc à une sociologie politique de l'évolution du FMI puisqu'elle appréhende *l'adaptation stabilisatrice* du paradigme de politique économique dominant ses pratiques. Il s'agit ici d'observer comment est construit, dans et par le discours, l'imaginaire d'ajustements « humanisés » (Cornia *et al.* 1987) et dépolitisés qui vise à désamorcer les protestations qui ont émergé dès les années 1980 pour former un véritable mouvement de contestation de la politique menée par les institutions de Bretton Woods au début des années 2000. C'est bien le façonnement de cet imaginaire qui est ici à l'œuvre dans l'évolution discursive. La politique sociale y est conçue à la fois comme une forme de compensation à la marge pour les groupes les plus affectés par les politiques d'ajustement, qui restent inévitables, et à la fois comme un moyen d'intégrer ces groupes aux fonctionnements des marchés en vue de rentabiliser le « capital humain » à disposition afin de maximiser la croissance économique (Vetterlein 2010). Cette conception marchéisée et néolibérale de l'État social, appliquée aux programmes pour les États du sud et désormais également appliquée aux États européens, a pour conséquence de réorienter la politique sociale vers une protection conjoncturelle, ciblée, *ad hoc,* et ponctuelle, qui s'oppose à la conception d'une protection structurelle et universelle.

Le FMI entre évolution discursive et stabilité idéologique

Les années 1980 et les « crises de la dette » de nombreux États africains et latino-américains ont constitué un tournant majeur dans la pratique de prêt financier du FMI qui commence à systématiser, dans l'élaboration de ses programmes, l'utilisation de conditionnalités d'ajustement structurel visant la transformation profonde des systèmes socio-économiques nationaux à travers la libéralisation des marchés (Babb & Buira

2004). Les années 1990 voient émerger une « crise de l'hégémonie » néolibérale avec la succession de crises économiques et financières dans des pays dits émergents (Chorev & Babb 2009). La gestion des crises dans plusieurs États asiatiques par le FMI, dans la deuxième moitié des années 1990, va déclencher une vague de critiques qui la dénoncent comme un catalyseur de l'effondrement des systèmes économiques nationaux.

Au printemps de l'année 2000, une Mobilisation pour la justice globale accueille la réunion annuelle du FMI et de la Banque mondiale à Washington. Les manifestant.es dénoncent les politiques d'ajustement structurel qui alourdissent l'endettement des États et la récession économique tout en aggravant la pauvreté et la destruction environnementale, dans le but de favoriser les grandes entreprises transnationales au détriment des travailleurs de ces pays. C'est plus généralement la forme néolibérale de la mondialisation qui est en cause dans cet espace contestataire, qui ne se limite pas à dénoncer une insuffisante prise en compte des considérations sociales au sein de programmes qui seraient en soi acceptables et dont les mesures macroéconomiques devraient simplement être *compensées*.

Face à ces réactions, le FMI n'entreprend cependant pas de démarches notables d'inclusion d'acteurs issus de la contestation ou d'adaptation substantielle de sa politique. En revanche, l'ampleur des mobilisations et la multiplication des contre-études impliquent que, désormais, faute de pouvoir restaurer « le silence de la doxa » (Bourdieu 1982), aucun discours produit par un.e représentant.e du FMI ne peut se permettre d'omettre ne serait-ce qu'une mention à la « lutte contre la pauvreté » ou à la « protection des plus vulnérables », censée attester de la prise de conscience des erreurs commises par le passé et de leur correction.

Parmi les procédés discursifs régulièrement mobilisés par le FMI dans ce contexte, l'on retrouve celui de l'ambiguïté textuelle : le discours de la protection sociale puise dans et produit l'indétermination en rendant facultative la mention et la délimitation des acteurs (qui détient ce rôle), des destinataires (qui sont les bénéficiaires), des outils d'action (quelles actions doivent être mises en œuvre), des temporalités (à quelle échéance et à quel rythme) de cette politique. Ce procédé joue un rôle central dans les efforts institutionnels de déconflictualisation, en particulier via l'usage de formulations abstraites ou approximatives (Halliday *et al*. 2010). Dès lors que les objectifs proclamés, les critères d'application et les outils qui permettent de les atteindre restent indéfinis dans le discours, l'OI détient une marge suffisante pour moduler sa pratique vis-à-vis de son discours (Best 2012). Ensuite, le discours du FMI opère régulièrement

une différenciation entre d'une part le « sacré montré », à savoir les valeurs – universalisantes, et issues de la critique sociale – affichées dans le discours ; et d'autre part le « sacré constitutif », à savoir les desseins fondamentaux qui opèrent au sein du discours idéologique (Guilbert 2007). Les valeurs universelles sont mobilisées par l'OI comme « véhicule fonctionnel » neutralisant qui assimile la controverse politique. Le Fonds s'octroie ce faisant la possibilité de satisfaire deux publics différents : la contradiction entre les deux propositions est dépassée. Enfin, notons un troisième procédé qui lui permet de construire un « discours sans adversaire » (Krieg-Planque 2012 : 174) en incorporant le lexique de ce dernier. Afin de satisfaire partiellement mais simultanément deux publics dont les objectifs et priorités sont *a priori* contradictoires, l'institution a massivement recours à des opérations concessives afin de les rendre compatibles dans le discours. Ces opérations permettent d'assumer la contradiction entre deux propositions tout en orientant l'interprétation du problème que pose cette contradiction vers une conclusion qui la résout et clôture ainsi le conflit exprimé.

Le glissement discursif s'exemplifie en avril 2000, lorsque le FMI multiplie les communiqués et les interventions médiatiques en réaction aux contre-réunions protestataires à Washington. Dans un communiqué (2000a), l'organisation réinterprète les critiques portées par la société civile comme des « débats » portant sur les « défis » des dernières années. Le directeur des bureaux européens du FMI réagit lui à « l'avalanche de critiques » des organisations non-gouvernementales (ONG) dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* afin de dissiper les « malentendus » et expliquer des faits « pas toujours bien compris » ainsi que « le sens » des politiques du Fonds dans une optique de « dialogue ouvert » avec la société civile, dans le but de « rapprocher [leurs] points de vue sur les avantages des marchés ouverts » – heureusement, certaines ONG « acceptent », « conviennent » déjà du bien-fondé de l'ouverture des échanges des pays en voie de développement et partagent ainsi des « objectifs communs » avec le Fonds (Larsen 2000). Ces discours effacent ainsi la conflictualité qui se joue entre les visions idéologiques des deux champs dont les acteurs partageraient au fond le même objectif : s'intégrer et s'adapter à la mondialisation afin d'en récolter les fruits (FMI 2000b). Les individus qui dénoncent l'aggravation de la pauvreté dans les pays sous programme sont alors présentés comme des promoteurs et des promotrices du protectionnisme qui voudraient restreindre les échanges internationaux et priver « les pauvres » de la « chance » que représente l'intégration dans la mondialisation qui constituerait pourtant un moyen

de réduire la pauvreté (Larsen 2000). Suivant ce diagnostic, le directeur par intérim du FMI appelle donc à accélérer les « mesures d'ouverture des marchés [des] pays pauvres aux exportations » (Sabatier 2000). Un tel discours construit ainsi une opposition entre les intérêts des pauvres et les revendications altermondialistes (Lapeyre 2002) tout en dissimulant celle qui lie l'OI aux acteurs du champ protestataire altermondialiste.

Suivant ce diagnostic, si la pauvreté persiste, c'est que l'intégration à la mondialisation n'est pas assez avancée (FMI 2000b). Dans ce discours, la pauvreté est présentée comme la *cause* des dégradations sociales, économiques et environnementales. Au fond, l'ajustement, « douloureux pour certains » mais « inévitable », n'est que le prix nécessaire à payer pour les « progrès techniques et les mutations rapides de l'économie qui ont bénéficié à la société dans son ensemble ». Pour bénéficier à tous, ces progrès doivent s'accompagner des réformes nécessaires accompagnées de « filets de sécurité sociale » pour les plus pauvres, qui seraient les premiers à souffrir de la réticence à l'ajustement (Camdessus 2000). Ces éléments fonctionnent comme sacrés montrés principaux dans le discours du Fonds, ils sont mobilisés comme objectifs universels difficilement contestables. D'ailleurs, « les pays », une catégorie floue et homogénéisée dont les membres partageraient les mêmes visions, priorités et valeurs, estimeraient qu'il est « dangereux » de mettre en place des politiques alternatives (FMI 2000b). L'opération concessive à l'œuvre ici permet d'affirmer que l'approche de lutte contre la pauvreté du Fonds fait partie intégrante des « politiques macroéconomique et financière » qu'il mène et s'appuie sur les « piliers » de ses objectifs que sont la stabilisation économique, la viabilité externe et la croissance (FMI 2000a ; Camdessus 2000) et qui doivent donc être perpétués.

Une politique budgétaire « forte » reste donc « cruciale » dans la politique sociale du Fonds dès lors qu'elle permet d'augmenter l'épargne et d'ainsi rendre davantage de ressources disponibles pour les « plus pauvres ». Et, à défaut de ressources suffisantes pour la politique sociale, la restriction budgétaire doit se concentrer sur les dépenses « improductives », « non-ciblées » (destinées à l'entièreté de la population), qui « gaspillent » et sont « trop coûteuses » (Camdessus 2000). L'universalisation ou l'extension de la protection sociale est alors pensée comme un *obstacle* à la lutte contre la pauvreté : en empêchant ce « ciblage » (FMI 2000b), elle grignote les ressources qui devraient être destinées à la frange la plus pauvre des bénéficiaires de l'État social. Les politiques sociales sont alors définies dans l'objectif abstrait d'« aider

les pauvres », ainsi que celui d'une attention à porter aux « répercussions sociales » des programmes. L'ambiguïté textuelle mobilisée ici permet de ne pas préciser quelles répercussions sont visées, encore moins les secteurs concernés ou les politiques publiques à mettre en œuvre. De manière générale, l'OI multiplie désormais les déclarations qui prônent l'amélioration de la protection sociale, notamment en assurant un montant minimal de dépenses sociales (FMI 2008, 2015b ; Kentikelenis *et al*. 2016). Pourtant, l'objectif bien plus détaillé et chiffré de la restriction budgétaire (pourcentages de la réduction du déficit et de l'endettement, délais et rythmes de la réduction, secteurs et dépenses publiques visés) au sein du même programme ne permet jamais d'atteindre ces mesures de dépenses minimales.

Le tournant discursif opère donc dès le début des années 2000 autour du lexique d'une croissance « pro-pauvre » : la croissance via la rigueur budgétaire et la compétitivité internationale est non seulement une fin en soi, mais également un moyen de réduire la pauvreté (Craig & Porter 2006) qui lui-même vise à renforcer la croissance dès lors que les « mesures sociales » permettent d'investir dans le « capital humain » afin de « stimuler la capacité à générer du revenu » (Bourguignon 2018). C'est dans cette logique que Camdessus (2000) introduit au sein du FMI l'idée d'une « *high-quality growth* » qui prendrait en compte « les pauvres, les faibles et les vulnérables ». Il explique dans un discours énoncé dans une université états-unienne, que le Fonds « *recognize a need to continue to deepen [its] attention to social policies* (…). *But we are mainly economists, particularly attentive to macroeconomic realities* » (Camdessus 1998). En ce sens, Momani considère que le *staff* du FMI, constitué principalement d'économistes, ne saurait tout simplement pas comment faire pour réduire la pauvreté (Momani 2010) dès lors que ses cadres cognitifs et normatifs sont orientés par des objectifs macroéconomiques de stabilité. Il s'agit donc de réinterpréter et de traduire les priorités politiques de la contestation de manière à les rendre conformes aux objectifs, langage et modèles d'analyse macroéconomique de l'expertise organisationnelle, ce qui aboutit à une forme d'« économisation du social » (Vetterlein 2010), traduite dans l'interdiscours analysé ici. Les conflits d'objectifs qui en découlent sont alors effacés-résolus, tout d'abord discursivement, à travers l'utilisation d'opérations concessives qui participent à forger un imaginaire où ils seraient compatibles ; mais aussi – et *dès lors* – cognitivement, lorsque le paradigme néolibéral dominant l'institution postule qu'à moyen terme, c'est la stabilisation qui permet la réduction de la pauvreté puisque seule

une économie « saine » peut produire de la richesse et ainsi « aider les plus pauvres » (Vetterlein 2010). Ces deux formes de résolution (discursive et cognitive) sont interdépendantes et opèrent ensemble puisque les schémas cognitifs sont traduits et formés dans et par le discours.

Dans le même temps, ce lexique « pro-pauvre » est « central » car ces mesures « renforcent le soutien public » aux programmes (Camdessus 1998), tandis que le « dialogue » avec la société civile (Camdessus 2000) influe « indéniablement sur la *formulation* et la *présentation* » de l'action de l'OI (Larsen 2000). Plusieurs initiatives de rencontre et de discussion avec des « organisations de la société civile » sont alors organisées, ce qui permet à l'OI de canaliser les protestations « de rue » en les filtrant à l'intérieur du système multilatéral (Nay 2021). Ces innovations constituent des mécanismes informationnels que l'institution décrit comme un « travail de sensibilisation par le Fonds » et qui visent à *expliquer* à ces publics le bien-fondé de sa pratique – non à en débattre. Autant de procédés qui nient la conflictualité politique et tentent d'en réduire le « bruit ».

In fine, toutes ces productions discursives du FMI constituent des pratiques d'évacuation de la politique au profit de la gestion rationnelle de l'économie (Rist 2002) et se matérialisent dans le discours qui invoque l'importance des mesures de protection sociale mais les pose comme élément à la fois secondaire et compensatoire par rapport à l'objectif prioritaire de l'ajustement – le bien-fondé de cet ordre de classement devant être *expliqué* aux sociétés civiles. Or, « la rupture hérétique avec l'ordre établi et avec les dispositions et les représentations qu'il engendre chez les agents façonnés selon ses structures suppose elle-même la rencontre entre le discours critique et une crise objective » (Bourdieu 1982 : 149). De fait, les actions subversives se renouvellent dans le cadre de crises déstabilisatrices des structures de l'économie mondiale qui viennent ponctuer l'évolution de la pratique du Fonds en fragilisant chaque fois davantage sa légitimité sociale.

Crise mondiale et crise de légitimité

La crise bancaire mondiale de 2008 constitue un moment clé et signale un continuum, au-delà du contexte historique particulier, dans ce processus d'évolution discursive. À rebours de la proclamation de la « mort » du Consensus de Washington par le Premier ministre britannique à la réunion du G20 en 2009, les programmes de prêts conditionnalisés dans le cadre de cette crise s'inscriront toujours dans la continuité doctrinale prescrivant la restriction des dépenses publiques (FMI 2008). Par ailleurs, les mesures supposées atténuer les conséquences sociales des

programmes y restent *de facto* marginales, superficielles, inappliquées et/ou sans plan de financement concret dès lors qu'elles sont subordonnées aux politiques de restriction budgétaire. Dans les cas où des dépenses sociales sont relevées, la réduction des dépenses publiques exigée en parallèle, prioritaire et bien plus conséquente, empêche d'atteindre l'objectif de dépenses sociales dès lors annulé (Muchhala 2011).

Les programmes et les discours du FMI face à la crise en Grèce dès 2009 s'inscrivent entièrement dans cette dualité qui englobe évolution discursive et stabilité par l'adaptation paradigmatique. Le premier Mémorandum, qui détaille les conditionnalités attachées au premier prêt, illustre le double phénomène de la priorisation de l'objectif de la croissance et de la compétitivité par l'ajustement combinée à un champ lexical « social » et accompagnée du registre discursif qui posent ces objectifs comme légitimes et inévitables – en fait, des non-choix :

> « Incomes and social security policies need to buttress the fiscal adjustment effort and restoration of competitiveness. Realigning incomes to sustainable levels is necessary to assist fiscal correction […] and improve price and cost competitiveness on a lasting basis. Social security programs need to be strengthened to confront underlying structural imbalances […], where growth in entitlement costs for Greece is projected to be among the highest in the European union with current policies. As the largest annual overruns in the budget consistently come from the social security funds, reforms cannot be postponed any longer to safeguard the viability of the system. […] Further, […] the most vulnerable will be compensated for the possible adverse impact of policies. To explain and forge consensus on policies to overcome the crisis, the government will invite representatives of businesses and labor to sign a social pact for the duration of the program » (FMI 2010 : 44-45).

Ainsi il n'a pas été suffisamment « expliqué » que les mesures, si elles sont « socialement douloureuses », sont simplement bénéfiques, comme l'expliquait aussi le représentant résident du FMI en Grèce dans le cadre d'une des conférences organisées par le groupe *The Economist*, face à un public d'acteurs économiques, financiers et politiques largement acquis à l'orthodoxie budgétaire :

> « The government had no other choice than focusing its immediate efforts on stabilizing the economy. […] Greece is aiming to achieve a reduction in the public sector deficit by some 7½ percent during 2010-11 […]. The efforts to restore sound public finances are difficult and socially painful, but they have already produced very impressive results » (Traa 2011).

L'enjeu de la justice sociale, central dans les revendications populaires, n'entre pas en compte dans l'évaluation des résultats de l'ajustement. Face à des revendications qui prônent un renversement non seulement d'un projet politique mais également d'un système politico-économique global, il s'agit pour le Fonds de *compenser* de manière ciblée, limitée et circonscrite les effets de la rigueur subis par « les plus vulnérables » et de leur expliquer en quoi la politique menée est légitime. Il s'agit bien d'une approche pro-marché de l'État social : la protection est ciblée sur « les plus pauvres parmi les pauvres » qui échappent encore au fonctionnement fluide du marché. De cette conception est issue la spécificité du discours de la lutte contre la pauvreté, qui s'oppose à la lutte contre les inégalités : dans le premier, l'amélioration des conditions de vie passe par la croissance « durable » et l'intégration de tous aux fonctionnements du marché, et puise tout à fait dans le programme des réformes macroéconomiques porteuses d'inégalités structurelles (Lapeyre 2002).

Une ambiguïté textuelle se manifeste lorsque le Fonds édicte les coupes dans les dépenses sociales de l'État grec, pour ensuite mentionner les « mesures à prendre », indéfinies, pour protéger les « groupes les plus vulnérables ». Il veille de fait, dans ses Memoranda par ailleurs extrêmement détaillés en termes de montants, d'indicateurs chiffrés et de délais pour les mesures d'ajustement, à ne jamais en préciser le calendrier, les mesures précises ou les publics concernés.

> « To bring the fiscal deficit to a sustainable position, while protecting the most vulnerable members of the population, our policies target bold structural spending and revenue reforms. The adjustment will be achieved through permanent expenditure reductions […] that aim at permanently reducing the size of the state and improving government efficiency, including by closing entities that no longer provide a cost-effective public service and by targeted reductions in public employment. Many of these cuts will need to fall on social transfers […], but specific measures will be introduced to protect the core of our social safety net and the most vulnerable segments of the population » (FMI 2012a : 97-100).

> « Adjustment is a matter of extreme urgency to avoid the debt spiraling further out of control. […] Government entitlement programs will be curtailed; selected social security benefits will be cut while maintaining benefits for the most vulnerable » (FMI 2010).

Ces conceptions de la politique sociale – restreinte dans sa portée et fonctionnant comme variable d'ajustement pour l'équilibre budgétaire

prioritaire – apparaissent également lorsque le FMI indique dans ses Memoranda que le gouvernement grec doit instaurer des

> « independent functional reviews of the public administration at central level and of existing social programmes. […] The objectives of the reviews are […] to assess effectiveness and appropriateness of existing social programmes and make proposals for reform or cancellation of the least effective ones, while quantifying possible fiscal savings from implementation of these actions » (FMI 2010 : 67).

La priorisation d'un projet politique s'exprime alors dans la mise en impératif de la désinflation compétitive, qui comprend la réduction de l'inflation, la rigueur budgétaire et la compétitivité basée sur les exportations. La politique de consolidation budgétaire empêche tout programme de protection sociale, qui reste subordonnée à ces impératifs seuls à même de relancer la croissance. Cette hiérarchie d'objectifs se décline dans la réforme du système grec de pensions : les droits à la pension fonctionnent comme variable d'ajustement au regard de la soutenabilité budgétaire, et sont donc restreints dès 2010 :

> « The current pension system is unsustainable and will become insolvent if responsible measures are not taken to place it on a sound footing. […] The normal retirement age will be set to 65 years […]. The reform will also restrict early retirement, including for those insured before 1993, and reduce the list of heavy and arduous professions. The new system will also include a means-tested social pension for all citizens above the normal retirement age so that an important safety net is provided, consistent with fiscal sustainability » (FMI 2010 : 47).

La politique de protection sociale, indéfinie, abstraite et mise en compatibilité avec l'ajustement économique et budgétaire, semble dès lors constituer un élément clé du sacré montré dans le discours du FMI, assimilant ce faisant la critique sociale, tandis que son sacré constitutif renvoie à l'affaiblissement de l'État social, à la réduction des revenus dans la recherche de compétitivité rentable, et à la sécurisation des ressources publiques en vue du remboursement des créanciers de l'État (Blyth 2013). Ceci apparait dans les Memoranda :

> « Given the poor targeting of social programs, there is quite some scope to generate additional savings in this area, while, at the same time, more effectively protecting the most vulnerable. So far, social policies in Greece seem to lack a stringent strategy on how to target those parts of society

> that are truly in need of government assistance. […] The OECD review under preparation is expected to highlight areas where there is room for significant efficiency gains and savings can be generated, while improving social fairness of the respective policies » (FMI 2012a : 37).

À l'aide d'une opération concessive, l'équilibre budgétaire et la protection sociale sont donc rendus possibles simultanément dans le discours. Ceci se matérialise particulièrement dans l'utilisation de la conjonction « *while* » qui fixe ce lien de simultanéité entre les deux propositions contradictoires (Krieg-Planque 2012) et permet la forme polyphonique de l'énoncé. Cette superposition est donc considérée comme une avancée et la conflictualité qui les relie est ainsi effacée-résolue, comme lorsque le Fonds souligne « *the importance of sustaining efforts to further consolidate the fiscal position through durable, high-quality measures, while strengthening the social safety net* » (FMI 2014).

Cela étant, cette simultanéité est possible parce que la politique sociale est réduite pour être destinée aux cas les plus extrêmes de pauvreté et de précarité, selon la conception conjoncturelle et restrictive de l'État social. Le syntagme « *most vulnerable* », mobilisé vingt-neuf fois entre 2009 et 2019 et alternativement remplacé ou accompagné des syntagmes « *the poorest* » ou encore « *the most exposed* » dans notre corpus de textes, se retrouvait déjà dans un discours du directeur général du Fonds en 1986 quand il valorisait l'ajustement qui prête attention aux conditions de santé, éducationnelles et nutritionnelles des « groupes les plus vulnérables » car il favorise l'intégration d'un maximum d'individus au sein des marchés (de Larosière 1986). La protection sociale, tout en restant un concept abstrait et indéfini dans le discours de l'OI, vient simplement compenser les éventuels effets sociaux néfastes de l'ajustement sur les « groupes les plus vulnérables », concept tout aussi indéfini mais qui déjà contient une division entre deux sous-groupes, les « plus pauvres », et les « moins pauvres ». L'interview donnée par le chef de mission du FMI pour la Grèce au média *Real News* y fait directement écho :

> « There is no doubt that some adjustment measures in the government's program have been socially painful. Cuts in pensions and wages were necessary because the surge in these was precisely the main reason behind the rise in Greece's fiscal deficit. I would like to highlight, however, that these fiscal adjustment measures and others have been designed with an emphasis on protecting the most vulnerable social segments » (Thomsen 2013a).

Les mesures, dénommées « *social safety nets* » et jamais chiffrées, visent à « booster l'emploi » en assurant des opportunités de travail à

court terme et à réformer le système de sécurité sociale afin de cibler les « ressources rares » sur ceux « qui en ont le plus besoin » et ainsi respecter les contraintes budgétaires (FMI 2015a : 15-16). Le syntagme « *social safety net(s)* » n'est utilisé que douze fois dans le corpus et est combiné une fois sur deux (*while*) avec l'ajustement budgétaire :

> « The focus of the program is therefore to restrain spending while strengthening the core social safety net. Social transfers will need to be better and more efficiently targeted so as to allow measures that protect the most vulnerable people in society to be strengthened » (FMI 2012b).

La protection des plus vulnérables n'est dès lors possible que si les autres groupes bénéficiaires de la politique sociale acceptent de réduire et donc de sacrifier en tout ou en partie les transferts sociaux qui leur sont dus afin qu'il y ait assez de ressources pour ceux qui sont « encore plus pauvres » qu'eux, « *the most exposed and poor* » pour reprendre les termes de la directrice générale du Fonds lors d'une interview avec un média allemand (Lagarde 2012). Un tel discours met cette fois en opposition et en conflit, dans leurs revendications de ressources, différentes factions des bénéficiaires de l'État social. La protection passe dès lors par un programme « bien conçu » *(well-designed)* et « juste » (*fair*) où les politiques sociales sont « ciblées » (*targeted*) sur ces groupes les plus pauvres. Substantiellement, l'OI se contente d'affirmer que le programme est conçu « *with fairness in mind* », cantonnant la préoccupation de la justice sociale à un vague principe abstrait. Pour C. Lagarde, qui commente l'octroi d'un nouveau prêt conditionnalisé, « *protecting vulnerable groups, while maintaining fiscal soundness, is key to preserving the sustainability and fairness of Greece's adjustment effort* » (Lagarde 2017), ajustement qui doit donc se faire, selon deux autres représentants du Fonds pour la Grèce lors d'une des conférences régulièrement organisées par le FMI, « *in a socially responsible and socially well-balanced manner* » (Thomsen & Flanagan 2012). Selon eux, c'est le trop faible partage du fardeau de l'ajustement qui est responsable de la continuation, voire de l'augmentation des coupes dans les dépenses publiques. Le chef de mission du FMI pour la Grèce l'expose clairement lors d'un discours prononcé à une autre des conférences organisées par *The Economist* :

> « It is still a taboo to dismiss public employees. […] Whereas the rebalancing of the economy has entailed a dramatic increase in unemployment in the private sector, public sector employees have been protected. This is another example of an unfair distribution of the burden of adjustment. […]

> Without a much fairer distribution of the burden of adjustment, further painful cuts will be necessary and the already fragile social and political support for the program is unlikely to be maintained » (Thomsen 2013b).

Le lexique de la justice et de l'équité dans la mise en place des programmes puise ainsi dans un vocabulaire issu des revendications de justice sociale mais le transpose à un principe égalitaire selon lequel tous les travailleurs devraient être affectés de la même manière et faire les mêmes sacrifices inévitables. Pourtant, l'appel à la justice sociale issu de l'espace protestataire renvoie bien plutôt à la volonté que les groupes sociaux les plus aisés et les institutions notamment bancaires qui partagent la responsabilité de la situation portent le poids du « fardeau » davantage que cet ensemble de travailleurs.

Conclusion

Si le FMI systématise désormais l'incorporation de clauses de protection sociale ou de seuils minimaux de dépenses sociales dans ses programmes tout en développant un discours centré sur leur soutenabilité sociale, ce renouveau lexical participe à la production d'un imaginaire d'ajustements « humanisés » en proposant un nouveau projet politique consensuel de la « croissance sociale ». Dans les faits, le paradigme néolibéral reste dominant, mais reconfiguré en « néolibéralisme inclusif » (Craig & Porter 2006) dont l'objet central est de faire apparaitre l'économie de marché complémentaire et compatible avec la justice sociale auprès des populations en vue du maintien de l'élément consentement du projet néolibéral. Il ne s'agit donc pas d'un déclin du paradigme néolibéral au profit d'autres approches mais bien d'un renouvellement et d'une adaptation de ce dernier qui permettent d'évacuer la critique et donc la politique. Dans ce cadre, l'on observe un déploiement d'efforts discursifs afin de maintenir des « mythes » politiques autour des pratiques de l'OI nécessaires à la poursuite de sa pratique de prêts conditionnalisés dans un contexte de profonde remise en cause (Kentikelenis *et al.* 2016). Cette étude a ainsi mis à jour certains de ces procédés discursifs régulièrement présents dans le discours du Fonds, en particulier les opérations concessives, l'ambiguïté textuelle et l'articulation du sacré montré et du sacré constitutif, qui tous participent à ses propriétés polyphoniques. Loin de refléter ce qui a parfois été appréhendé comme un univoque changement idéologique, le « dialogue » dé-conflictualisé et dé-conflictualisant du Fonds avec la « société civile », ainsi que la cooptation discursive d'éléments de la critique sociale, participent à la production d'un interdiscours

entremêlant le discours de l'ajustement orthodoxe avec un registre discursif issu de l'espace contestataire qui en réalité maintient la stabilité – nécessitant adaptation – des orientations politiques initiales. Dans le même temps, il neutralise la protestation sociale potentiellement porteuse d'une articulation contre-hégémonique en absorbant le langage de cette dernière. Ces stratégies discursives répondent à et traduisent ainsi la fragilisation du consentement social large à l'ordre économique global, obligeant l'OI à une adaptation transposée dans le compromis résultant des débats internes et qui émerge dans le discours institutionnel « finalisé ». Pourtant, au vu des mobilisations sociales et militantes qui se sont multipliées autour de la gestion de la crise en Grèce, ce déploiement de mythes organisationnels est loin d'avoir éteint la protestation populaire, ce qui suggère un possible non-retour en arrière pour le FMI, en dépit de toutes les adaptations paradigmatiques et de tous les procédés discursifs dont il pourrait user.

Références bibliographiques

Babb S. (2012), « The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor », *Review of International Political Economy*.

Babb S. & Buira A. (2004), « Mission Creep, Mission Push and Discretion in Sociological Perspective: The Case of IMF Conditionality », XVIII G24 Technical Group Meeting, Geneva, 8-9 March.

Babb S. & Kentikelenis A. (2018), « International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism », dans Cahill D. *et al.* (dir.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism,* SAGE Publications.

Barnett M. & Finnemore M. (1999), « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization* 53 (4), p. 699-732.

Best J. (2012), « Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality », *International Studies Quaterly* 56 (4), p. 674-688.

Blyth M. (2013), « Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis », *Governance* 26 (2), p. 197-215.

Bourdieu P. (1982), *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard.

Bourguignon F. (2018), « Partager les richesses », *Finances & Développement*, Fonds monétaire international, mars 2018.

Camdessus M. (1998), « Addressing Concerns for the Poor and Social Justice in Debt Relief and Adjustment Programs », Conference on the Ethical Dimensions of International Debt, Seton Hall University, New Jersey, October 22.

Camdessus M. (2000), « The IMF and Human Development: A Dialogue with Civil Society », International Monetary Fund, March 6.

Charaudeau P. & Maingueneau D. (2002), *Dictionnaire d'analyse du discours,* Paris, Seuil.

Chorev N. & Babb S. (2009), « The crisis of neoliberalism and the future of international institutions: A comparison of the IMF and the WTO », *Theory and Society* 38 (5), p. 459-484.

Cornia G. A., Jolly R. & Stewart F. (dir.) (1987), *Adjustment with a Human Face. Volume I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford, Oxford University Press.

Craig D. & Porter D. (2006), *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, Londres, Routledge.

de Larosière J. (1986), « Statement by the Managing Director of the International Monetary Fund », United Nations University.

FMI (2000a), « Réforme du FMI : changement et continuité », 12 avril.

FMI (2000b), « La mondialisation : faut-il s'en réjouir ou la redouter ? », 12 avril.

FMI (2008), « IMF Helping Countries on Health, Social Spending Policies ».

FMI (2010), « The Economic Adjustment Programme for Greece », May.

FMI (2012a), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece », March.

FMI (2012b), « News Article – IMF Board Approves €28 Billion Loan for Greece », March 15.

FMI (2014), « The Acting Chair's Summing Up. Greece – Fifth Review Under the Extended Arrangement, and Request for Waiver of Non-observance of Performance Criterion and Rephasing of Access – Executive Board Meeting 14/49 » May 30.

FMI (2015a), « Memorandum of Understanding between the European Commission acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic Republic and the Bank of Greece », August.

FMI (2015b), « Factsheet: protecting the most vulnerable under IMF-supported programs ».

Guilbert T. (2007), *Le discours idéologique ou la force de l'évidence*, L'Harmattan.

Guilbert T., Lebaron F. & Peñafiel R. (2019), « Discours austéritaires : histoire, diffusion et enjeux démocratiques », *Langage & société* 166.

Güven A. (2012), « The IMF, the World Bank and the Global Economic Crisis: Exploring Paradigm Continuity », *Development and Change* 43 (4), p. 869-898.

Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics* 25 (3), p. 275-296.

Halliday T., Block-Lieb S. & Carruthers B. (2010), « Rhetorical Legitimation: Global Scripts as Strategic Devices of International Organizations », *Socio-Economic Review* 8 (1), p. 77-112.

Kentikelenis A. E., Stubbs T. H. & King L. P. (2016), « IMF conditionality and development policy space, 1985-2014 », *Review of International Political Economy* 23 (4), p. 543-582.

Krieg-Planque A. (2012), *Analyser les discours institutionnels*, Paris, Armand Colin.

Lagarde C. (2012), Interview with Die Zeit, December 27.

Lagarde C. (2017), Statement commenting on the IMF Executive Board's discussion, July 20.

Lapeyre F. (2002) « Le rêve d'un développement sans conflit » dans Rist G. (dir.), *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, Presses universitaires de France, p. 101-118.

Larsen F. (2000), « La mondialisation, les ONG et le FMI : un nouveau dialogue », *Le Monde*, 18 septembre.

Louis M. & Maertens L. (2021), *Why International Organizations Hate Politics. Depoliticizing the World*, New York, Routledge.

Momani B. (2010), « IMF Rhetoric on Reducing Poverty and Inequality », dans Wilkinson R. & Clapp J. (dir.), *Global Governance, Poverty and Inequality*, London, Routledge.

Muchhala B. (2011), « The IMF's Financial Crisis Loans: No Change in Conditionalities », *Third World Network* 30, Global Economy Series.

Nay O. (2021), « Le tournant social des organisations internationales : dynamiques d'ouverture et jeux de frontière », dans Lagrange D., Louis M. & Nay O. (dir.), *Le tournant social de l'international,* Presses Universitaires de Rennes.

Nay O. & Petiteville F. (2011), « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale* 53 (4), p. 9-20.

Rist G. (dir.) (2002), *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris, Presses universitaires de France.

Sabatier P. (2000), « Les doutes du FMI et de la Banque mondiale face à la contestation. L'heure du mea-culpa », *Libération*, 18 avril.

Thomsen P. (2013a), Interview with Real News, January 27.

Thomsen P. (2013b), Speech at the 17th Economist Roundtable with the Government of Greece, Athens, Greece, April 15.

Thomsen P. & Flanagan M. (2012), Conference call on Greece, March 15.

Traa B. (2011), Speech at Economist Conference, September 19.

Vetterlein A. (2010), « Lacking ownership: the IMF and its engagement with social development as a policy norm », dans Park S. & Vetterlein A. (dir.), *Owning development: creating policy norms in the IMF and the World Bank*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 93-112.