

ACTUALITÉ : Le FMI soutiendra les réformes palestiniennes

Interrompant brièvement son voyage au Maghreb, M. de Rato s'est rendu à Londres le 1^{er} mars pour soutenir les efforts palestiniens tendant à la création d'un État viable et il a annoncé que le FMI allait accroître son assistance technique. Évoquant les mesures prises récemment par les autorités palestiniennes et israéliennes pour relancer le processus de paix au Moyen-Orient, il a invité la communauté internationale à saisir cette chance pour soutenir le Président Mahmoud Abbas (ci-contre).



François Lenour/Reuters

51

ASSISTANCE TECHNIQUE : Le rapport du BIE

Chaque année, le FMI consacre environ 80 millions de dollars à l'assistance technique pour aider les États membres à améliorer leurs politiques macroéconomiques et financières et à renforcer leurs capacités institutionnelles. Mais est-ce un bon investissement? Le suivi et l'évaluation sont-ils une garantie que les leçons sont bien apprises? Le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a examiné ces questions. Marcelo Selowsky, qui a dirigé l'étude, explique ce que le BIE a constaté et les changements qu'il recommande.



54

FORUM : Comment amorcer la croissance

Quelle est l'importance des institutions pour la croissance? À long terme, elle est indéniable, ont expliqué d'éminents spécialistes du développement lors d'un symposium du FMI animé par Arvind Subramanian, du Département des études du FMI. Mais c'est le seul point sur lequel ils soient tombés d'accord en débattant de l'influence des institutions sur la croissance à court terme, de l'utilité des expériences microéconomiques pour le travail macroéconomique et des stratégies à mettre en œuvre pour amorcer ou stimuler la croissance dans les pays pauvres.



Michael Spitzer/FMI

56

ÉTUDES : L'économie au lendemain des conflits en Afrique

Comment les pays qui sortent d'un conflit retrouvent-ils la paix et renouent-ils avec la croissance économique? *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa*, nouvel ouvrage publié par le FMI, examine surtout le cas de la République démocratique du Congo, mais en tire des leçons pour les autres pays. Il souligne l'importance de stabiliser la situation macroéconomique dès la fin du conflit et de bien éche-lonner l'aide pendant une période prolongée.



Marco Longari/AFP/Getty Images

60

DANS CE NUMÉRO

- 50 Calendrier
- 50 Boussole
Données financières du FMI
- 51 Actualité
Voyage de M. de Rato au Maghreb
Afghanistan
El Salvador
Comores
Finlande
- 54 Assistance technique
Rapport du BIE
- 56 Forum
Économie du développement
Transparence des banques centrales
- 60 Études
Les pays d'Afrique subsaharienne qui sortent d'un conflit
- 64 Politiques
Mise en œuvre de la politique monétaire

Calendrier

MARS

14-15 Séminaire à haut niveau FMI-DfID-InWEnt sur l'aide étrangère et la gestion macroéconomique, Maputo, Mozambique

14-18 Commission du commerce de la CNUCED, 9^e session, Genève

16 135^e réunion de la Conférence de l'OPEP, Ispahan, Iran

16-18 Conférence internationale de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la sécurité nucléaire, Londres

16 Séminaire du FMI avec les organisations de la société civile, Dili, Timor-Leste

17-18 Séminaire du FMI à l'intention des législateurs, Dili, Timor-Leste

20-21 OCDE : La Chine dans l'économie mondiale : Forum sur le développement de la Chine 2005, Beijing

21-22 Conférence internationale de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur l'énergie nucléaire au XXI^e siècle, Paris

24-25 Séminaire du FMI à l'intention des législateurs, Phnom Penh

AVRIL

5 Rapport du FMI sur la stabilité financière dans le monde (avril 2005)

8 Forum du livre du FMI, Thomas Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the 21st Century*, Washington

10-12 Session annuelle de la BID, Okinawa, Japon

13 *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (printemps 2005)

16-17 Réunions de printemps du FMI et du Groupe de la Banque mondiale, Washington

18 Réunion à haut niveau de l'ECOSOC : FMI, Banque mondiale, OMC et CNUCED, au siège de l'ONU, New York

18-20 BASD, Conférence internationale : Obtenir des résultats dans le secteur privé, Manille

19-20 Séminaire à haut niveau du FMI : Titrisation des actifs et finances structurées, Washington

20-22 Forum mondial Banque mondiale-société civile, Washington

20-22 Symposium public de l'OMC : L'OMC après dix ans : pro-

blèmes mondiaux et solutions multilatérales, Genève

MAI

4-6 Banque asiatique de développement, Assemblée annuelle, Istanbul, Turquie

18-20 Séminaire du FMI à l'intention des législateurs et des journalistes, San José, Costa Rica

18-19 Banque africaine de développement, Assemblée annuelle, Abuja, Nigéria

Conseil d'administration

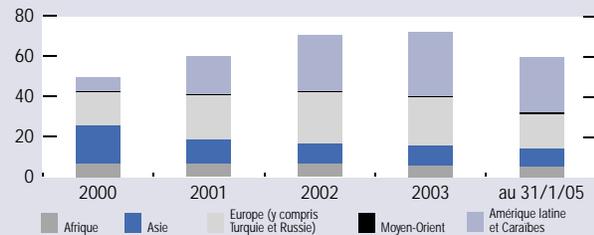
On trouvera un calendrier à jour des réunions du Conseil d'administration du FMI à : <http://www.imf.org/external/np/sec/bc/eng/index.asp>.

Boussole

Données financières du FMI

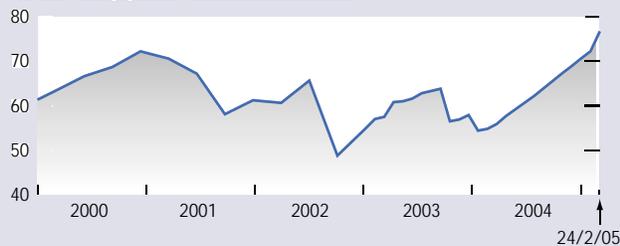
Total des crédits et des prêts du FMI, par région

(milliards de DTS; fin de période)



Ressources disponibles du FMI

(capacité d'engagement à un an; milliards de DTS)



Les droits de tirage spéciaux du FMI

Le droit de tirage spécial (DTS) est un avoir de réserve international créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves officielles existantes des États membres. Les DTS

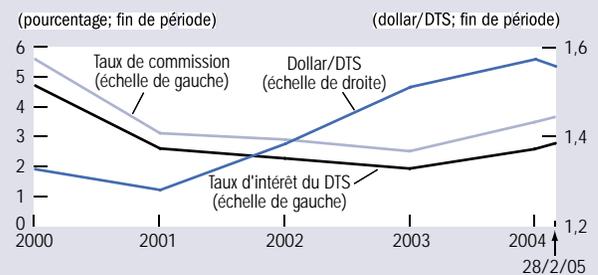
Taux des principales monnaies en DTS

(fin de période)

	Février 2005	Il y a un an
Euro	1,156	1,192
Yen	160,445	161,328
Livre sterling	0,797	0,800
Dollar EU	1,532	1,480

Évolution des taux

Taux d'intérêt du DTS, taux de commission sur l'encours des prêts non concessionnels et taux dollar/DTS



sont alloués à chaque État membre en proportion de sa quote-part. Le DTS sert aussi d'unité de compte au FMI et à plusieurs autres organisations internationales. Sa valeur est déterminée en fonction d'un panier des principales monnaies internationales.

M. de Rato prône une coopération économique accrue au Maghreb et promet le soutien du FMI aux réformes palestiniennes

Lors d'une réunion tenue à Londres le 1^{er} mars sous l'égide du gouvernement britannique et à laquelle ont participé les ministres des affaires étrangères de 23 pays, le Directeur général du FMI a promis un soutien accru à l'appui des efforts déployés par l'Autorité palestinienne pour mettre en place des institutions économiques et financières solides et améliorer l'économie. «Nous sommes à un tournant décisif et la communauté internationale doit être prête à soutenir sans réserve les réformes palestiniennes visant à renforcer la gouvernance et à promouvoir le développement économique», a déclaré M. de Rato. Les participants, qui sont convenus d'aider l'Autorité palestinienne à renforcer les institutions dirigeantes, combattre la corruption et unifier les forces de sécurité, ont promis 1,2 milliard de dollars à l'appui des réformes.

Interrompant brièvement son voyage au Maghreb, M. de Rato a déclaré à Londres que, en plus de leur coût humain énorme, ces quatre dernières années de conflit ont durement éprouvé l'économie palestinienne. Le revenu réel par habitant a diminué de 35 %, le chômage reste élevé (26 %) et près de la moitié des Palestiniens vivent dans la pauvreté. Les finances publiques sont dans une situation très précaire : le budget est fortement tributaire des concours extérieurs.

Pourtant, malgré cet environnement difficile, les autorités ont poursuivi les réformes et progressé sur la voie de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes dans le domaine des finances publiques. M. de Rato a salué le programme de réformes lancé par le Président Mahmoud Abbas afin d'améliorer les services publics et de créer un environnement plus transparent pour les investisseurs. Les réformes nécessiteront une aide extérieure élevée pour couvrir les déficits budgétaires, rembourser la dette et les arriérés à l'égard des banques commerciales, et financer les retraites, la protection sociale et la restructuration des services de sécurité.

Le FMI intensifiera son assistance technique, notamment par l'intermédiaire du Centre d'assistance technique du Moyen-Orient, situé à Beyrouth, en l'axant sur la modernisation de l'administration fiscale, le renforcement de l'office des douanes et l'amélioration du système de paiement et de l'intermédiation bancaire pour faciliter le développement du secteur privé. L'Autorité palestinienne n'est pas membre du FMI et ne peut donc pas prétendre à son soutien financier. Cependant, à la demande des donateurs, le FMI a aidé l'Autorité pour les questions budgétaires et monétaires, et il a établi des rapports périodiques sur l'état des finances publiques.



Le Premier Ministre du Maroc, Driss Jettou (à g.), s'entretient avec M. de Rato à Rabat.

Voyage au Maghreb

Maroc. Avant de se rendre à Londres, M. de Rato avait commencé son voyage au Maghreb par le Maroc, le 28 février. Lors d'entretiens avec les autorités, il a préconisé une plus forte coopération régionale pour augmenter les bienfaits de la libéralisation commerciale multilatérale. Il a aussi proposé un séminaire régional sur la facilitation du commerce. M. de Rato s'est félicité que les autorités continuent d'œuvrer au renforcement de la cohésion sociale, indispensable au développement économique.

En dépit de la stabilité macroéconomique depuis le début des années 90, la croissance demeure insuffisante pour réduire le chômage et la pauvreté.

M. de Rato a encouragé les autorités à accélérer les réformes structurelles, à tirer parti de l'intégration commerciale et à consolider les finances publiques. Pour ce qui est des effets prévisibles de la fin des accords commerciaux préférentiels, il estime, comme les autorités, que la position confortable de la balance des paiements permettra d'absorber les chocs éventuels à l'exportation dans le secteur des textiles.

Algérie. Le 2 mars, à Alger, M. de Rato s'est félicité des progrès réalisés en dix ans par l'Algérie vers la mise en place d'une économie de marché ouverte. Cependant, des défis importants demeurent; il faudrait en particulier accélérer la croissance économique et réduire le chômage. Il a encouragé les autorités à profiter de la bonne situation financière et de la plus grande stabilité politique du pays pour se préparer aux défis qui s'annoncent, notamment par une gestion saine des ressources en hydrocarbures et des réformes structurelles et institutionnelles décisives, en priorité dans le secteur financier.

Tunisie. Le 3 mars, à Tunis, M. de Rato a salué les réformes appliquées en Tunisie depuis une dizaine d'années, qui ont permis d'améliorer la croissance et les conditions sociales. Le pays doit continuer de renforcer la croissance et de réduire le chômage par une libéralisation plus poussée et l'amélioration du climat des affaires. M. de Rato estime, comme les autorités, que les exportations resteront le pilier de la stratégie de développement du pays et que l'expiration récente de l'Accord multifibres est une raison supplémentaire d'accélérer la réforme économique. En préparant le pays à une libéralisation progressive du compte de capital, les autorités devraient aussi améliorer les politiques budgétaire, monétaire et de change. M. de Rato s'est félicité de l'internalisation des réformes en Tunisie et du degré élevé de transparence. ■

Afghanistan : l'économie se développe, mais la production de pavot aussi

Après plus de vingt ans de conflit, ponctués de tremblements de terre et de périodes de sécheresse, l'économie de l'État islamique d'Afghanistan, partie certes d'un très bas niveau, connaît une croissance relativement forte depuis 2001, affirme le FMI dans son évaluation annuelle de l'économie. Depuis 18 mois, les intempéries freinent la production agricole, mais d'autres secteurs, notamment la construction et les services, bénéficient d'une demande dynamique. Cependant, la production de pavot a continué de croître en 2004 et produit des recettes illicites estimées à 2,8 milliards de dollars, soit l'équivalent d'environ 60 % du PIB hors drogue. Rappelant que la sécurité du pays et sa stabilité macroéconomique risquent d'en être compromises, le Conseil d'administration appuie les efforts déployés récemment par les autorités avec l'aide de la communauté internationale pour élaborer une stratégie diversifiée de lutte contre l'économie de l'opium.

En 2004, les autorités ont lancé une stratégie à long terme visant à édifier un État financièrement indépendant qui puisse répondre aux besoins sociaux et lutter contre la pauvreté. À moyen terme, les objectifs sont d'accroître la sécurité, de promouvoir le rôle du secteur privé dans la croissance, de mobiliser davantage de recettes, d'éliminer l'économie de la

drogue et de consolider les institutions. L'approche souple de la banque centrale, fondée sur le flottement dirigé de la monnaie, a permis dans une large mesure de freiner l'inflation et de limiter la volatilité du taux de change.

Le Conseil estime que le programme économique en cours, qui est suivi attentivement par le FMI, a entrepris la dynamique des réformes et jeté les bases d'un programme éventuel appuyé par le FMI. La stratégie de réforme des autorités s'appuyant sur un soutien continu des donateurs et une bonne coordination de l'assistance technique, le Conseil a engagé les donateurs à honorer leurs promesses de concours. ■

Afghanistan	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
		Estimations		Projections
		(pourcentage)		
Croissance du PIB réel (hors opium)	...	29,0	16,0	8,0
		(dollars EU)		
PIB par habitant (hors opium)	123,0	182,0	199,0	228,0
		(pourcentage)		
IPC (Kaboul, variation annuelle)	-43,4	52,3	10,3	10,2
		(pourcentage du PIB)		
Transactions courantes (dons compris)	...	-2,1	-1,8	-3,4

Source : rapport des services du FMI.

El Salvador : les réformes portent leurs fruits, mais les facteurs extérieurs freinent la croissance

Dans son évaluation annuelle de l'économie du Salvador, le FMI observe que, depuis une dizaine d'années, le pays applique avec rigueur un vaste programme de réformes structurelles qui a considérablement rehaussé le revenu par habitant et le niveau de vie. En 2001, le mouvement de réforme a été couronné par une dollarisation officielle, qui a aidé à réduire les taux d'intérêt et à contenir durablement l'inflation. Pourtant, la croissance économique a été atone ces dernières années en raison de la hausse des prix du pétrole, des catastrophes naturelles, de la détérioration des termes de l'échange et du ralentissement de l'activité aux États-Unis.

Le Conseil d'administration du FMI salue les réformes impressionnantes menées à bien par El Salvador, dont l'ouverture com-

merciale, les privatisations ainsi que la refonte de la politique fiscale, de la fonction publique et du système de retraite, mais note que le pays n'a pas encore réussi à relancer la croissance. Il souligne que, pour maintenir la dollarisation, il faut encore renforcer les finances publiques et ramener la dette à un niveau tenable. À cet effet, le nouveau gouvernement a approuvé récemment des mesures fiscales, notamment en vue d'améliorer l'administration des impôts, qui devraient, d'après les projections, accroître les recettes fiscales d'environ 1 % du PIB. Un excédent budgétaire primaire modéré sera nécessaire pour amorcer une décade durable de la dette publique. Le Conseil appuie l'augmentation envisagée des dépenses sociales et d'infrastructure, mais il encourage les autorités à mieux gérer les dépenses publiques en contenant les dépenses courantes, en particulier la masse salariale.

Le Conseil se félicite que les autorités aient axé leur action sur l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles afin d'accroître l'épargne nationale et d'améliorer la productivité et la compétitivité. Il les encourage à approfondir la réforme commerciale, à consolider le système bancaire, à remédier aux contraintes d'infrastructure, à assouplir le marché du travail et à améliorer les incitations à l'investissement privé. Pour ce faire, ajoute le Conseil, il importera de s'assurer le soutien de la population. ■

El Salvador	2001	2002	2003	2004	2005
			Provisoire	Projections	
		(variation en pourcentage)			
PIB réel	1,7	2,2	1,8	1,5	2,5
Prix à la consommation					
(fin de période)	1,4	2,8	2,5	5,5	2,5
		(pourcentage du PIB)			
Déficit consolidé du secteur public	4,3	4,6	3,8	2,9	3,1
Dette du secteur public (fin de période)	39,4	43,5	46,1	44,8	46,2

Source : rapport des services du FMI.

Comores : l'espoir de coopération et de relèvement économique renaît

Le Président des Comores, Azali Assoumani, est venu à Washington le 24 février pour parler avec le Directeur général du FMI, M. de Rato, de l'engagement du pays d'appliquer un programme économique de 12 mois suivi par le FMI et pour remercier l'institution de son soutien. Conçus pour les pays qui souhaitent établir de bons antécédents de progrès et de réforme macroéconomiques, les programmes de ce type ouvrent souvent la voie, lorsqu'ils sont menés à bien, à des réformes plus ambitieuses avec l'appui de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI.

Les Comores ont connu près de dix ans de troubles politiques. Depuis l'indépendance en 1975, la vie politique du pays, qui est composé de trois îles qui n'avaient aucune histoire politique commune avant la colonisation française, a été marquée par l'instabilité, des coups d'état et des mouvements sécessionnistes. Récemment encore, les tensions entre les gouvernements des trois îles et le gouvernement de l'union freinaient le



Le Président des Comores, Azali Assoumani (à g.), s'est entretenu avec M. de Rato, Directeur général du FMI.

développement économique. La signature d'un accord transitoire en décembre 2003 et les élections parlementaires de mars-avril 2004 ont cependant fait renaître l'espoir d'un règlement politique durable et d'un développement soutenu de l'économie.

Le programme raisonnablement ambitieux des Comores a pour piliers la stabilisation macroéconomique, centrée sur un budget consolidé pour l'union et les gouvernements des îles, et des progrès rapides sur la voie des réformes structurelles, notamment la privatisation de la Société comorienne des hydrocarbures et de Comores

Telecom d'ici à la fin de 2005.

Pour ranimer la croissance et obtenir une réduction de la dette au titre de l'initiative PPTTE renforcée, il sera essentiel que les îles continuent de coopérer et que les autorités veillent à la cohérence des politiques économiques et à la normalisation des relations avec les donateurs et les créanciers. ■

Finlande : l'économie est solide, mais elle doit se préparer au vieillissement de la population

La Finlande a accompli d'énormes progrès économiques ces dernières années, mais, de tous les pays de l'UE, elle sera la première à subir les effets du vieillissement de la population, d'après l'évaluation annuelle de l'économie par le FMI. Grâce à de forts gains de productivité, à sa stabilité macroéconomique, à une inflation faible et à des excédents budgétaires élevés, l'économie a bien résisté au repli mondial de l'activité, et l'amélioration du climat intérieur et extérieur devrait dynamiser la croissance. Cependant, le chômage structurel reste élevé et l'emploi stagne.

Le Conseil d'administration du FMI salue les résultats économiques de la Finlande, mais il encourage les autorités à déclencher un cercle vertueux d'amélioration de l'emploi, de la croissance et des finances publiques pour préparer le pays de façon efficace au vieillissement de la population. Des réformes globales réduiraient l'ampleur de l'ajustement budgétaire nécessaire pour garantir la viabilité à long terme des finances publiques. La position budgétaire s'est dégradée rapidement ces dernières années et, même si l'on prévoit le maintien d'un excédent à moyen terme, les perspectives à long terme sont moins encourageantes. Les contraintes budgétaires liées au vieillissement de la population devraient être lourdes, compte tenu du système public généreux de protection sociale. Le Conseil recommande que les baisses de l'impôt sur le revenu

Finlande	2001	2002	2003	2004	2005 Projections
	(variation en pourcentage)				
PIB	1,1	2,3	2,0	3,1	2,9
Demande intérieure	1,7	1,3	2,1	2,4	2,5
	(pourcentage de la population active)				
Taux de chômage	9,1	9,1	9,0	8,8	8,3
	(pourcentage du PIB)				
Solde budgétaire (admin. pub.)	5,2	4,3	2,1	2,1	1,9

Source : rapport des services du FMI.

prévues pour 2005-07 soient compensées par une réduction des dépenses publiques, obtenue de préférence par l'amélioration de l'efficacité des services sociaux et des aides sociales.

Le Conseil salue la vaste réforme des retraites et engage les autorités à relever le taux d'emploi, surtout parmi les travailleurs les plus jeunes et les plus âgés, dont le taux d'activité est relativement faible. Il les encourage aussi à renforcer la concurrence sur les marchés de produits, à attirer davantage les investissements directs étrangers, à accélérer la privatisation des entreprises publiques et à réduire les subventions agricoles. ■

Voir les notes d'information au public n° 05/9 (Afghanistan), n° 05/14 (Finlande) et n° 05/21 (El Salvador) sur le site du FMI (www.imf.org).

Assistance technique

Rapport du BIE

Internalisation et meilleure mise en œuvre sont les clés de la réussite

Chaque année, le FMI consacre environ 80 millions de dollars à l'assistance technique, dont près de 70 % pour les pays à faible revenu. Cet investissement est-il efficace? Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI vient de rendre publique son évaluation du programme d'assistance technique de l'institution, qui a pour but d'aider les pays à améliorer leurs politiques. Marcelo Selowsky, Directeur adjoint du BIE et chef de l'équipe qui a préparé le rapport, commente les conclusions et les recommandations du Bureau.

BULLETIN DU FMI : Le FMI a déjà examiné plusieurs fois l'efficacité de son assistance technique. Qu'apporte le rapport du BIE?

M. SELOWSKY : Notre démarche est différente par deux aspects. Premièrement, nous avons soigneusement décomposé l'assistance technique en trois étapes : définition des priorités, prestation de l'aide, et suivi et évaluation. Cela nous a permis de voir plus clairement comment la rendre plus efficace et d'analyser les liens entre les trois étapes. Par exemple, avec un suivi et une évaluation de meilleure qualité, on peut espérer améliorer la définition des priorités à l'avenir. Deuxièmement, nous avons interrogé sur le terrain — Cambodge, Honduras, Niger, Ukraine, Yémen et Zambie — plus de cent interlocuteurs du FMI étroitement associés au processus d'assistance technique.

BULLETIN DU FMI : Pourquoi avoir choisi ces six pays?

M. SELOWSKY : Ils sont représentatifs des pays confrontés à des difficultés institutionnelles. Ils bénéficient aussi d'une assistance technique considérable par rapport à la taille de leur économie. L'Ukraine, par exemple, a reçu une aide importante pour faire face aux défis institutionnels que connaissent généralement les pays en transition. Le cas de la Zambie et du Niger est plus caractéristique de l'Afrique subsaharienne. Au Yémen, l'assistance technique s'est fortement accrue au cours de la période considérée, ce qui a posé la question de la capacité d'absorption du pays.

BULLETIN DU FMI : Avez-vous été surpris par ce que vous avez constaté?

M. SELOWSKY : L'une des choses les plus intéressantes que nous ayons constatées est la résistance à laquelle se heurtent les organismes locaux lorsqu'ils essaient d'exploiter les nouvelles capacités mises en place grâce à l'assistance technique. Dans les domaines de la perception des impôts et de la surveillance

bancaire, par exemple, la qualité de l'aide fournie par le FMI est excellente, que ce soit sur le plan de la formation, de la modernisation des processus et des systèmes, ou de la mise à profit de l'expérience des autres pays pour former les fonctionnaires. Mais dès que les organismes commencent à appliquer les connaissances qu'ils ont apprises et essaient de sévir à l'encontre des personnes qui fraudent le fisc ou la douane, ils se heurtent sou-

vent à de fortes résistances politiques. Il en va de même de l'assistance technique fournie aux organismes qui contrôlent le système bancaire; dans ce cas, la résistance apparaît lorsqu'ils essaient de contrôler les comptes des banques en difficulté ou de les amener à améliorer la situation de leurs actifs.

Ce qui m'a surpris, c'est que ces problèmes se rencontrent dans tous les pays. Le FMI doit être plus attentif à l'application de ses recommandations et ne pas hésiter à évoquer franchement les problèmes avec les autorités.

BULLETIN DU FMI : D'après votre évaluation, les priorités de l'assistance technique n'ont pas grand-chose à voir avec celles des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté

(DSRP) ou les grands dossiers examinés lors des consultations annuelles (au titre de l'article IV) avec les pays. Comment remédier à ce décalage?

M. SELOWSKY : Les départements géographiques du FMI pourraient s'investir davantage dans la définition des priorités de l'assistance technique. Ils sont au centre des consultations au titre de l'article IV et du processus des DSRP; ils sont donc bien équipés pour identifier les priorités en fonction des besoins à court et à moyen terme des pays, ainsi que pour émettre un avis neutre sur les besoins les plus urgents d'assistance technique dans tous les domaines relevant des départements fonctionnels du FMI, c'est-à-dire ceux qui s'occupent des questions monétaires et budgétaires. Dans les pays pauvres, le meilleur moyen d'identifier les priorités est de s'appuyer sur le DSRP et les consultations globales dans la mesure où ils portent sur les politiques à moyen terme.

BULLETIN DU FMI : Qu'est-ce qui détermine les priorités de l'assistance technique si ce ne sont pas les DSRP ni les consultations au titre de l'article IV?

M. SELOWSKY : Pour une bonne part, l'assistance technique est déterminée par les initiatives institutionnelles, telles que les pro-



Michael Spilner/FMI

M. Selowsky : L'une des choses les plus intéressantes que nous ayons constatées est la résistance à laquelle se heurtent les organismes locaux lorsqu'ils essaient d'exploiter les nouvelles capacités mises en place grâce à l'assistance technique.

grammes d'évaluation du secteur financier et les rapports sur l'observation des normes et codes ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Tout cela est légitime, mais nous voudrions nous assurer que ces initiatives ne fassent pas passer au second plan les autres besoins des pays. Or, c'est dans les DSRP et lors des consultations annuelles, dans lesquels les départements géographiques jouent un rôle fondamental, que ces besoins sont le mieux exprimés. En outre, si nous voulons que la répartition de l'assistance technique réponde davantage à la demande et que le système de répartition des ressources entre les départements soit moins statique et suive l'évolution des besoins des pays, il faut, là encore, que les départements géographiques jouent un plus grand rôle.

BULLETIN DU FMI : Les recommandations du BIE ne vont-elles pas grever davantage le budget du FMI alors que les ressources vont se faire de plus en plus rares?

M. SELOWSKY : Le Conseil d'administration du FMI a soulevé cette question lorsqu'il a examiné notre rapport. Nombre de nos recommandations exigeraient que les activités d'assistance technique soient réduites mais mieux ciblées. Il se peut qu'il faille parfois choisir entre quantité et qualité. Cependant, beaucoup de nos recommandations supposent un changement des habitudes et des pratiques, plutôt qu'une augmentation de la charge de travail et la mobilisation de ressources supplémentaires. Par exemple, une bonne partie du travail de suivi que nous recommandons pourrait être incorporée aux activités d'assistance technique elles-mêmes.

BULLETIN DU FMI : Certains pensent que le FMI devrait faire payer son assistance technique, en faisant valoir que cela renforcerait l'engagement des pays et atténuerait le problème de ressources. Pourquoi le BIE est-il sceptique à cet égard?

M. SELOWSKY : Notre évaluation avait pour but non pas d'accroître les recettes du FMI, mais d'améliorer l'efficacité de l'assistance technique. Nous n'avons considéré la question du paiement de l'assistance que du point de vue de l'internalisation. L'essentiel de l'assistance technique du FMI est fourni à des pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 1.000 dollars. Si elle était payante, ces pays s'adresseraient à d'autres donateurs qui la fournissent gratuitement. Les pays qui ont de bonnes relations avec les donateurs n'auront aucun mal à le faire, mais pas les autres; c'est pourquoi cette solution ne semble pas très équitable.

Par ailleurs, si les priorités de l'assistance technique sont mal définies, c'est en raison de l'absence de consensus au sein des gouvernements. Le favoritisme politique fausse le processus dès le départ et ce n'est pas en faisant payer l'assistance qu'on éliminera cette distorsion. Le mieux serait que les pays consacrent davantage de ressources à la conception de l'assistance technique, ce qui serait un bien meilleur gage d'internalisation. Plusieurs de nos recommandations vont dans ce sens. ■

Propos recueillis par Christine Ebrahim-zadeh

Le texte du rapport du BIE *Evaluation of the Technical Assistance Provided by the Fund* figure à l'adresse suivante : www.imf.org/external/np/ieo/2005/ta/eng/013105.htm.

Conclusions

- L'assistance technique (AT) semble bien ciblée en faveur des pays à faible revenu et associée de façon positive aux programmes économiques appuyés par des accords FRPC.
- Les nouvelles initiatives du FMI, telles que les rapports sur l'observation des normes et codes, déterminent davantage l'AT que les DSRP et les consultations au titre de l'article IV.
- L'AT ne s'appuie pas sur un cadre de politique économique à moyen terme par pays, qui permettrait d'en fixer les priorités.
- Le filtrage des priorités a entravé la définition des priorités de l'AT à l'intérieur des pays et entre pays.
- Dans l'ensemble, les interlocuteurs des États membres sont satisfaits des experts résidents envoyés par le FMI.
- Dans l'ensemble, les autorités ne participent que passivement à la préparation du mandat des experts, d'où une faible internalisation et un très net décalage entre les attentes des uns et des autres.
- La coordination entre le FMI et les donateurs a souvent été médiocre, mais la communication avec la Banque mondiale est meilleure.
- Dans l'ensemble, l'AT a amélioré les capacités techniques des organismes, mais ces derniers n'ont pas tous pu en tirer pleinement parti.
- Les documents et les rapports du FMI n'établissent pas une distinction claire entre les différentes étapes de l'AT, ce qui limite la capacité du FMI de prendre des décisions pour l'assistance future en fonction de ce qui a déjà été accompli.

- Souvent, des interventions politiques ou le manque de soutien des autorités empêche les organismes d'utiliser efficacement les nouvelles connaissances acquises grâce à l'AT.
- Le BIE doute que, en faisant payer l'AT, on renforcerait l'internalisation et identifierait mieux les priorités.

Recommandations

- Le FMI devrait fixer les priorités de l'AT en fonction de la politique économique à moyen terme du pays, de ses orientations stratégiques particulières et sur la base d'une évaluation plus systématique des facteurs qui expliquent les résultats obtenus auparavant.
- Le FMI devrait concevoir une approche plus systématique pour suivre les progrès accomplis dans les principaux domaines de l'AT et en expliquer les principaux manquements.
- Les autorités et les interlocuteurs du FMI devraient être plus associés à la conception des activités d'AT ainsi qu'à leur suivi pour encourager une plus grande internalisation et un engagement plus solide.
- Les experts devraient s'efforcer davantage d'identifier des solutions et d'examiner les diverses possibilités avec les autorités locales avant de rédiger leurs recommandations.
- Les évaluations *ex post* de l'AT devraient être élargies et des procédures plus systématiques mises en place pour en diffuser les leçons.
- Le filtrage des priorités devrait cesser ou être remplacé par une formule permettant une répartition plus efficace de l'AT.

Le rôle des institutions dans la croissance économique

Quels sont les rouages de la croissance et du développement? Le 16 février dernier, cinq prestigieux économistes se sont penchés sur cette difficile question lors du symposium marquant la clôture de la conférence «Défis macroéconomiques dans les pays à faible revenu» organisée par le Département des études du FMI. Abhit Bannerjee (MIT), Tim Besley (LSE), Simon Johnson (MIT, actuellement détaché au FMI), Dani Rodrik (Harvard) et John Williamson (Institute for International Economics) ont participé à ce débat dont Arvind Subramanian (FMI) a été l'animateur. De manière générale, ils ont reconnu l'importance de la qualité des institutions pour la croissance à long terme, mais à la question de savoir si les institutions permettent d'amorcer la croissance ou si l'on peut expliquer les grandes différences entre pays en partant des «microexpériences», ils ont apporté des réponses divergentes.

Selon Abhit Bannerjee, les macroéconomistes gagneraient à s'inspirer des études microexpérimentales. Ils pourraient en effet en tirer des estimations qui leur permettraient de répondre aux questions détaillées et spécifiques qui échappent

à leur démarche agrégée. Une réflexion a beau être spécifique, elle n'en est pas pour autant dépourvue de pouvoir d'abstraction. Qui plus est, les microdonnées peuvent orienter les macroéconomistes vers certains domaines et les inciter à se montrer plus vigilants face aux risques de distorsion. Pour appuyer sa thèse — les «microexpériences» comme outil de «macro-apprentissage» —, M. Bannerjee a

imaginé un dialogue fictif entre un macroéconomiste «impatience» et un microéconomiste «zélé» à bord d'un avion. Le voyage touchant à sa fin, notre macroéconomiste finit par reconnaître la complémentarité des macrorégressions et des microexpériences.

Pour expliquer les inégalités de revenu à l'échelle mondiale on invoque généralement les différences entre pays, et non les contrastes qui existent au sein d'un même pays. Selon Dani Rodrik, cela «n'est pas sans conséquences sur le plan méthodologique». Peut-on extrapoler les microexpériences pour mieux comprendre les différences entre pays diamétralement opposés dans leur développement (par exemple pour expliquer pourquoi le Kenya ne ressemble pas à la Suède)? Pour lui, de nombreux doutes existent. En outre, ces expériences aléatoires peuvent-elles véritablement faire l'objet d'une extrapolation linéaire? Pour M. Bannerjee, la difficulté qu'il y a

à comprendre les différences de croissance entre pays incite à utiliser davantage les microexpériences, car «elles constituent le seul levier dont nous disposons».

Institutions et développement

La qualité des administrations publiques figure désormais au cœur de la problématique du développement. Est-ce là une mode passagère? Tim Besley se dit perplexe face à l'intérêt que suscitent depuis peu les règles institutionnelles, les structures de soutien et les changements institutionnels dans les études transnationales. L'Inde, par exemple, est un pays qui a lui seul fait apparaître d'énormes contrastes institutionnels aussi bien dans le temps que dans l'espace. Certes, les institutions changent et évoluent, mais il faut reconnaître que le passage de l'autocratie à la démocratie présente un étonnant degré de continuité. Une étude des démocraties ne manque pas de produire des résultats très hétérogènes, mais en posant les questions pertinentes, les chercheurs réussissent à recueillir un vaste corpus de données et d'expériences qui permettent d'appréhender le développement de façon plus nuancée.

Simon Johnson n'accorde pas autant d'importance aux variations au sein d'un même pays sur le plan des structures juridiques, économiques ou sociales. Selon lui, «ces détails institutionnels n'importent pas tellement». L'intérêt des institutions, sur le court et le long terme, tient à ce qu'elles sont un des principaux déterminants de la situation économique d'un pays et donc des énormes différences de prospérité à l'échelle internationale. L'histoire révèle que des institutions fragiles sont un facteur d'instabilité et une cause de diminution des revenus sur très longue période.

M. Johnson souligne combien il importe de renforcer les droits de propriété et, parallèlement, les structures démocratiques. Il reconnaît avec M. Besley que les institutions peuvent changer et que, d'ailleurs, cela se produit souvent. Évoquant la «vague spectaculaire de démocratisation» de ces deux dernières décennies, M. Johnson avance que les institutions politiques se sont démocratisées, mais que les institutions économiques ont progressé plus lentement. Selon lui, il est peu probable que les «acteurs exogènes» aient un effet positif sur



Dani Rodrik



Tim Besley



Abhit Bannerjee

les institutions. Par le passé leur influence a certes été notable, mais bien souvent elle a été le résultat forcé de la colonisation.

Le changement, une affaire de temps

Dani Rodrik estime en revanche que «la bonne gouvernance n'est pas indispensable pour amorcer la croissance». Il conteste l'avis de M. Johnson sur le changement institutionnel, car selon lui il s'opère dans la durée; or, la croissance peut se manifester à court terme même en l'absence de changement. Les différences de «qualité institutionnelle» sont le principal déterminant de la croissance, mais uniquement à long terme. Il ajoute que, comme personne ne détient le secret du cadre institutionnel optimal, cette constatation n'est pas d'un grand secours pour la politique économique. Les études empiriques ont toutefois cela de rassurant qu'elles montrent qu'un pays peut enregistrer une croissance vigoureuse sans pour autant avoir à subir de vastes changements institutionnels.

M. Rodrik propose une démarche en trois temps pour définir des stratégies de croissance : établir un diagnostic faisant ressortir les principales contraintes, concevoir et cibler des politiques permettant de les surmonter, et institutionnaliser le processus de diagnostic, car les contraintes évoluent dans le temps. Cette approche n'a rien d'hétérodoxe puisqu'elle s'appuie sur des données empiriques et sur les principes économiques généralement reconnus.

L'expérience acquise depuis les années 90 montre que les institutions ont un rôle à jouer; John Williamson et ses confrères l'admettent. Auteur de l'expression «consensus de Washington» servant à désigner les politiques économiques que plusieurs institutions washingtoniennes semblaient préconiser pour l'Amérique latine à la fin des années 80, il précise que son intention n'était pas de le présenter comme une «recette» pour procéder aux réformes. En effet, le travail à réaliser n'a rien de statique, car, outre les réformes institutionnelles à entreprendre, il faut appliquer des politiques et des mesures macroéconomiques contracycliques propres à améliorer la répartition du revenu et à remédier aux rigidités du marché de l'emploi.

M. Rodrik, Johnson et Besley ont abondamment débattu de l'importance relative pour la croissance des réformes institutionnelles et de la technique de diagnostic proposée par M. Rodrik. À la question de M. Johnson — que faudrait-il pour promouvoir la croissance et comment sa proposition permettrait de l'entretenir —, M. Rodrik a répondu que l'obsession de la réforme institutionnelle et de la gouvernance risque de faire perdre de vue ce qui produit réellement des résultats et ce qui peut effectivement être fait. Si les réformes institutionnelles étaient aussi cruciales que le pense M. Johnson, elles devraient alors bousculer les rapports de force et la répartition de la richesse; or, les périodes d'essor des quarante à cinquante dernières années révèlent que les bénéficiaires des régimes en place

n'ont pas eu à déplorer de pertes.

M. Besley a fait observer que la question était d'autant plus complexe que les élites en place peuvent être aussi bien un facteur de croissance, comme on a pu le voir dans l'Angleterre du XIX^e siècle, qu'un obstacle.

Gare aux panacées

Réagissant aux interventions de l'assistance, les panélistes ont commenté la manière dont le FMI et la Banque mondiale abordent la croissance et le développement. Selon M. Williamson, s'il n'y a pas lieu d'être profondément déçu par le travail des deux institutions, les politiques de taux de change ne manquent pas de préoccuper. Il faut en effet éviter les «surévaluations excessives», surtout dans les pays à taux de change flottant. M. Rodrik a évoqué l'obsession actuelle du ciblage de l'inflation, de l'indépendance des banques centrales et des taux de change flottants.

Se référant à la Banque mondiale, M. Johnson s'est dit choqué par le fait qu'une grande part de l'assistance des donateurs était répartie sans tenter de suivre une démarche aléatoire. Il a salué les «progrès considérables» accomplis par la Banque dans son travail d'évaluation des institutions et de définition des mesures réalisables, mais il y voit des éléments disparates et non une réflexion systématique sur l'élaboration d'un outil de diagnostic quantitatif utile. Pour sa part, M. Bannerjee regrette que la Banque mondiale délaisse les projets concrets et les réussites spécifiques au profit du financement de programmes et d'un appui budgétaire global. Il a souligné combien il était important de poursuivre le travail d'expérimentation pour voir ce qui donne des résultats, tout en admettant que la tâche était redoutable. Dans le même ordre d'idées, il a mis en garde contre la recherche de panacées pour résoudre les problèmes de croissance et de développement. Selon lui, le microcrédit est un exemple d'«idée astucieuse» qui aurait d'abord dû être évaluée correctement puis, en fonction des résultats, développée sur une plus grande échelle. ■

Jacqueline Irving

FMI, Département des relations extérieures



Simon Johnson

Eugène Salazar/FMI



John Williamson

Eugène Salazar/FMI

Les exposés du symposium (vidéo) et les documents présentés lors de la conférence «Défis macroéconomiques dans les pays à faible revenu» peuvent être visualisés à www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/macro/index.htm.

Les banques centrales veulent une transparence accrue et de meilleure qualité

Il est généralement admis aujourd'hui que la politique monétaire doit être transparente — on est bien loin du langage qu'Alan Greenspan aurait tenu devant une commission du Congrès américain : «J'ai appris à bredouiller en restant parfaitement cohérent. Si je vous parais anormalement clair, c'est que vous m'avez mal compris». Désormais les banques centrales du monde entier cherchent non seulement à accroître la transparence, mais à agir sur sa qualité. Dans cette optique, des responsables de banques centrales, des universitaires et des fonctionnaires du FMI se sont réunis pour un séminaire sur les moyens de mettre en œuvre le code de bonnes pratiques du FMI pour la transparence des politiques monétaire et financière (code PMF).

Tout le monde le reconnaît désormais : la politique monétaire doit être transparente, surtout dans les pays qui possèdent une solide tradition de démocratie responsable et d'autonomie de la banque centrale. Comme Agustín Carstens, Directeur général adjoint du FMI, l'a indiqué dans ses remarques préliminaires, même les pays qui n'ont pas encore procédé à l'évaluation de leur politique monétaire et financière s'intéressent de plus en plus aux bonnes pratiques en matière de transparence. Cet intérêt repose certainement sur le lien entre transparence, crédibilité et efficacité de la politique — thème qui a tenu la vedette au cours du séminaire.

En septembre 1999, le Comité intérimaire (aujourd'hui Comité monétaire et financier international), organe directeur du FMI, a adopté le code PMF. Depuis cette date, les services du FMI ont évalué les pratiques en matière de transparence dans plus de soixante pays et le Conseil d'administration a par deux fois réexaminé cette approche, qui va bientôt faire l'objet d'un rapport à l'attention du Conseil.

Qu'attendent les pays de l'adoption du code? Mark Stone (Département des systèmes monétaires et financiers du FMI) a résumé les principaux thèmes mentionnés dans les observations des pays, soulignant que le code PMF est appliqué dans des cadres institutionnels et juridiques très divers et que l'importance donnée à la transparence varie selon les conditions locales. En analysant l'expérience des pays, il a émis l'idée que le mouvement vers plus de transparence est généralement déclenché par l'une des évolutions suivantes : adoption du ciblage de l'inflation, passage d'une économie dirigée à une économie de marché, développement accéléré du marché financier, participation à un programme d'évaluation du

secteur financier (PESF) ou réforme des structures du contrôle financier.

Bienfaits de la transparence

Si les praticiens et les théoriciens sont d'accord sur l'importance de la transparence, leurs opinions divergent quant aux bienfaits de l'application du code PMF. Selon Pablo García (Banque centrale du Chili), la transparence, en accentuant l'obligation de rendre des comptes pour les décideurs, peut compenser le déficit de légitimité qui survient lorsque les dirigeants non élus d'une institution se voient confier certains aspects essentiels du bien-être de la population. Entre autres bienfaits de la transparence, Ridha Ben Achour (Banque centrale de Tunisie) a mentionné l'ouverture de l'accès aux marchés des capitaux et l'obtention de conditions d'emprunt plus avantageuses. Les études de cas montrent qu'une répartition clairement établie des responsabilités entre la banque centrale et le ministère des finances peut améliorer la coordination des politiques monétaire et budgétaire. Faut de cette coordination, les pays risquent de subir la multiplication des activités quasi budgétaires, la monétisation des déficits publics, la confusion des objectifs entre la gestion de la dette et celle de la liquidité et d'autres causes de tension qui minent leur stabilité monétaire.

Andrew Hauser

La transparence de la politique monétaire, en rendant celle-ci prévisible, contribue aussi à la stabilité des prix, surtout dans le cas de chocs violents et imprévus. Helio Mori (Banque centrale du Brésil) a indiqué qu'à une époque où son pays subissait des chocs extérieurs, s'écartait de son objectif d'inflation en raison de l'évolution du prix des actifs et finalement connaissait une dépréciation de sa monnaie, la transparence avait contribué à atténuer les craintes du public. Selon Andrew Hauser, Administrateur suppléant du FMI pour le Royaume-Uni, la politique d'ouverture de la Banque d'Angleterre et son vaste programme de publications ont élevé la qualité de son travail en le soumettant chaque année à l'examen du public.

Bien entendu, la transparence comporte aussi des coûts pour les producteurs d'informations (publications, gestion d'un site web et rédaction de comptes rendus pour présenter clairement les divers arguments) et les utilisateurs (temps passé à lire et à comprendre les déclarations et les publications, et aussi consultations prolongées avant les changements de la réglementation financière). Comme l'a indiqué Hauser, l'opération la plus délicate consiste à annoncer un résultat attendu alors que l'on n'est absolument pas certain de ce résultat.

De la responsabilisation à l'efficacité

Selon Carl Walsh (université de Californie, Santa Cruz), les pratiques en matière de transparence ont changé d'orientation. En fait, c'est le degré d'autonomie institutionnelle qui oriente la politique de transparence, dans la mesure où il détermine si le gouvernement révèle ses instructions à la banque centrale ou si cette dernière doit elle-même rendre compte de ses activités. Les demandes de responsabilisation qui émanent du public ont amené les banques centrales autonomes à adopter des stratégies de communication plus volontaristes.

D'après M. Walsh, si les premiers débats au sujet de la transparence insistaient sur la responsabilisation et sur le biais inflationniste que provoque l'absence d'information, on met maintenant l'accent sur l'efficacité de la politique. En appliquant une simple règle de Taylor (qui détermine les taux d'intérêt en fonction de deux variables — inflation et écart de production), on a rapproché la politique de sa frontière d'efficacité (à savoir le compromis idéal entre le minimum d'inflation atteignable et la variabilité de la production). Désormais il suffit de changements qualitatifs, comme la communication d'informations claires sur le sentier futur des taux d'intérêt, pour repousser cette frontière. En somme, selon M. Walsh, l'annonce d'une politique fonctionne comme un engagement automatique; elle facilite les arbitrages en ancrant les anticipations d'inflation.

Transparence et flexibilité

La ligne étroite qui sépare l'annonce d'un engagement et l'action, qui en dit plus que tous les mots même s'ils sont «ambigus dans un sens constructif», est au cœur du paradoxe de la crédibilité. Quand une banque centrale est crédible, flexibilité et transparence peuvent aller de pair. Donald Kohn, du Système fédéral de réserve des États-Unis, a donné l'exemple d'une époque où le Comité d'open market de cette institution communiquait les minutes de ses réunions. Quand le marché a surréagi à des informations sur les taux d'intérêt, phénomène qui a réduit la marge de manœuvre du Comité face à des imprévus, la Fed a revu ses pratiques de communication. Elle a par la suite limité ses déclarations à l'analyse des risques relatifs à l'inflation et à la production pour éviter que le marché anticipe à tort les réactions de la politique monétaire.

Selon M. Kohn, il n'y a pas nécessairement contradiction entre transparence et flexibilité, à condition que le marché soit bien conscient que le résultat de la politique est par définition hypothétique et que l'incertitude reste considérable. Cette idée a été reprise par certains intervenants, dont M. García, pour lequel il ne s'agit pas de contradiction entre trop de transparence et trop de flexibilité, mais plutôt entre trop de transparence et une trop forte sous-estimation de l'incertitude par le public.

Politique anticyclique et stabilité financière

M. García a souligné également que la transparence du ciblage de l'inflation, par ses retombées positives sur la crédibilité, repousse la frontière d'efficacité et donne une marge à la politique monétaire pour qu'elle puisse agir dans un sens anticyclique ou faire face aux problèmes de stabilité financière. Selon lui, les efforts d'éducation sensibilisent le public en lui faisant mieux comprendre le rôle de l'objectif d'inflation. C'est l'absence de changement de politique ou une orientation neutre qui constitue le véritable test de la stratégie de communication d'une banque centrale, surtout dans les marchés émergents où c'est la direction du mouvement des taux et non leur niveau absolu qui compte le plus pour le mécanisme de transmission. Pierre Saint-Amant (Banque du Canada) a soutenu aussi que, dans la mesure où le public prend confiance dans la réalisation de l'objectif d'inflation, les marchés ont moins tendance à surréagir aux perturbations. Il a cité comme exemple de ce phénomène la diminution de la volatilité de la production au Canada après l'adoption du ciblage de l'inflation.

Dans la mesure où le public prend confiance dans la réalisation de l'objectif d'inflation, les marchés ont moins tendance à surréagir aux perturbations.

Pierre Saint-Amant

L'effet sur la stabilité financière a été étudié par le groupe d'experts dirigé par Tomás Baliño (Département des systèmes monétaires et financiers du FMI), qui a fait la distinction entre transparence *ex post* et *ex ante*. Edward Offenbacher (Banque d'Israël) a soutenu que la transparence *ex post* est plus facile pour la politique monétaire, car les banques centrales publient régulièrement des informations sur l'évolution de l'inflation pour satisfaire à l'obligation de rendre des comptes. La divulgation *ex ante* — des prévisions par exemple — est plus problématique, du fait qu'elle risque de donner trop d'importance aux analystes financiers et de semer la confusion dans le public au sujet des objectifs et des projections. De même, la révélation des interventions sur les changes et des apports de liquidité d'urgence se fait généralement *ex post* et elle est formulée avec précaution pour limiter la volatilité du taux de change et l'aléa moral.

En résumant les débats, Hervé Ferhani (Département des systèmes monétaires et financiers du FMI) a souligné que les banques centrales prêtent désormais plus d'attention aux problèmes opérationnels et aux modes de communication avec les marchés financiers. En conséquence, elles cherchent à améliorer la transparence, et plus seulement à l'augmenter. Selon lui, en agissant ainsi, elles sont fidèles à l'esprit du code PMF. ■

Marie-Thérèse Camilleri Gilson
FMI, Département des systèmes monétaires et financiers

Pour obtenir de plus amples informations sur la transparence des politiques monétaire et financière, prière de se reporter au texte intégral du code PMF sur le site www.imf.org/external/np/mae/mft/code/.

République démocratique du Congo : les leçons à tirer au sortir du conflit

Troisième pays d'Afrique par sa taille, la République démocratique du Congo (RDC) consent d'énormes efforts pour se relever de l'une des plus sanglantes guerres de l'histoire du continent, qui a fait des millions de victimes. Un nouvel ouvrage, *Post-conflict Economics in Sub-Saharan Africa*, examine le relèvement de la RDC ainsi que les enjeux considérables de la stabilisation et de la reconstruction du pays en en tirant des leçons pour les autres pays qui sortent d'un conflit. Le chef d'équipe du FMI et directeur de la publication, Jean A.P. Clément, ainsi que trois auteurs du livre, Bernardin Akitoby, Ragnar Gudmundsson et Charles Amo Yartey, commentent les leçons à tirer de l'expérience de la RDC.

BULLETIN DU FMI : Pourquoi avoir choisi le cas de la République démocratique du Congo et quelles leçons en avez-vous tirées?

M. CLÉMENT : Le relèvement remarquable de la RDC tant sur le plan politique que sur le plan économique est riche d'enseignements. Il témoigne en particulier de l'importance d'un engagement volontariste de la communauté internationale, avant même la signature d'un accord de paix. L'intervention rapide du FMI a été déterminante pour mobiliser un soutien international et fournir des conseils de politique économique en temps voulu aux réformistes du gouvernement, ce qui a accéléré le redressement.

Une autre leçon est que l'internalisation du programme de réformes aux plus hauts échelons de l'État est indispensable, comme le sont la coordination entre les partenaires internationaux et l'association des représentants de la société civile dès le début du processus de relèvement. Dans le cas de la RDC, le président lui-même, Joseph Kabila, a donné son aval au programme.

Dans les pays qui sortent d'un conflit, les services du FMI et les donateurs doivent faire preuve de souplesse. Pour entretenir la dynamique des réformes et consolider le processus de paix, il faut sortir des sentiers battus et raisonner globalement, sans oublier les aspects régionaux du conflit.

De plus, un accord de paix sans pilier économique serait voué à l'échec, car la population ne récoltera pas les divi-

dendes de la paix et le risque d'un retour de la guerre sera d'autant plus grand.

À notre avis, ce sont de précieuses leçons pour les autres pays qui sortent d'un conflit. Il nous a aussi semblé important de décrire ce qui avait été accompli, pas seulement pour la communauté internationale, mais aussi pour le peuple de la RDC. D'ailleurs, c'est le peuple congolais lui-même qui nous a demandé de le faire pour que son expérience soit utile à d'autres.

BULLETIN DU FMI : Quelles ont été les principales causes de conflit et les caractéristiques des cycles de conflit?

M. YARTEY : Nous avons étudié les causes de conflit à l'aide du modèle Collier-Hoeffler, mais en ne l'appliquant qu'à l'Afrique subsaharienne et en y ajoutant des indicateurs de la qualité des institutions et de la corruption. D'après nos résultats, les causes des conflits en Afrique subsaharienne sont surtout la lenteur de la croissance, la faiblesse des institutions, la corruption et la pauvreté. La dépendance à l'égard des matières premières est une autre cause majeure, mais de bonnes politiques économiques et une gestion transparente des recettes qui en découlent peuvent en atténuer les effets. Il apparaît aussi que, dans la région des Grands lacs, la probabilité de guerre civile est beaucoup plus élevée (27 %) que pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (9 %).

M. CLÉMENT : Le livre porte aussi sur le cycle de conflit dans vingt pays au cours de ces trente dernières années. On constate que les conflits ont été plus prolongés pendant la décennie qui a précédé la chute du mur de Berlin. Depuis 1990, les conflits ont été plus intenses mais aussi plus courts. Contrairement à ce qui s'est passé lors des conflits antérieurs, les pays qui sont sortis d'un conflit depuis 1990 ont connu une contraction beaucoup plus forte de leur production et une inflation très élevée. Cela nécessite une période de stabilisation macroéconomique immédiatement après le conflit. En outre, on constate un très net changement du montant et de la structure de l'aide accordée à

ces pays. Avant 1990, l'aide était en général maintenue pendant le conflit en raison de considérations géopolitiques. Depuis 1990, l'aide a plutôt diminué après l'éclatement d'un conflit



Michael Spillito/FMI

Un accord de paix sans pilier économique serait voué à l'échec, car la population ne récoltera pas les dividendes de la paix.

Jean Clément



Michael Spillito/FMI

Les causes des conflits en Afrique subsaharienne sont surtout la lenteur de la croissance, la faiblesse des institutions, la corruption et la pauvreté.

Amo Yartey

pour reprendre après. La durée moyenne des conflits a été d'environ 15 ans (avant, pendant et après le conflit).

Nous avons constaté que, trop souvent, l'aide internationale s'amenuise peu après les accords de paix, alors que, au contraire, il faudrait qu'elle soit maintenue durablement à un niveau suffisant pour consolider la paix et éviter que les hostilités ne reprennent.

M. GUDMUNDSSON : L'aide doit être bien échelonnée dans le temps et maintenue assez longtemps. D'après un rapport récent de la Banque mondiale, l'aide étrangère ne produit ses effets les plus nets sur la croissance économique que cinq ans après la fin d'un conflit. Il importe donc que les donateurs ne se limitent pas à apporter une aide humanitaire à court terme. Pendant le conflit et immédiatement après, l'aide doit certes être surtout humanitaire, mais pendant la phase de reconstruction, elle doit stimuler le développement du secteur des biens échangeables, en visant en particulier à reconstruire les services publics et les infrastructures de base pour faciliter la reprise de la croissance.

De même, une assistance technique est indispensable, car, dans les pays qui sortent d'un conflit, les capacités administratives sont passablement délabrées. L'assistance technique est nécessaire pour accroître les recettes fiscales, améliorer la gestion des dépenses publiques, mettre en place une politique monétaire indépendante, reconstituer un système de paiement efficace, assurer une surveillance bancaire effective et faciliter les réformes structurelles, notamment par l'adoption de procédures saines et transparentes de passation de marchés publics. Ce dernier point est essentiel pour garantir une utilisation efficace et transparente de l'aide extérieure.

BULLETIN DU FMI : Vous insistez sur l'importance de l'aspect pluridimensionnel des politiques à élaborer et à mettre en œuvre. Comment est-il possible alors de définir des priorités?

M. CLÉMENT : Le cas de la RDC montre qu'il est indispensable de disposer, dès le départ, d'un bon diagnostic de la situation économique et institutionnelle, qui ait l'aval des autorités nationales et de la société civile. Tel était le sens de la mission multisectorielle du FMI dirigée par notre Département Afrique en février 2001, en collaboration avec la Banque mondiale, avant même la signature de l'accord de paix. Les politiques élaborées sans diagnostic clair ont toutes les chances d'échouer.

Très tôt, le FMI a fourni une assistance dans les domaines budgétaire, monétaire, financier, de la politique de change et des statistiques. L'accent mis très tôt sur l'assistance technique et le renforcement des capacités, avec la participation de tous les départements du FMI concernés et de la Banque mondiale, a permis d'établir un diagnostic général de la situation économique ainsi que d'élaborer une stratégie d'assistance technique dotée d'objectifs clairs et bien coordonnés. À la demande du Président Kabila, des priorités ont été définies entre les besoins immédiats, à moyen terme et à long terme.

La transparence a joué un rôle essentiel dans la réussite de cette nouvelle stratégie. Avec les autorités nationales et des représentants du secteur privé, des syndicats et de la presse, nous avons défini les priorités et leur succession dans le temps. La presse a bien joué son rôle en posant des questions qui ont aidé à recenser des problèmes importants et à susciter des réactions constructives. Un dialogue entre Congolais, auquel ont participé environ 350 représentants des mouvements rebelles, de l'opposition politique non armée et de la société civile, a donné son aval à la nouvelle stratégie économique et sociale. Celle-ci bénéficiait donc d'un large soutien de la société civile congolaise. Sans ce degré d'internationalisation dès le départ et compte tenu des intérêts en jeu au lendemain d'un conflit, des problèmes seraient sûrement très vite réapparus.

M. YARTEY : Pour les pays qui sortent d'un conflit, la priorité doit être d'empêcher une nouvelle guerre, car le risque de nouveaux conflits y est beaucoup plus élevé. Il faut donc avant tout consolider les accords de paix et empêcher les tensions de réapparaître. En outre, la faiblesse des institutions et la corruption étant les principales sources de conflit et de guerres civiles, l'une des priorités dans le cas de la RDC a été de mettre en place des institutions de qualité. Le meilleur moyen d'empêcher les conflits est de faire en sorte que toute la population puisse faire entendre sa voix d'une façon non violente; cela suppose de procéder à des réformes et de mettre en place des institutions politiques satisfaisantes qui soient des gages de bonne gouvernance.

BULLETIN DU FMI : Comment avez-vous fixé les priorités?

M. CLÉMENT : Trois phases principales — stabilisation, reconstruction et développement — ont été définies, puis incluses dans la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. La phase de stabilisation visait à éliminer les distorsions les plus graves et à rompre le cercle vicieux de l'hyper-



Michael Spiltores/FMI

L'aide étrangère ne produit ses effets les plus nets sur la croissance économique que cinq ans après la fin d'un conflit.

Ragnar Gudmundsson



Michael Spiltores/FMI

Les décideurs ont aussi localisé les principaux freins à la croissance et conçu des projets qui pouvaient être mis en œuvre immédiatement.

Bernardin Akitoby

inflation et de la dépréciation de la monnaie. Il fallait avant tout payer les salaires des fonctionnaires et des militaires en temps voulu pour apaiser les tensions sociales et rétablir la confiance dans l'administration publique. En parallèle, avec l'aide de la Banque mondiale, les capacités administratives des principaux ministères, dont celui des finances, et de la banque centrale devaient être renforcées. Le remplacement des capacités administratives perdues demande beaucoup de temps, car nombre de fonctionnaires ont été tués pendant la guerre. La formation de nouveaux fonctionnaires prend du temps, d'où l'importance de prolonger l'aide extérieure. En même temps, les bases d'une concurrence équitable ont été mises en place.

M. AKITOVY : Les décideurs ont aussi localisé les principaux freins à la croissance et conçu des projets qui pouvaient être mis en œuvre immédiatement et produire des résultats éminemment visibles. Par exemple, avec l'aide de la Banque mondiale, la RDC a commencé à reconstruire les principales artères de Kinshasa, la capitale, ce qui a facilité l'accès de la population aux denrées de base. Il est aussi primordial d'appliquer les mesures dans le bon ordre. La priorité doit revenir à la restructuration des secteurs dont l'activité produira le plus rapidement des effets; dans le cas de la RDC, ce sont les secteurs minier, forestier et des transports.

Un autre aspect important de la stabilisation en RDC a été la libéralisation de la politique de change et l'unification du marché des changes. Comme on s'y attendait, une fois brisé le cycle de l'hyperinflation, le taux de change s'est stabilisé. Depuis la mise en place du taux de change flottant, la prime de change sur le marché parallèle est tombée de 500 % à moins de 2 %.

BULLETIN DU FMI : La dernière revue du programme économique triennal appuyé par la FRPC concluait que, dans l'ensemble, ce programme était bien appliqué, mais que les objectifs de dépenses budgétaires en faveur des pauvres n'avaient pas été respectés. Que faut-il faire?

M. CLÉMENT : Si l'on compare les dépenses publiques de fin 2004 à celle du début de 2001, on s'aperçoit que les dépenses consacrées aux services sociaux ont fortement progressé. C'est d'ailleurs l'un des principaux objectifs du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), élaboré par la RDC. En même temps, nous avons appris que, dans un pays qui sort d'un conflit, il faut que l'élaboration des politiques soit souple. Il ne faut pas écarter la possibilité d'événements imprévus, par exemple le retour de la violence dans certaines

parties du pays. L'important est que les réformes évoluent globalement dans la bonne direction et que les conditions macroéconomiques restent globalement stables.

BULLETIN DU FMI : Quels seront, d'après vous, les principaux enjeux de l'année à venir?

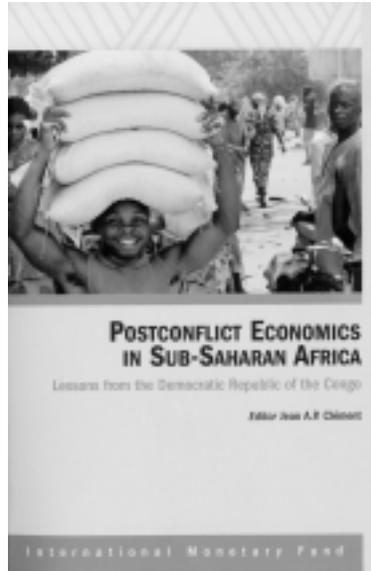
M. CLÉMENT : Il faudra avant tout consolider l'internalisation du programme économique de la RDC. Le gouvernement transitoire regroupe des représentants de nombreux partis et de l'ancien mouvement rebelle; il est important que cette cohésion soit préservée. Un grand nombre de mesures politiques, sociales et économiques doivent être prises avant les élections, ce qui exigera un esprit de coopération au sein du gouvernement. Il est donc très important que les plus hautes autorités de l'État restent mobilisées. L'internalisation suppose aussi la poursuite des discussions avec la société civile et une presse libre.

Un autre enjeu sera de consolider la culture de transparence et de bonne gouvernance. Vous pouvez créer autant d'institutions que vous voulez, mais si vous ne changez pas la culture, cela ne servira à rien. Il faut que des sanctions soient appliquées en cas de corruption et de prévarication.

La communauté internationale doit rester présente pour consolider la paix dans cette région encore très instable. La sécurité étant primordiale dans tout le pays, un soutien financier sera indispensable pour créer une armée et des forces de police à la fois professionnelles et responsables.

Par ailleurs, la consolidation de la stabilité macroéconomique et la poursuite des réformes structurelles et sectorielles demeurent essentielles et exigeront un soutien continu et coordonné du FMI, de la Banque mondiale et des autres partenaires internationaux, ainsi qu'une certaine souplesse et des solutions novatrices. Cela supposera aussi une vraie politique de décentralisation. Le caractère multi-ethnique de la société congolaise et la juxtaposition de onze provinces différentes dans le pays exigent un renforcement des capacités administratives au niveau provincial. Les dividendes de la paix doivent rayonner de la capitale. Enfin, mais ce n'est pas le moins important, les élections qui se préparent doivent être perçues par le peuple congolais comme transparentes et équitables. ■

Propos recueillis par Jacqueline Irving



L'étude *Postconflict Economics in Sub-Saharan Africa*, publiée sous la direction de Jean Clément, est en vente au prix de 28 dollars au Service des publications du FMI. Pour commander, voir instructions page 64.

Allégement de la dette des PPTÉ (au 17 février 2005)

État membre	Point de décision	Point d'achèvement	Montant engagé	Montant décaissé ¹
(millions de DTS)				
Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)				
Au titre de l'initiative lancée en 1996				
Bolivie	Septembre 1997	Septembre 1998	21,2	21,2
Burkina Faso	Septembre 1997	Juillet 2000	16,3	16,3
Côte d'Ivoire	Mars 1998	—	16,7 ²	—
Guyana	Décembre 1997	Mai 1999	25,6	25,6
Mali	Septembre 1998	Septembre 2000	10,8	10,8
Mozambique	Avril 1998	Juin 1999	93,2	93,2
Ouganda	Avril 1997	Avril 1998	51,5	51,5
Total initiative PPTE originelle			235,3	218,6
Au titre de l'initiative PPTE renforcée				
Bénin	Juillet 2000	Mars 2003	18,4	20,1
Bolivie	Février 2000	Juin 2001	41,1	44,2
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002	27,7	29,7
Cameroun	Octobre 2000	Flottant	28,5	5,5
Congo, Rép. dém. du	Juillet 2003	Flottant	228,3 ³	2,3
Éthiopie	Novembre 2001	Avril 2004	26,9 ⁴	28,1
Gambie	Décembre 2000	Flottant	1,8	0,1
Ghana	Février 2002	Juillet 2004	90,1	94,3
Guinée	Décembre 2000	Flottant	24,2	5,2
Guinée-Bissau	Décembre 2000	Flottant	9,2	0,5
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003	31,1	34,0
Honduras	Juin 2000	Flottant	22,7	8,8
Madagascar	Décembre 2000	Octobre 2004	14,7	16,4
Malawi	Décembre 2000	Flottant	23,1	6,9
Mali	Septembre 2000	Mars 2003	34,7	38,5
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002	34,8	38,4
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001	13,7	14,8
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004	63,5	71,2
Niger	Décembre 2000	Avril 2004	21,6 ⁵	24,1
Ouganda	Février 2000	Mai 2000	68,1	70,2
Rwanda	Décembre 2000	Flottant	33,8	14,4
São Tomé-et-Príncipe	Décembre 2000	Flottant	—	—
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004	33,8	38,4
Sierra Leone	Mars 2002	Flottant	98,5	62,0
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001	89,0	96,4
Tchad	Mai 2001	Flottant	14,3	7,2
Zambie	Décembre 2000	Flottant	468,8	351,6
Total initiative PPTE renforcée			1.562,4	1.123,4
Total pour les 28 États membres			1.797,7	1.342,0

Définitions :

Point de décision : Point auquel le FMI décide si un État membre remplit les conditions requises pour bénéficier d'une aide au titre de l'initiative PPTE (normalement au vu des résultats obtenus au terme d'une période initiale de trois ans) et détermine le montant de l'aide qui sera engagée.

Point d'achèvement : Point auquel le pays reçoit sans autres conditions le reliquat de l'aide engagée au point de décision. Dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, le point d'achèvement est dit «flottant», car il dépend de la mise en œuvre des principales réformes structurelles convenues au préalable.

¹ Comprend les intérêts sur les sommes engagées au titre de l'initiative PPTE renforcée.

² Équivalent à la somme de 22,5 millions de dollars engagée au point de décision, au taux de change en vigueur le 17 mars 1998.

³ La somme engagée est équivalente au reliquat de l'aide PPTE de 337,9 millions de DTS, déduction faite de 109,6 millions de DTS représentant l'élément concessionnel du décaissement d'un prêt au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance après l'apurement des arriérés

de la République démocratique du Congo à l'égard du FMI le 12 juin 2002.

⁴ Ne comprend pas l'aide additionnelle de 18,19 millions de DTS engagée au titre de l'initiative PPTE renforcée, subordonnée à l'obtention d'assurances de financement satisfaisantes de la part d'autres créanciers.

⁵ Ne comprend pas l'aide additionnelle de 9,664 millions de DTS engagée au titre de l'initiative PPTE renforcée, subordonnée à l'obtention d'assurances de financement satisfaisantes de la part d'autres créanciers.

Source : Département financier du FMI.

Les banques centrales sont de plus en plus nombreuses à essayer les opérations d'open market

Rejoignant le mouvement amorcé par les pays industriels dans les années 70, la plupart des banques centrales des pays émergents et en développement s'efforcent de mener leur politique monétaire en intervenant sur le marché monétaire. Elles obtiennent des résultats contrastés, selon une étude récente du Fonds monétaire international (*Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development*). Si certains pays peuvent désormais utiliser les instruments du marché pour les besoins de leur politique monétaire, d'autres ne le peuvent pas, faute d'être parvenus à mettre en place des infrastructures assez solides. Dans d'autres pays encore, en revanche, c'est l'absence de concurrence sur les marchés financiers qui a compliqué le recours aux opérations monétaires.

Depuis 1999, le FMI a fourni son assistance technique à plus de cent pays pour leur faciliter la transition vers des systèmes fondés sur les mécanismes du marché. De l'avis des responsables de banques centrales du monde entier, les opérations d'open market sont des outils de la politique monétaire qui doivent compléter des réformes plus larges visant à réduire l'intervention directe de l'État dans l'économie, à améliorer la mobilisation de l'épargne intérieure par les établissements financiers et à laisser davantage jouer les forces du marché dans la répartition des ressources financières.

Basée sur l'expérience d'une douzaine de pays et régions, l'étude du FMI y identifie plusieurs facteurs communs qui expliquent que les opérations sur le marché monétaire aient souvent été peu efficaces : absence de démarcation claire entre création monétaire et besoins de financement de l'État, nombre limité d'intervenants sur le marché et absence de procédure efficace pour arrêter le moment et l'ampleur des opérations de la banque centrale.

Un supplément à l'étude examine les cas de l'Égypte, de la Gambie, de Malte, de l'Ouganda, de la République démocratique du Congo, de la République kirghize, des Tonga, de la Tunisie, de

Les marchés comme outils de la politique monétaire

De plus en plus, les banques centrales des pays en développement et émergents délaissent le contrôle du crédit et des taux d'intérêt.

	Pays en développement	Pays émergents	Pays développés
	(pourcentage des pays étudiés)		
Contrôle du crédit et des taux d'intérêt	4	22	0
Coefficient d'actifs liquides	65	30	9
Réserves obligatoires	100	96	70
Facilités permanentes	96	96	100
Mesures discrétionnaires/instruments du marché	96	96	100

Source : FMI; enquête réalisée fin 2001 auprès de 23 pays en développement, 23 pays émergents et 23 pays développés.

l'Ukraine, de l'Union monétaire des Caraïbes orientales, de Vanuatu et de la Zambie.

Même si la mise en place des opérations sur le marché monétaire doit être adaptée au cas de chaque pays, concluent les auteurs, la transition a été le plus souple lorsque les conditions suivantes étaient réunies : environnement macroéconomique stable, politiques budgétaires saines, système financier stable et concurrentiel avec un système de surveillance adéquat, large autonomie institutionnelle et capacité opérationnelle de la banque centrale.

Le Conseil d'administration du FMI a appuyé la recommandation des auteurs d'établir, aux fins de la politique monétaire, une liste d'options qui tiennent compte des obstacles fondamentaux qui freinent le développement du marché, notamment l'étendue de la dollarisation, la taille du pays, les besoins de financement de l'État, l'existence de liquidités excédentaires structurelles, la capacité de mise en œuvre de la banque centrale et la solidité du système bancaire. ■

Pour obtenir de plus amples renseignements, prière de se référer à la note d'information au public n° 05/15 et au document *Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development* préparé par une équipe des services du FMI dirigée par Bernard J. Laurens, qui figurent sur le site du FMI (www.imf.org).



Laura Wallace
Rédactrice en chef
Sheila Meehan
Rédactrice principale

Christine Ebrahim-zadeh
Camilla Andersen
Jacqueline Irving
Conny Lotze
Rédactrices
Maureen Burke
Lijun Li
Kelley McCollum
Assistants de rédaction

Julio Prego
Graphiste

Graham Hacche
Conseiller principal
Prakash Loungani
Rédacteur associé

Édition française

Division française
Services linguistiques

Yannick Chevalier-Delanoue
Traduction
Anne Rousseau
Correction & PAO

Le *Bulletin du FMI* (ISSN 0250-7412) est aussi publié en anglais (*IMF Survey*) et en espagnol (*Boletín del FMI*). Aux 22 numéros qui paraissent chaque année s'ajoute un supplément annuel (*l'ABC du FMI*). Les opinions et les informations contenues dans le *Bulletin* ne représentent pas nécessairement la position officielle du FMI, pas plus que les cartes publiées, qui sont extraites de l'Atlas mondial du *National Geographic* (6^e édition). Les articles du *Bulletin*, hormis les photos et illustrations, peuvent être reproduits à condition que la source soit citée. Le courrier à la rédaction doit être adressé à Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-8585; ou par messagerie électronique à imfsurvey@imf.org.

Abonnement annuel : 79 dollars EU pour les entreprises et les particuliers. Demandes d'abonnement au *Bulletin du FMI* ou aux autres publications du FMI : Publication Services, Box X2005, IMF Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430; fax : (202) 623-7201; e-mail : publications@imf.org. Expédition par courrier première classe pour le Canada, les États-Unis et le Mexique, et par avion pour les autres pays.