

Entrée en fonction du huitième Directeur général du FMI . . .

M. Köhler promet de s'attaquer aux problèmes urgents de l'économie mondiale

Le 1^{er} mai, Horst Köhler a pris ses fonctions de Directeur général du FMI, le huitième du nom. Le 23 mars, le Conseil d'administration du FMI l'avait désigné à l'unanimité comme Directeur général et Président du Conseil d'administration (voir *Bulletin du FMI*, 10 avril 2000, page 97). Lors de son arrivée, M. Köhler a déclaré à la presse qu'il était «heureux d'être à Washington pour y travailler et examiner les problèmes urgents». Quant aux questions soulevées par les détracteurs du FMI lors des réunions de printemps, il a indiqué «qu'il faut prendre au sérieux ce genre de commentaires et y répondre intelligemment».

Avant d'entrer en fonction au FMI, M. Köhler était Président de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, poste auquel il avait été nommé en septembre 1998. Il a été Vice-Ministre des finances de l'Allemagne, chargé des relations financières et monétaires internationales, de 1990 à 1993, et Président de l'Association allemande des caisses d'épargne de 1993 à 1998.



Horst Köhler, Directeur général du FMI (au centre), arrive au siège, accompagné (à droite) de Stanley Fischer, Premier Directeur général adjoint.

M. Köhler possède un doctorat en économie et en sciences politiques de l'université de Tübingen, où il a été assistant à l'Institut de recherche économique appliquée. De nationalité allemande, il est marié et a deux enfants. ■

Conférence à Moscou sur l'investissement et la croissance . . .

Unanimité autour de la nécessité des réformes conduisant à une économie de marché

Les récentes élections d'un nouveau parlement et d'un nouveau président de la Russie ont attiré l'attention sur les priorités économiques. Des économistes russes et d'autres observateurs se demandent quel est le meilleur moyen de réaliser une croissance durable et de mettre en place des conditions propices à l'investissement, afin d'accroître le bien-être économique de la population.

Plus de 450 experts russes en économie, en droit, en sociologie et en gestion de l'administration publique, de la Douma et du secteur privé se sont réunis à Moscou du 5 au 7 avril pour examiner le climat de l'investissement et les perspectives de croissance en

Russie lors d'une conférence organisée par l'École supérieure d'économie de l'Université de l'État, en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale. Comme l'a noté Stanley Fischer, Directeur général par intérim du FMI, dans son allocution d'ouverture, «les participants viennent d'horizons très différents ... et tous se soucient de l'intensification des réformes».

Les débats ont fait apparaître une remarquable convergence de vues sur la nécessité des réformes conduisant à une économie de marché. Le professeur Evgeni Jasine, directeur des études à l'École supérieure d'économie et principal organisateur de la conférence, a confirmé que les participants, quoique de profession

Dans ce numéro

- 145 M. Köhler entre en fonction
- 145 Investissement et croissance en Russie
- 148 Régimes de change
- 150 Conférence sur le développement
- 153 Décentralisation en Indonésie
- 153 Le Pakistan au Conseil d'administration
- 155 Étude sur la TVA
- 158 Croissance et réformes aux Philippines
- Lire aussi . . .
- 149 Principaux taux du FMI
- 152 Publications récentes
- 157 Sur le site Internet

Le 4 mai, la Banque nationale d'Ukraine a diffusé un rapport de PriceWaterhouseCoopers sur sa gestion des réserves de change en 1996-97. Le texte du rapport est disponible (en anglais) sur le site www.imf.org.

Les participants notent les progrès des réformes

et de formation fort différentes, ont été remarquablement unanimes quant aux principales idées qui ont sous-tendu les débats :

- après presque dix ans de transformation de l'économie, les réformes de base donnent des résultats;
- malgré les nombreux revers de la transition, les progrès ne doivent pas être sous-estimés;
- pour réaliser une croissance équitable, il faut opérer des réformes structurelles et renforcer les dispositifs de protection sociale;
- les réformes donnent les meilleurs résultats lorsque le pays prend en charge son programme économique.



De gauche à droite, Lev Jakobson, Alexander Chokine, Stanley Fischer, Evgeni Jasine, Alexeï Koudrine et Jaroslav Kouzminov.

Aucun des arguments peut-être entendus ces dernières années — une inflation élevée est nécessaire à la croissance ou il faut abaisser le coût du crédit aux industries — n'a été avancé par les participants.

La conférence constituait le côté plus visible d'un processus engagé sous la direction du Président Poutine, qui a chargé le Centre des études stratégiques, un groupe de réflexion dirigé par le réformiste German Gref, d'établir un programme de rationalisation de l'économie russe, allant de la réforme de l'écrasant code fiscal à celle de l'infâme bureaucratie. Ce programme devrait être présenté sous peu.

Quatre groupes de travail ont été mis sur pied, avec comme thèmes de discussion les conditions macroéconomiques nécessaires à la croissance, les entraves institutionnelles et structurelles à la croissance, la

École supérieure d'économie de l'Université de l'État

En 1992, le gouvernement russe a créé l'École supérieure d'économie de l'Université de l'État pour faciliter les réformes économiques en offrant des formations, des possibilités de recherche et des conseils en économie et autres sciences sociales. C'est une université autonome qui sert de centre de formation et de recherche pour le Ministère de l'économie de la Fédération russe. Elle a des centres régionaux dans tout le pays et entretient des échanges avec la London School of Economics, la Sorbonne et l'université Harvard, entre autres.

politique sociale et le développement économique, et la régulation de l'économie par l'État. Quarante-sept documents de travail, préparés par des experts russes et des représentants des institutions financières internationales, ont servi de support aux allocutions et aux débats. Les groupes de travail se sont retrouvés dans une séance plénière où chaque président de groupe (Evgeni Gavrilentov, Alexander Chokine, Lev Jakobson et Jaroslav Kouzminov, tous de l'École supérieure d'économie) a donné un résumé. M. Fischer, Jasine et Linn, Vice-Président pour l'Europe et l'Asie à la Banque mondiale, ont aussi prononcé une allocution lors de la séance plénière. Nombre d'intervenants ont fait part de leur optimisme quant aux perspectives de l'économie russe. M. Gavrilentov a indiqué que, «même si les différents débats ont souvent été animés et si des vues divergentes ont été exprimées, tous les participants sont convenus que l'économie russe est dans une phase ascendante et que les estimations du FMI — un taux de croissance de 4-5 % à moyen terme — pouvaient être considérées comme très prudentes».

Mais, comme l'ont signalé M. Jasine et les coauteurs du document intitulé «Economic Strategy and Investment Climate», «certaines tendances positives sont apparues dans l'évolution de l'économie russe après une période de réformes difficiles. Il ne faut pas dormir sur ses lauriers toutefois. Les transformations ne sont pas terminées. Nous avons une économie de marché, mais elle n'est pas libre et donc elle est inefficace. C'est pourquoi de nouvelles crises nous attendent si nous ne poursuivons pas notre effort.»

Tous les participants sont convenus qu'il faut préserver la stabilité macroéconomique, ainsi qu'étendre et accélérer les réformes structurelles pour réaliser une productivité élevée et une croissance durable. Il s'agit en priorité d'améliorer le climat de l'investissement et de maintenir l'épargne, qui est largement suffisante, au pays grâce à des incitations adéquates.

«Une amélioration du climat de l'investissement pourrait être très bénéfique pour l'économie», juge M. Fischer. «Elle pourrait aussi aider à inverser la fuite des capitaux (10-20 milliards de dollars par an en moyenne depuis le début des années 90). L'économie et les besoins financiers russes seront très différents lorsque l'épargne, plutôt que de quitter le pays, financera des investissements productifs en Russie. L'incapacité de renforcer l'état de droit et la gestion, tant dans le public que dans le privé, est la raison même de la faiblesse de l'investissement, de l'incapacité des entreprises à se restructurer et de la fuite des capitaux.»

Quelques conclusions plus ou moins générales ont été tirées de la conférence :

- Pour renforcer l'état de droit et éliminer la corruption, il faut que la loi soit claire, qu'elle ne puisse

pas être interprétée de façon discrétionnaire et qu'elle soit appliquée sur l'ensemble du territoire. Les agents du système judiciaire doivent être bien rémunérés; les tribunaux et les juges doivent être plus indépendants. Les dommages causés par l'État doivent être réparés. Il faut accroître la transparence du secteur public, en particulier dans les activités qui ne sont pas soumises au contrôle du Trésor, comme le Fonds des routes.

- La restructuration industrielle doit progresser et le gouvernement d'entreprise être amélioré. Il s'agit d'achever le processus de privatisation, de promouvoir la concurrence et de s'attaquer aux secteurs non compétitifs. Pour établir des conditions de concurrence égale, il est nécessaire de protéger les droits de propriété et les actionnaires minoritaires. Il faut aussi accroître les responsabilités juridiques des gestionnaires et appliquer les normes comptables internationales.

- Il faut traquer les défauts de paiement et le troc. Les contreparties d'obligations fiscales et les paiements d'impôts négociés doivent être éliminés à tous les niveaux de l'administration. Comme M. Chokine l'a indiqué, les taxes archaïques, comme la taxe sur le chiffre d'affaires, doivent disparaître. Il faut accroître les recouvrements d'impôts en espèces auprès des monopoles naturels, établir des règles permettant de couper les services aux mauvais payeurs, ainsi que renforcer les procédures de faillite, notamment en les appliquant plus énergiquement.

- Il faut faire avancer la restructuration des banques et accroître la transparence de la banque centrale. Les banques doivent devenir des intermédiaires plus efficaces entre l'épargne et l'investissement, et les crédits ne doivent pas être orientés vers certaines entreprises ou certains secteurs. Le cas des banques insolubles doit être réglé plus énergiquement. Il faut mettre en place un secteur bancaire privé compétitif, notamment en facilitant l'accès des banques étrangères. Le contrôle bancaire doit être renforcé; la banque centrale doit améliorer ses procédures comptables et ses pratiques d'information et se désengager de ses filiales.

- La nécessaire réforme du secteur public doit porter sur la fiscalité, les dépenses et la fonction publique. M. Gref a noté que «la déréglementation semble être une des questions les plus importantes». Il faut réexaminer et renforcer les fonctions et l'organisation de l'administration publique, et clarifier les rôles et les relations de ses différents niveaux. Les systèmes administratifs doivent être renforcés, de même que le cadre réglementaire et la gestion des institutions. Une réforme de la fonction publique est nécessaire, tout comme un renforcement et une rationalisation de l'administration de l'impôt. Il faut arriver à un bon équilibre entre les droits des contribuables et ceux du fisc, et la plupart des exemptions fiscales, en particulier pour la TVA et l'impôt sur les sociétés, doivent être éliminées. Enfin, la charge de

l'impôt sur le revenu des personnes physiques doit être révisée.

- Il faut renforcer le dispositif qui protège les pauvres, les personnes âgées, les très jeunes et ceux incapables de travailler, pour appuyer la restructuration et la croissance tout en réduisant la pauvreté. À cet effet, il faut cibler soigneusement les ressources, qui sont limitées. Les subventions au logement doivent être révisées et il faut engager la réforme des systèmes de santé et de retraite. Pour aider la nouvelle génération à faire face à l'économie de marché, il est nécessaire d'investir dans l'éducation, a souligné M. Jakobson : «le thème le plus récurrent (dans le groupe de travail sur la politique sociale) a été le marché du travail; la politique de l'éducation doit aider la nouvelle génération à s'adapter à une nouvelle situation».

- Il faut opérer une réforme agricole et foncière pour faciliter le développement d'un véritable marché foncier qui assure le droit sans restriction à posséder, acheter, vendre, louer et hypothéquer des terrains.

Pour appuyer la réforme de manière générale, il faut dégager un large consensus et résister aux groupes d'intérêts. C'est essentiel pour assurer la prise en charge des réformes par le pays lui-même et pour améliorer ses perspectives de réussite.

La conférence a laissé en suspens des questions sur lesquelles il faudra revenir, comme la taille adéquate du secteur public et la stratégie à adopter face aux monopoles naturels, mais de nombreux enseignements ont été tirés et les bonnes idées n'ont pas manqué. La question est maintenant de savoir si la Russie pourra établir son propre programme de réforme économique — un programme élaboré par les Russes, appuyé effectivement par la société civile et pris en charge par le pays lui-même. ■

Kathleen White
FMI, Département des relations extérieures



Evgeni Jasine, coordinateur de la conférence (à droite), s'entretient avec Stanley Fischer.

Le texte intégral de l'allocation de M. Fischer est disponible en anglais sur le site du FMI (www.imf.org). Lorsqu'ils auront été mis dans leur forme finale, les documents de la conférence seront affichés sur le site du FMI et celui de l'École supérieure d'économie (www.hse.ru).

Correction : Dans le tableau des accords du FMI au 31 mars qui figurait à la page 143 du numéro du 1^{er} mai du *Bulletin du FMI*, l'Argentine a été omise par mégarde de la liste des pays membres ayant conclu un accord de confirmation. Voici les données relatives à l'Argentine : *date de l'accord* : 10 mars 2000; *date d'expiration* : 9 mars 2003; *total approuvé* : 5.398,61 millions de DTS; *solde non tiré* : 5.398,61 millions de DTS.

Le choix du régime de change dans une économie mondiale de plus en plus intégrée

Les crises de changes et de paiements pendant les années 90, la mobilité accrue des capitaux et l'alternance de hausses et de baisses des flux de capitaux vers les pays en développement soulèvent de nouveau la question de savoir ce qu'est un régime de change approprié, selon une étude du FMI publiée



Michael Mussa

dans la série des Études spéciales («Occasional Papers»), *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, qui a été préparée par une équipe du Département des études du FMI. Pour présenter l'étude, Michael Mussa, Conseiller économique et Directeur du Département des études, a tenu le

14 avril une conférence de presse à laquelle ont participé deux des auteurs, Alexander Swoboda, Conseiller principal, en congé de l'Institut supérieur des études internationales de Genève, et Paul Masson, Conseiller principal, actuellement en congé sabbatique à l'université de Georgetown et à la Brookings Institution.



Alexander Swoboda

M. Mussa a expliqué que le Comité monétaire et financier international avait demandé aux services du FMI de réexaminer la question des régimes de change à la lumière des changements importants qui se sont produits dans l'économie mondiale et, en particulier, d'analyser les conséquences de la mobilité accrue des

capitaux internationaux et de la plus grande participation de nombreux pays en développement (les «pays à marché émergent») au système financier international.

«Il s'agit d'un travail de grande envergure», note M. Mussa. «Presque tous les pays du monde sont membres du FMI et nous avons voulu examiner la question des régimes de change dans tous ces pays, des plus grands pays industrialisés, dont

les monnaies sont le fondement du système monétaire et financier international, aux plus petits pays membres.»

M. Mussa indique qu'avec un tel éventail de pays à différents stades de développement économique et financier, on ne peut s'attendre à tirer une conclusion uniforme. La conclusion la plus importante est peut-être qu'«il n'existe pas de régime de change idéal pour tous les pays, quelle que soit la période et dans toutes les circonstances».

Cela ne veut pas dire, bien sûr, que le choix du régime n'a pas d'importance, prévient M. Mussa. Certains régimes de change semblent mieux adaptés à certains pays, dans certaines circonstances et à une certaine période.

Relations entre les monnaies principales

Le lancement de l'euro en janvier 1999 a marqué un nouveau tournant dans l'évolution du système financier et monétaire international de l'après-guerre, avec notamment un réajustement des relations entre les monnaies principales du système, note M. Swoboda. L'étude semble indiquer que la volatilité observée dans le passé, notamment entre le dollar américain et le deutsche mark, persistera probablement, cette fois entre l'euro et les autres monnaies, en particulier le dollar américain. La zone euro constitue une économie plus fermée que ses composantes, et la Banque centrale européenne (BCE) a été chargée clairement d'axer la politique monétaire sur l'inflation, et non sur le taux de change.

L'étude analyse aussi les perspectives à moyen terme d'une gestion plus active des cours des monnaies principales. Les propositions vont d'une «banque centrale mondiale» à un flottement pur, en passant par la définition d'une espèce de zone-objectif. Mais l'étude prévoit que les relations entre les trois monnaies principales tendront nettement vers un système de flottement pur. Dans un contexte de forte mobilité des capitaux, la volonté politique de stabiliser les taux de change dans une fourchette étroite n'est tout simplement pas suffisante, note M. Swoboda, et «nous ne pensons pas que le Système fédéral de réserve américain ou la BCE sacrifieraient leurs objectifs intérieurs pour stabiliser les taux de change».

Photographies : Denio Zara, Padraic Hughes, Pedro Márquez et Michael Spilotro (FMI); Michele Iannacci (Banque mondiale), pages 150 et 151.

Il y a un dosage à établir entre la stabilisation du taux de change et la stabilisation de l'économie nationale dans les trois grandes zones monétaires, mais il n'y a pas lieu de s'inquiéter de la volatilité si elle tient à la position différente des principales économies dans le cycle conjoncturel, et non à un désalignement flagrant de leurs monnaies. Cependant, un désalignement notable et prolongé des monnaies principales est préoccupant tant pour les grands pays industrialisés que pour le reste du monde. La surveillance exercée par le FMI et une action concertée du G-3 et du G-7 ont certainement un rôle à jouer pour éviter les déséquilibres les plus marqués.

Régime de change pour les pays en développement

Le système international actuel se caractérise par une grande flexibilité, note M. Masson. Les pays en développement doivent tenir compte de cet environnement international, mais aussi des circonstances qui leur sont propres lorsqu'ils choisissent un régime de change. Entre les deux extrêmes — régime très flexible et caisse d'émission ou union monétaire — se situent divers régimes — comme les bandes de fluctuation mobiles et les parités ajustables — qui ne se caractérisent ni par une grande flexibilité ni par un engagement à maintenir une parité fixe et invariable.

Certains disent que ces régimes «intermédiaires» vont probablement disparaître parce qu'ils ne sont pas viables, en particulier pour les pays qui souhaitent s'intégrer davantage aux marchés internationaux de capitaux. Selon l'étude, une plus grande intégration aux marchés des capitaux rend plus difficile le maintien d'un régime de change qui n'est ni l'un ni l'autre des deux extrêmes. Mais la politique économique à mener pour appliquer un régime de flottement efficace et stable, ou une parité fixe, est plus rigoureuse.

Bien que les pays en développement semblent tendre vers une plus grande flexibilité, les régimes actuels continueront probablement d'exister. Un des éléments qui influent sur le choix d'un régime de change est le degré de diversification des échanges; la flexibilité entre les principales monnaies causera des problèmes aux rattachements à une seule monnaie, puisque le rattachement à l'une des monnaies principales impliquera des fluctuations substantielles par rapport aux autres.

Cependant, le rattachement à une seule monnaie est aujourd'hui, et sera sans doute à l'avenir, un régime très recommandable pour les pays dont les échanges s'effectuent essentiellement avec l'un des grands blocs. Pour les pays qui adoptent un régime plus souple, il faut trouver un autre point d'ancrage nominal que le taux de change et mettre en place les institutions capables de maintenir ce nouveau point d'ancrage.

Un flottement pur n'est sans doute pas opportun dans ces pays, note M. Masson. Pour être viable, un flottement pur exige un marché des changes actif, ce qui n'est généralement pas le cas dans les pays en développement. Il est donc probable que les autorités continueront d'intervenir dans une certaine mesure sur le marché et de se préoccuper de l'évolution du taux de change pour établir leur politique monétaire.

En réponse à une question sur la tentation de mettre fin à l'appréciation d'une monnaie par un rattachement *de facto* et quant à savoir si cela créerait les mêmes problèmes que ceux qui ont débouché sur la crise asiatique, M. Mussa a déclaré que les monnaies asiatiques, à l'exception de celle de la Malaisie, flottent officiellement. «Cependant,» a-t-il ajouté, «nous craignons encore que, si l'on en revenait au rattachement *de facto*, cela recréerait certains des problèmes qui ont surgi en Asie.»

«Dans le cas d'un régime de flottement», a-t-il souligné, «il est donc important que le taux de change soit effectivement déterminé par le marché et que, lorsque les entreprises effectuent des opérations — en particulier sur le marché des capitaux —, elles se rendent compte qu'il existe réellement un risque de change. En d'autres termes, le taux de change va fluctuer et les entreprises n'ont pas de garantie implicite que l'État interviendra pour les sauver si elles font de mauvais choix dans la structure de leurs activités et de leurs bilans.» ■



Paul Masson

Principaux taux du FMI

Semaine commençant le	Taux d'intérêt du DTS	Taux de rémunération	Taux de commission
1 ^{er} mai	4,29	4,29	4,88
2 mai	4,29	4,29	4,97
8 mai	4,41	4,41	5,11

Le taux d'intérêt du DTS et le taux de rémunération des avoirs correspondent à une moyenne pondérée des taux d'intérêt d'instruments à court terme émis sur les marchés monétaires des cinq pays dont les monnaies composent le panier de calcul du DTS : au 1^{er} mai 1999, les pondérations étaient comme suit : dollar E.U., 41,3 %; euro (Allemagne), 19 %; euro (France), 10,3 %; yen, 17 %; et livre sterling, 12,4 %. Le taux de rémunération des avoirs est le taux de rendement de la position rémunérée des États membres dans la tranche de réserve. Le taux de commission correspond à un pourcentage du taux du DTS (jusqu'au 1^{er} mai, 113,7 %, et à partir du 2 mai, 115,9 %) et représente le coût d'utilisation des ressources du FMI. Les trois taux sont calculés le vendredi et appliqués la semaine suivante. Les taux de rémunération et de commission de base sont ajustés en fonction des arrangements conclus au titre de la répartition des charges. Pour connaître les derniers taux, appeler le (202) 623-7171, ou se reporter au site du FMI : www.imf.org/external/np/tre/sdr/sdr.htm.

Source : FMI, Département de la trésorerie

Une nouvelle approche qui met l'accent sur un cadre intégré et sur les stratégies nationales

L'aide au développement a fort évolué au cours des cinquante dernières années : autrefois concentrée sur la stabilisation macroéconomique et la libéralisation, elle privilégie désormais un cadre intégré adapté à la situation de chaque pays et couvrant tous les aspects de l'économie, y compris les questions sociales et environnementales, ainsi que la réduction de la pauvreté. En outre, il est admis que la prise en charge du processus de développement revient aux citoyens et à leurs gouvernements, et pas seulement aux donateurs ni aux organismes qui fournissent de l'aide. Ces nouvelles orientations de l'aide au développement, ainsi que des partenariats et de la coopération au niveau national et international, ont été au cœur des débats de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, qui s'est tenue à Washington du 18 au 20 avril dernier. En voici les temps forts.

Développement en l'an 2000

Le développement est possible, mais il est loin d'être inévitable, a déclaré Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale. Il n'existe hélas aucune formule magique qui garantisse le succès. Si le débat se poursuit sur la contribution des politiques économiques de ces dernières années à la croissance, il ne fait guère de doute que, dans certains cas au moins, ces politiques et la manière dont elles ont été appliquées ont exacerbé l'insécurité économique et le sentiment d'impuissance des populations.

D'après M. Stiglitz, il est désormais admis que la croissance durable à long terme passe par un consensus sur les réformes, qui ne sauraient être imposées de l'extérieur. Voilà pourquoi l'aide financière extérieure, lorsqu'elle est liée à des conditions imposées de l'extérieur, n'a pas toujours porté ses fruits. Un véritable processus démocratique, conjugué à des mesures promouvant l'équité, peut favoriser l'établissement d'un consensus et un sentiment d'inclusion.

La nouvelle approche du développement ne se borne pas à offrir une solution aux problèmes économiques qui conduit à une plus grande efficacité et à une meilleure mobilisation des ressources, aussi important que ce fût. Dans notre réflexion sur le développement, nous sommes allés au-delà des projets et nous nous sommes penchés sur les institutions qui encouragent la concurrence et la bonne gestion dans les secteurs public et privé, a noté M. Stiglitz. La lutte contre la pauvreté et une répartition plus équitable des revenus ont aussi gagné en importance, non seulement comme des fins en soi, mais aussi comme des moyens d'améliorer les résultats économiques.

Nouvelle réflexion sur le développement

S'agissant de l'efficacité de l'aide dans le processus de développement, Paul Collier, de la Banque mondiale, a indiqué que les progrès dans la réduction de la pauvreté dépendent des réformes économiques et institutionnelles. Dans le passé, pour encourager celles-ci, la Banque fournissait de l'aide en échange d'engagements négociés prévoyant explicitement des réformes, l'idée sous-jacente étant que l'aide pouvait servir d'incitation. Mais cela signifiait que les pouvoirs publics pouvaient engager des réformes non pas pour servir l'intérêt du pays, mais pour obtenir de l'aide.

Dans le même ordre d'idées, si les donateurs «achetaient» les réformes, c'étaient eux, et non les bénéficiaires de l'aide, qui les maîtrisaient. Ils s'attribuaient le mérite de l'application soutenue de réformes par les autorités. Ainsi, même lorsque ces dernières agissaient par véritable conviction, il leur était très difficile de revendiquer la maîtrise du processus auprès des investisseurs. En outre, cette approche de l'aide en échange de réformes a peut-être affaibli la capacité des pouvoirs publics à concevoir et à communiquer leur propre stratégie. De toute façon, les autorités n'étaient guère incitées à obtenir l'adhésion de leurs électeurs.

Quoique bien intentionnée, cette approche était fondée sur une interprétation erronée de la manière dont la politique économique et les institutions sont réformées durablement. M. Collier suggère plutôt de stimuler l'appui intérieur aux réformes par l'information et la participation.

Stratégie nationale de développement

Selon Dani Rodrik, de l'université Harvard, nous retiendrons du XX^e siècle que les marchés doivent être étayés par de solides institutions publiques pour assurer le succès du développement. Le commerce international peut largement contribuer au développement, mais il doit être contrebalancé par une stratégie nationale d'investissement. Les pays industrialisés d'aujourd'hui doivent leur succès à l'adaptation de leurs propres modèles d'économie mixte. Les dirigeants des pays en développement auraient donc tort de trop se fier aux «idées reçues» ou aux «modèles classiques». La stratégie nationale doit plutôt être adaptée aux caractéristiques et aux conditions propres à chaque pays.

Bien que l'apprentissage et l'imitation au contact de l'étranger constituent des éléments vitaux d'une bonne stratégie de développement, les modèles importés doivent être soigneusement examinés. Les courants d'échanges et les flux de capitaux sont importants pour le développement, car ils per-



Joseph Stiglitz



Paul Collier



Dani Rodrik

mettent aux pays en développement d'avoir accès à des biens d'équipement meilleur marché. Mais les liens entre cette ouverture et la croissance ultérieure sont ténus, incertains et passent par des institutions nationales. Ce qui vaut pour les économies industrialisées s'applique aussi aux pays en développement : le développement économique procède en fin de compte d'une stratégie nationale, et non du marché mondial. Les autorités de ces pays doivent éviter les modes passagères, mettre la mondialisation en perspective et s'attacher à renforcer les institutions nationales.

Repenser l'aide

D'après Jan Willem Gunning, de l'Université libre d'Amsterdam et du Centre d'étude des économies africaines, le rôle de l'aide en tant que force de changement a été largement remis en cause ces dernières années. Les prêts à l'ajustement structurel reposent principalement sur l'idée que l'aide peut «acheter» les réformes. Mais, selon les données disponibles, l'aide n'est efficace que si elle s'inscrit dans un cadre approprié de politique économique et ne parvient pas à entraîner des réformes, ce qui porte à croire que la conditionnalité *ex ante* des prêts à l'ajustement — les prescriptions des donateurs que les pays bénéficiaires doivent accepter pour obtenir de l'aide — est inopérante.

Si l'efficacité de l'aide dépend de la qualité du cadre d'action et si les donateurs n'ont pas le pouvoir de modifier les politiques économiques par le biais de l'aide, la conditionnalité *ex post* est le seul moyen d'accroître l'efficacité. Les donateurs considéreraient la politique économique d'un pays comme un fait accompli et accorderaient leur aide principalement aux pays dotés d'un solide cadre d'action. Avec la conditionnalité *ex post*, l'allocation de l'aide est liée au succès et permettrait aux donateurs de jouer un rôle important en transmettant aux opérateurs privés des renseignements sur les politiques menées par les pouvoirs publics et sur leurs résultats.

M. Gunning a reconnu que le caractère sélectif de cette approche a soulevé des objections. Par exemple, en vertu de la conditionnalité *ex post*, les pauvres seront livrés à eux-mêmes dans les pays où les autorités appliquent une politique économique malavisée. Cependant, il est peu probable que l'aide accordée à ces pays profite aux pauvres; elle risque même de leur nuire en finançant le maintien d'une politique inappropriée. Autre objection : les pays qui mènent une politique économique avisée n'ont pas besoin d'aide; c'est tout à fait faux, selon M. Gunning. Les réputations disparaissent lentement et l'épargne intérieure peut rester faible pendant un certain temps dans un solide cadre d'action, parce que la population se demande si la nouvelle politique sera maintenue.

Nouveau consensus mondial

Jeffrey Sachs, du Centre pour le développement international de l'université Harvard, a pris note avec satisfaction de ce qu'il considère, à bien des égards, comme «un nouveau consensus mondial sur l'aide aux plus pauvres parmi les pauvres». Il juge déplacées une bonne part des critiques à l'encontre du FMI et de la Banque mondiale, jugés responsables de ce que, malgré le consensus émergent, nombre de pays riches ne se soucient toujours pas des déshérités. En conséquence, des actions internationales de lutte contre la pauvreté telles que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés sont très insuffisamment financées.

Dans le même temps, M. Sachs a critiqué le FMI et la Banque mondiale, qui insistent de manière trop simpliste, selon lui, sur la stabilité macroéconomique et la croissance, ces éléments n'étant pas les seuls à prendre en compte. Les dépenses de santé et d'éducation, les progrès technologiques et l'ajustement structurel conjugué à une diversification des exportations revêtent tout autant d'importance. M. Sachs a invité le FMI et la Banque mondiale à montrer l'exemple en annulant leurs créances au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée et de l'IDA.

Crise et redressement

Analysant la crise asiatique, Eisuke Sakakibara, ancien Vice-Ministre des finances du Japon chargé des relations internationales, a examiné les autres solutions «logiquement bonnes» aux crises futures : un prêteur international en dernier ressort avec une libre circulation des capitaux, ou le rétablissement de contrôles permanents des capitaux. Même s'il ne remplit pas pour l'instant à lui seul la fonction de prêteur en dernier ressort, le FMI pourrait jouer ce rôle aux côtés des pays du G-7 à condition que les intéressés soient disposés à accorder un volume suffisant de prêts. Cependant, tant que les crises restent nationales ou régionales, les pays épargnés ne sont pas poussés par un besoin politique urgent à supporter les coûts substantiels liés à ce rôle.

En l'absence d'un véritable prêteur en dernier ressort, les pays pourraient choisir d'isoler leur économie dans certains secteurs, tout en continuant à bénéficier de la libre circulation des biens et des services. La Malaisie et Singapour ont protégé leur économie durant la crise asiatique, sans se couper complètement du reste du monde.

Un fonds monétaire asiatique — une idée qui s'est heurtée à une opposition lorsqu'elle a été avancée pour la première fois en 1997 — pourrait être utile si ses fonctions étaient limitées à fournir les liquidités nécessaires en temps de crise, avec une formule précise pour la participation du secteur privé. Ce fonds pourrait alors compléter l'action du FMI, a noté M. Sakakibara.



Willem Gunning



Jeffrey Sachs



Eisuke Sakakibara

The Road to a Free Economy (Vers une économie libre) — Une rétrospective

Dans son discours intitulé «Ten Years After *The Road to a Free Economy*: The Author's Self-Evaluation», János Kornai, professeur d'économie à l'université Harvard et au Collegium de Budapest, a réévalué les propositions qu'il avait formulées dans *The Road to a Free Economy*, publié en 1990, sur la transition dans les anciens pays socialistes. Il a mis l'accent sur la réforme de la propriété et la stabilisation macroéconomique.

Au début de la transition, la manière de structurer et d'instaurer la propriété privée dans les anciennes économies socialistes ne faisait guère l'unanimité. Deux stratégies (A et B) ont été vivement débattues. Convaincu que le développement du capitalisme devait être un processus organique et évolutif, M. Kornai était partisan de la première. Celle-ci, suivie en Hongrie et en Pologne, privilégie la mise en place de conditions encourageant l'essor d'un nouveau secteur privé issu de la base, en vendant les entreprises d'État à des personnes de l'extérieur décidées à y investir et à en concentrer la propriété. Par un processus de «sélection naturelle», les entreprises les plus solides survivent et les autres font faillite. La stratégie B met l'accent sur une privatisation accélérée — la liquidation rapide du secteur public — essentiellement sous forme de coupons ouvrant droit à des actions dans les entreprises ou de rachats par les dirigeants. La Russie a appliqué une forme extrême de

la stratégie B et la République tchèque une forme plus modérée. La stratégie A a donné les meilleurs résultats, a noté M. Kornai.

Toutefois, il a admis que ses recommandations à propos de la stabilisation économique étaient moins clairvoyantes. Il avait préconisé une «opération radicale» dans son livre. Bien qu'il continue de croire que des mesures énergiques sont nécessaires, il s'est rendu compte que, pour être durable, une stabilisation aussi rapide doit être suivie par des années de réformes institutionnelles.

Selon M. Kornai, le grand débat d'il y a dix ans — gradualisme ou thérapie de choc — posait mal le problème, car il mettait l'accent sur la rapidité, qui, quoique importante, ne saurait être la principale mesure de la réussite. Pour donner une assise solide au capitalisme, il faut établir la stabilité sociale et politique, de robustes institutions politiques, une croissance durable, un bon cadre juridique et un soutien populaire fondé sur des progrès tangibles, et non sur des attentes. Il importe de laisser se développer une vaste classe moyenne qui participe au capitalisme. La transition du socialisme au capitalisme est un processus empirique que l'on ne peut imposer. ■

Les documents présentés lors de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement sont disponibles (en anglais) sur le site de la Banque mondiale, à l'adresse <http://wb.forumone.com/research/abcde>.

Publications récentes

Working Papers (7 \$)

- 00/64: *Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce?*, Daniel Kaufmann et Shang-Jin Wei
- 00/65: *Auction Quotas with a Foreign Duopoly*, Ling Hui Tan
- 00/66: *Central Banks' Use of Derivatives and Other Contingent Liabilities: Analytical Issues and Policy Implications*, Mario I. Blejer et Liliana Schumacher
- 00/67: *Currency Crises: In Search of Common Elements*, Jahangir Aziz, Francesco Caramazza et Ranil Salgado
- 00/68: *Banks and Monetary Shocks in Emerging Markets: How Far Can We Go With the "Credit View"?*, Luis Catão et Sergio L. Rodriguez
- 00/69: *Using Credit Ratings for Capital Requirements on Lending to Emerging Market Economies: Possible Impact of a New Basel Accord*, Brieuc Monfort et Christian Mulder

- 00/70: *Institutions Matter in Transition, but So Do Policies*, Oleh Havrylyshyn et Ron van Rooden
- 00/71: *Financial Market Spillovers in Transition Economies*, Gaston Gelos et Ratna Sahay
- 00/72: *Terms of Trade Shocks in Africa: Are They Short-Lived or Long-Lived?* Paul Cashin et Catherine Pattillo

Policy Discussion Papers (7 \$)

- 00/2: *Interventions in Banks During Banking Crises: The Experience of Indonesia*, Charles Enoch

IMF Staff Country Reports (15 \$)

- 00/53: Bulgaria: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation and Third Review Under the Extended Arrangement
- 00/54: Bulgaria: Selected Issues and Statistical Appendix
- 00/57: Israel: Staff Report for the 1999 Article IV Consultation

Vous pouvez vous procurer ces publications en vous adressant à : IMF Publication Services, Box X2000, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Télécopie : (202) 623-7201. Adresse électronique : publications@imf.org.

Vous trouverez sur le site www.imf.org des informations en anglais concernant le FMI. Le site www.imf.org/external/fre/index.htm propose une sélection de documents en français, dont le texte intégral du *Bulletin du FMI*, du *Supplément annuel consacré au FMI* et du magazine *Finances & Développement*.

Séminaire sur la décentralisation à Djakarta . . .

L'Indonésie cherche à tirer profit de l'expérience d'autres pays

Au milieu de 1999, l'Indonésie a adopté une loi sur la décentralisation qui modifiera en profondeur la structure de l'État, fortement centralisé depuis les années 50. Malgré les fortes pressions en faveur de la décentralisation, la transition ne sera pas aisée et doit être soigneusement échelonnée. Un séminaire sur l'agencement de la décentralisation en Indonésie s'est tenu à Djakarta, les 20 et 21 mars dernier, afin de situer ce processus dans le contexte international. Il était parrainé par le Département des finances publiques du FMI, le Centre d'études sociales et économiques de l'université d'Indonésie et la Banque mondiale. Dans le discours programme, Bambang Subianto, membre du Conseil consultatif national de l'économie auprès du Président et ancien Ministre des finances, a noté que le délai d'exécution était très court et que de nombreuses dispositions devraient être appliquées dans le cadre du budget 2001. Le séminaire devait permettre de dégager des orientations pour assurer le déroulement ordonné du processus de décentralisation.

Leçons tirées de l'expérience d'autres pays

Les participants ont tiré des enseignements de l'expérience de plusieurs pays, dont le Brésil, la Chine, la Colombie, l'Inde et l'Italie. Des experts externes ainsi que des universitaires et fonctionnaires indonésiens

ont présenté des exposés. Des questions cruciales pour l'Indonésie ont été analysées, depuis le transfert de compétences en matière de dépenses et de recouvrement des recettes jusqu'à la gestion du processus budgétaire, en passant par l'agencement des transferts entre administrations, y compris des dotations globales sans affectation spéciale.

D'après Ehtisham Ahmad, Conseiller au Département des finances publiques du FMI, ce dernier n'a pas d'idée préconçue sur le niveau de décentralisation souhaitable dans ses pays membres. Chaque pays choisit ce qu'il pense être la meilleure formule, selon son contexte historique et ses traditions politiques. Il faut toutefois agencer le processus de décentralisation avec soin pour éviter d'exacerber les déséquilibres macroéconomiques, ce dont témoigne l'expérience de nombreux pays. La décentralisation des recettes et des transferts ne doit pas précéder celle des compétences. Au cours de la transition, afin d'éviter un retour de manivelle politique, il importe d'assurer la continuité des services publics, notamment dans les soins de santé primaires et l'éducation. Les politiques des recettes et des dépenses doivent être conçues avec soin, pour inciter les collectivités locales à bien gérer les finances publiques et éviter de remplacer un système centralisé inefficace par des structures locales encore plus inefficaces et corrompues.

Le Conseil d'administration examine un cas de communication de données inexactes

Dans une note d'information en date du 28 avril, le Conseil d'administration du FMI annonce qu'il a pris note de la communication de données inexactes et de leur révision par le Pakistan, ainsi que de l'engagement pris par les autorités de racheter [rembourser] promptement 18,95 millions de DTS sur le montant dû au FMI et de leur volonté de racheter 22 autres millions de DTS avant le 31 mai 2000. Eduardo Aninat, Directeur général adjoint du FMI, a fait le résumé des débats, dont voici des extraits. Le texte intégral de la note d'information n° 00/23 est affiché sur le site du FMI (www.imf.org).

«Les administrateurs se déclarent préoccupés par la communication au FMI de données budgétaires inexactes par le Pakistan entre 1997 et 1999. Après avoir noté des erreurs dans les données budgétaires à la fin de 1999, les autorités en ont informé le FMI, dont elles ont sollicité l'assistance technique aux fins de leur révision. Suite à leur demande, une mission du Département des finances publiques s'est rendue à Islamabad en janvier 2000 pour évaluer l'importance des erreurs et en déterminer les causes. Après correction subséquente des données, le déficit budgétaire pour 1997/98 a été révisé en hausse de 2 % du PIB et se situe à

7,5 % du PIB, et le déficit pour 1998/99 a été relevé de 1,4 % du PIB et représente 5,9 % du PIB.

«Notant que ce sont les autorités actuellement en fonction qui ont trouvé les erreurs dans les données budgétaires et les ont immédiatement portées à l'attention du FMI, les administrateurs félicitent celles-ci d'avoir coopéré promptement et sans réserve avec les services de l'institution à la révision des données.

«Devant le regret exprimé par les autorités à cet égard, et compte tenu de leur entière coopération au processus de révision, ainsi que de leur prompt application de mesures visant à assurer la communication de données budgétaires fiables, les administrateurs estiment que les rachats envisagés constituent une action corrective qui cadre avec les pratiques applicables en cas de transmission d'informations inexactes qui étaient en vigueur au moment de la communication par le Pakistan de ses données. Nombre d'administrateurs expriment l'espoir que, suite à ces actions, les autorités pourront progresser dans la mise en place d'un programme de réforme audacieux et de vaste portée destiné à assurer une trajectoire de croissance rapide et durable qui pourrait être soutenue par le FMI. L'envoi à Islamabad d'une mission à cet effet est envisagé pour le proche avenir.»

Transférer les fonctions et coordonner les budgets

Diverses questions ont été soulevées dans le cadre du séminaire. Premièrement, pour que la décentralisation indonésienne soit efficace, il importe de confier les diverses compétences au niveau d'administration approprié — provinces, districts ou associations de districts. La loi prévoit que la plupart des compétences en matière de dépenses seront transférées en bloc aux districts en 2001. Bien que les participants jugent qu'il soit relativement aisé de céder les parts de recettes et les transferts aux collectivités locales, il n'est pas sûr que l'État puisse déterminer dans les délais impartis les fonctions qui seront confiées aux districts en 2001, ni que ces derniers seront capables de les assumer. On ne sait pas non plus si les districts seront chargés par exemple des hôpitaux universitaires, du réseau national de transport ou du contrôle aérien.

Comme le cycle budgétaire débutera en janvier au lieu d'avril à partir de 2001, il ne reste que quatre mois pour intégrer les propositions de décentralisation au budget qui sera soumis au Parlement. Le succès du programme de décentralisation reposera sur l'établissement de systèmes permettant de coordonner la gestion des budgets locaux et les rapports y afférents. Le Ministère des finances joue ici un rôle essentiel, qu'il faut toutefois préciser davantage.

Il convient aussi de déterminer comment le personnel de l'administration centrale sera affecté aux collectivités locales, qui assurera la fourniture des actifs concernés (bâtiments et autres infrastructures), qui sera responsable de la réglementation et comment l'action sera coordonnée entre les régions. Il importe aussi, comme le stipule la loi, que le transfert de certaines compétences à un autre niveau d'administration s'accompagne du financement nécessaire. Cela permettra de prévenir des difficultés macroéconomiques (telles que l'accroissement du déficit des administrations publiques) et d'assurer le paiement des salaires des anciens employés de l'administration centrale, y compris les enseignants, les médecins et les contractuels, qui relèveront des collectivités locales à partir du 1^{er} janvier 2001.

Recettes et dépenses

Une équipe représentant le Centre des études sociales et économiques de l'université d'Indonésie a noté qu'il faut étudier plus avant la répartition actuelle des recettes. En effet, les collectivités locales n'ont pas la maîtrise des taux d'imposition et ne peuvent donc mobiliser davantage de recettes pour financer des dépenses supplémentaires. Il s'agit d'un élément essentiel pour la responsabilisation des collectivités locales. Par exemple, les recettes tirées des impôts fonciers sont partagées, mais c'est l'administration fiscale centrale qui établit le taux d'imposition et qui recouvre l'impôt. Les participants sont convenus que les collectivités locales devraient pou-

voir fixer les taux, même si le fisc central continue d'être chargé des évaluations foncières, du recouvrement des paiements et des audits.

Les régions ne devraient pas être autorisées à emprunter sans limite, car cela pourrait entraîner des difficultés macroéconomiques. De l'avis d'Emil Salim, Président du Conseil consultatif national de l'économie, l'Indonésie a beaucoup à apprendre de l'expérience des pays latino-américains où les emprunts des collectivités locales n'étaient pas limités. Un certain nombre de mesures de gestion des dépenses ont été proposées et les participants ont pris acte de l'assistance technique fournie dans ce domaine par le Département des finances publiques du FMI.

D'autres sources éventuelles de recettes pouvant être partagées entre le fisc central et les collectivités locales et provinciales ont été examinées. L'administration centrale pourrait, par exemple, transférer aux collectivités locales un certain nombre de points de pourcentage de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou, au niveau provincial seulement, de l'impôt sur les sociétés. Les participants ont trouvé bien incertaines les propositions visant à partager, avec les provinces et les districts concernés, les recettes tirées de la production pétrolière et gazière terrestre. Compte tenu des accords actuels de partage de la production, la détermination des parts de recettes risquerait de provoquer des différends en raison de sa complexité. L'une des solutions proposées consisterait à transférer une redevance clairement définie, à percevoir des droits d'accise sur la production pour compenser les dommages causés à l'environnement et à appliquer le partage proposé des recettes de l'impôt sur le revenu. Ce partage exacerberait toutefois les disparités régionales. Il convient de toute façon d'examiner cette question dans le contexte du système général de transferts entre les administrations locales.

Conclusion

Les participants ont envisagé des formules de décentralisation plus progressives que celle effectuée en bloc. Vu l'énormité de la tâche, deux stratégies s'offrent aux autorités indonésiennes. Pour 2001, elles pourraient procéder rapidement à une décentralisation au niveau des provinces dans un premier temps, ou au contraire continuer d'axer leur politique sur les districts, qui n'assureraient toutefois leurs responsabilités qu'au cas par cas et dans la mesure de leurs capacités. Conformément au principe énoncé par la loi, il faudra dans les deux cas veiller à ce que le transfert des compétences s'accompagne de moyens financiers correspondants, afin de ne pas compromettre la stabilisation économique du pays. ■

Ehtisham Ahmad

FMI, Département des finances publiques

La TVA est applicable dans un large éventail de pays, mais à certaines conditions

Le Département des finances publiques du FMI a présenté récemment au Conseil d'administration les résultats d'une analyse détaillée de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette étude a été soumise aux autorités nationales pour examen. Ses auteurs, Liam Ebrill et Michael Keen, se sont entretenus avec les rédacteurs du Bulletin du FMI.

BULLETIN DU FMI : Qu'est-ce qu'une TVA?

M. KEEN : Une TVA est une taxe perçue sur toutes les ventes de biens et services à chaque stade de la production. L'élément crucial, c'est que le redevable déduit la taxe acquittée sur ses achats de la taxe appliquée à ses ventes. Par contre, une simple taxe sur le chiffre d'affaires est perçue sur chaque transaction. Cette taxe se propage en cascade dans la chaîne de production et incite fortement, entre autres, à éviter la taxe par intégration verticale. Le principe de déduction permet à la TVA d'avoir un effet beaucoup plus neutre sur l'activité économique.

BULLETIN DU FMI : Comment se fait-il que la TVA ait été acceptée globalement et assez rapidement?

M. EBRILL : On peut l'expliquer par une combinaison d'un besoin croissant de recettes — et donc d'une imposition plus lourde en général — et de la mauvaise affectation des ressources qui résultait des taxes existantes, comme celles sur le chiffre d'affaires. En outre, la plupart des TVA fonctionnent comme des taxes sur la consommation, ce qui est séduisant d'un point de vue économique. Mais l'expansion de la TVA a été vraiment extraordinaire (voir carte page 156).

BULLETIN DU FMI : Pourquoi votre Département a-t-il décidé d'entreprendre cette étude aujourd'hui?

M. EBRILL : Cela fait longtemps que notre Département est très actif dans l'assistance technique en fiscalité et la TVA en est un élément essentiel. Nous voulions être sûrs de donner les bons conseils et savoir s'il y avait des domaines où nous devrions modifier nos conseils ou du moins les rendre plus systématiques.

M. KEEN : En outre, il y a très peu de travaux sur la TVA. Pour traiter nos problèmes d'assistance technique, nous avons dû l'examiner dans un contexte plus général et nous poser des questions sur son évolution et son efficacité.

BULLETIN DU FMI : Quels étaient les objectifs de l'étude?

M. KEEN : Il nous fallait avant tout savoir si certains de nos conseils n'avaient pas donné de bons résultats. Nous avons consulté des experts en TVA dans les pays pour comparer nos conseils à la pratique. En cas de divergence systématique, nous nous sommes demandé si les conseils étaient incorrects ou s'ils étaient

corrects mais pas bien donnés. L'étude nous a fourni des renseignements utiles dans plusieurs domaines.

BULLETIN DU FMI : La TVA s'est-elle révélée inappropriée pour certains types de pays? Certains éléments doivent-ils être en place avant de l'appliquer?

M. EBRILL : Lorsque la TVA est apparue en Europe, on pensait que c'était une taxe pour des pays évolués, avec des contribuables avertis. Aujourd'hui, la TVA est appliquée dans un large éventail de pays. Si le principe de la déduction est mis en avant et si les circonstances propres au pays sont prises en compte, la TVA peut



être appliquée presque partout, sauf peut-être dans les petites économies insulaires ouvertes.

Quant aux conditions préalables, l'un des enseignements les plus importants de l'étude, certaines réformes de l'administration de l'impôt doivent être en place avant l'instauration d'une TVA et ces réformes sont plus difficiles et plus longues à opérer que nous ne le pensions. Certains éléments, comme le système déclaratif et une tradition de civisme fiscal, sont des conditions nécessaires pour que la TVA soit instaurée avec succès.

M. KEEN : Nous avons découvert aussi que dans certains pays la TVA vient naturellement. L'instauration d'une TVA semble être un changement spectaculaire, mais souvent un pays qui applique une taxe générale se rend compte des problèmes que pose l'effet de cascade et institue le principe de la déduction. En fait, la TVA sert de mise en ordre. Bien sûr, il s'agit d'une intensification du processus fiscal, mais, d'un point de vue structurel, les circonstances dictent souvent le moment où la TVA est instaurée.

BULLETIN DU FMI : Quelles sont les conclusions de l'étude en ce qui concerne la politique fiscale?

M. EBRILL : Sur certains points, l'étude fournit des réponses définitives; sur d'autres, elle est moins précise, mais apporte toutefois des clarifications. Quant à savoir s'il est préférable d'établir un ou plusieurs taux

Liam Ebrill (à gauche) et Michael Keen.

de TVA, deux facteurs sont à considérer : l'administration de l'impôt, qui prône un taux unique, et la politique fiscale, qui suggère de tenir compte de la demande des différents produits. La plupart des experts se prononcent toujours en faveur d'un taux unique, mais il est clair que certains aspects de la question ne peuvent être résolus définitivement.

M. KEEN : Par contre, nous avons accompli des progrès réels en ce qui concerne l'établissement du seuil de la



TVA. L'étude montre que notre Département des finances publiques a recommandé assez systématiquement un seuil plus élevé que celui effectivement adopté. Nous nous sommes demandé pourquoi et, partant, ce qui constitue un seuil optimal pour une TVA. Grâce à une simple modélisation, nous avons calculé les coûts et les avantages marginaux d'un seuil plus ou moins élevé.

Un seuil plus élevé réduit les coûts du fisc et des contribuables, mais il pèse sur les recettes et peut engendrer des distorsions entre les entreprises qui se situent au-dessus et au-dessous du seuil. La théorie tend à appuyer la préférence du FMI pour un seuil élevé, mais pourquoi, dès lors, n'avons-nous pas persuadé les pays de nous suivre? Peut-être avons-nous généralement ignoré l'importance de l'application d'une taxe simple aux agents sous le seuil de la TVA, parce qu'on n'en tire guère de recettes. Mais, d'un point de vue politique, une taxe de ce type peut permettre de maintenir un seuil élevé et donc être avantageuse. Cette étude nous a permis de rapprocher les perspectives de la politique et de l'administration fiscales et d'établir une stratégie cohérente.

M. EBRILL : En ce qui concerne l'agriculture, nous nous sommes rendu compte que nos conseils, et plus encore leur mise en œuvre, n'étaient pas toujours homogènes d'un pays à l'autre et que nous pourrions démontrer de manière beaucoup plus cohérente que l'agriculture doit être traitée comme tout autre secteur. L'agriculture est un domaine très difficile à imposer, mais certains dispositifs utilisés pour l'exonérer causent encore plus de problèmes.

M. KEEN : Nous avons aussi recueilli des renseignements utiles sur les exemptions, qui dispensent de la taxe sur

les sorties, mais ne permettent pas de déduire celle payée sur les entrées. En termes de neutralité fiscale, la TVA peut être un instrument formidable. Même des taux multiples préservent l'intérêt d'une TVA en conservant le principe essentiel de la déduction. Mais les exemptions gâchent tout. Une fois l'effet de cascade lancé, le système fiscal perd toute transparence.

BULLETIN DU FMI : Du côté de l'administration de l'impôt, l'étude prend note de questions cruciales...

M. EBRILL : L'étude met l'accent sur les domaines qui posent problème, notamment l'audit, le système déclaratif et les remboursements. L'audit exige une utilisation rationnelle et efficace des rares ressources. Selon l'étude, on a souvent accordé trop peu d'importance à la fonction d'audit dans la phase d'exécution. Initialement, les contribuables supposent que tout le monde les surveille, donc ce n'est pas un problème. Les difficultés surgissent par la suite, si les contribuables se rendent compte qu'ils ne sont pas surveillés.

Dans un système déclaratif, il revient aux contribuables eux-mêmes, et non au fisc, de calculer l'impôt à payer. Instaurer une TVA dans des pays qui ne maîtrisent pas le système déclaratif cause des problèmes, que les autorités aggravent parfois en imposant plus, et non moins, de contraintes aux contribuables. Il est clair que les pays doivent prévoir d'améliorer le fonctionnement de leur système déclaratif avant d'instaurer une TVA.

BULLETIN DU FMI : Comment doivent-ils procéder?

M. KEEN : Il faut faire fond sur ce qui existe déjà, éduquer et former les contribuables, et veiller à la simplicité du système fiscal. Dans les pays appliquant une retenue en fin de chaîne, la plupart des contribuables ne doivent pas remplir de déclaration dans un premier temps et le nombre de ceux ayant à le faire est réduit au minimum. C'est progressif. À mesure que les contribuables apprennent à vivre avec le système, celui-ci peut devenir plus compliqué.

M. EBRILL : Les remboursements sont un autre gros problème dans nombre de pays. Les exportations devraient être exonérées et l'exportateur devrait avoir droit à la TVA déjà comprise dans le bien. Dans la pratique, cependant, cela ne fonctionne pas très bien. Les pays qui ont des problèmes budgétaires sont réticents à se défaire de recettes qu'ils ont perçues et, lorsqu'il est question de fraude, les autorités ne sont peut-être pas confiantes dans leur capacité à identifier les demandes de remboursement justifiées. Quelle que soit la raison, nombre de pays ne s'acquittent pas des remboursements. Mais, sans remboursement, on remet en question le principe même d'une TVA. Quantitativement, ce peut être un très gros problème : dans de nombreux pays en développement, la moitié des recettes brutes de la TVA pourraient être remboursables.

M. KEEN : Certains pays limitent les remboursements aux exportateurs ou aux biens d'équipement, ce qui réduit l'ampleur visible du problème, mais compromet

quand même le mécanisme de la déduction. Nous avons essayé — sans y arriver totalement — de mettre au point un indicateur simple pour ce qui devrait être le niveau approprié des remboursements dans un pays.

BULLETIN DU FMI : D'autres questions soulevées par l'étude?

M. EBRILL : Au départ, nous nous demandions s'il était opportun d'instaurer une TVA dans des petites économies insulaires. Il n'est pas évident que ce soit très bénéfique du moins dans des petites économies qui importent une bonne partie de leurs biens de consommation. On pourrait obtenir le même résultat avec des droits de douane. Mais nous avons découvert que ce n'est pas tant la taille de l'économie qui compte, mais bien la part des biens de consommation qui est importée, le volume de la production intérieure et la longueur de la chaîne de production.

La TVA semble très bien fonctionner dans nombre de petites économies insulaires. Par exemple, la Barbade dispose d'une économie de plus en plus développée et d'un secteur privé de plus en plus florissant : la TVA lui a permis d'élargir sa matière imposable. Les faits montrent que la TVA est plus utile, et ce dans davantage de cas, que certains le prétendent.

BULLETIN DU FMI : Quelles sont les priorités de l'assistance technique et des travaux du FMI?

M. EBRILL : Cette étude nous permettra d'assurer que notre programme d'assistance technique est aussi cohérent et efficace que possible. Nous l'avons communiqué aux administrateurs et espérons recevoir des commentaires des autorités nationales qu'ils représentent. Nous envisageons aussi d'organiser des conférences régionales pour rencontrer des représentants des pays et recenser les problèmes posés par la TVA.

M. KEEN : Deux questions méritent de retenir davantage d'attention à l'avenir : le fonctionnement de la TVA dans une structure fédérale et l'impact croissant du commerce électronique sur la TVA.

La TVA fonctionne très bien parallèlement à l'intégration économique de plus en plus poussée des pays, parce qu'elle supprime l'imposition indirecte des exportations. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle donne de si bons résultats dans l'Union européenne. L'ironie est que la TVA fonctionne très mal lorsque l'intégration dépasse un certain point, parce qu'il devient beaucoup plus difficile d'appliquer un taux nul aux exportations s'il n'y a plus de contrôles aux frontières — il est tout simplement plus difficile de vérifier que les biens ont effectivement été exportés. Un des problèmes qui se posent aujourd'hui est d'appliquer une TVA dans des unités économiques de plus en plus intégrées qui se considèrent comme un seul pays. C'est pourquoi en Europe, par exemple, les progrès en matière de TVA ont pratiquement cessé.

Ce n'est pas une coïncidence si deux des plus grands pays sans TVA sont les États-Unis et l'Inde, deux pays à structure fédérale. Nous avons fait face à ce problème dans nos travaux d'assistance technique dans la CEI, en Bosnie et en Inde, qui a récemment annoncé son intention d'instaurer une TVA au niveau des États.

Quant à l'impact du commerce électronique, la question est de savoir si Internet entraîne un changement fondamental ou simplement intensifie des problèmes existants. Nous pensons qu'il intensifie les problèmes existants, en particulier pour ce qui est du traitement des services. Dans un système de TVA, il est toujours ardu de traiter les services, parce qu'il est malaisé de les intercepter au passage des frontières. Cependant, avec le commerce électronique, d'autres opérations seront peut-être plus difficiles à contrôler. Si on numérise des biens par exemple, il est difficile de les intercepter à la frontière. ■

L'étude du Département des finances publiques sur la TVA a été communiquée aux autorités nationales pour commentaires. Une fois les commentaires incorporés, elle servira de support à un livre des mêmes auteurs.

En anglais sur le site www.imf.org

Press Releases

00/33: IMF Approves \$9.0 Million PRGF Credit for São Tomé and Príncipe, April 28

00/34: IMF and World Bank Support Debt Relief for Uganda, May 2

News Briefs

00/23: IMF Executive Board Reviews Pakistan Misreporting, Remedial Steps, April 28 [voir page 153]

00/24: IMF Completes Turkey Review and Approves \$293 Million Credit, April 28

00/25: IMF Statement on Uganda Reaching Enhanced HIPC Completion Point, May 2

Public Information Notices (PINs)

00/33: Israel, April 24

Letters of Intent and Memorandums of Economic and Financial Policies (date posted)

Ecuador, April 24

São Tomé and Príncipe, April 28

Turkey, May 1

Autres documents

Reports on the Observance of Standards and Codes:

An Update, April 19

IMF's Civic Program, April 24

Notes :

Public Information Notices (PIN). Ces notes présentent l'évaluation faite par le Conseil d'administration des perspectives et politiques économiques des pays membres. Elles comprennent aussi des renseignements généraux sur l'économie du pays membre et sont diffusées — avec le consentement du pays en question — à la suite des consultations au titre de l'article IV et des débats du Conseil d'administration, sur décision de celui-ci.

Letters of Intention and Memorandums of Economic and Financial Policies. Établis par les pays membres, ces documents décrivent les politiques qu'ils ont l'intention d'appliquer dans le cadre du programme pour lequel ils demandent une aide financière au FMI.

Après avoir échappé à la crise asiatique . . .

Les Philippines doivent éviter de retomber dans l'alternance expansion-récession

Ces vingt dernières années, les Philippines sont devenues une économie de marché émergente dynamique après une longue période de croissance peu rapide et de déséquilibres économiques. En grande partie grâce à une bonne gestion des crises, elles ont échappé aux turbulences qui ont récemment secoué l'Asie et renforcé ainsi leur image, celle d'une économie solide et vigoureuse.

Les réformes engagées depuis la fin des années 80 (et soutenues dans les années 90 par le FMI dans le cadre d'un accord élargi et d'un accord de confirmation) continuent à porter leurs fruits, mais elles ne

sont pas suffisantes. Il y a lieu à présent non seulement de rétablir la croissance et la confiance des investisseurs, mais aussi de soutenir la reprise. L'évolution en dents de scie observée dans le passé ne devra pas

se reproduire et l'intégration du pays à l'économie mondiale devra lui être pleinement profitable. Autrement dit, celui-ci devra venir à bout des séquelles encore omniprésentes du passé : une faible épargne, une pauvreté très répandue, un terrain favorable à la recherche de rentes et les déficiences structurelles du secteur public. Le présent article, qui s'inspire de l'Étude spéciale n° 187 du FMI, fait le point de la situation et des défis à venir.

sance, surtout depuis 1993, et le pays a fait preuve d'une résistance nouvelle durant la crise. Au plus fort de celle-ci, le PIB réel n'a baissé que 1/2 % en 1998, contre 6-14 % dans les pays les plus touchés. La croissance de la productivité semble s'être accélérée, et le pays a réduit son recours à un système de production à forte intensité de capital exposée à la concurrence étrangère. L'amélioration des résultats a son origine dans l'ouverture croissante de l'économie, la stabilité des taux d'investissement et l'expansion des investissements directs étrangers.

La croissance ne saurait durer sans le maintien de politiques orientées vers l'extérieur et laissant jouer les forces du marché. Pour accroître l'épargne, l'investissement et la productivité, le pays devra faire un nouvel effort d'assainissement budgétaire et réduire la taille du secteur public, maintenir une politique monétaire prudente, instituer des règles de jeu équitables en poursuivant la libéralisation des échanges et en renforçant la gestion publique, améliorer le cadre prudentiel et réglementaire ainsi que le dispositif de résolution du problème de la dette dans le secteur financier et celui des entreprises, et chercher à réduire la pauvreté et à accroître l'équité.

Croissance du PIB (Pourcentage de variation)

	Philippines	Malaisie	Indonésie	Thaïlande
1969-74	4,0	7,6	5,6	4,6
1975-80	3,9	6,6	5,9	5,5
1981-86	-1,3	1,5	3,4	3,4
1987-92	2,6	7,1	4,4	6,5
1993-99	3,0	4,0	1,4	1,8

Source : FMI, Étude spéciale n° 187

Finances publiques

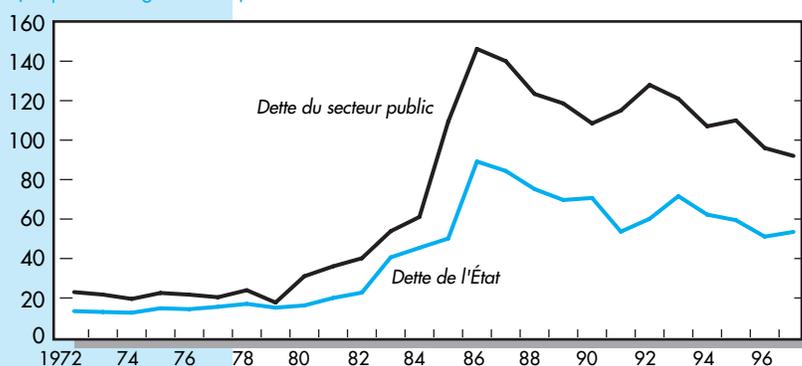
Au début des années 90, le solde budgétaire s'est sensiblement amélioré, grâce à un profond assainissement du budget de l'État et à une forte réduction du déficit des entreprises appartenant à l'État ou sous son contrôle, ainsi qu'à l'amélioration de la situation d'autres organismes publics. Aussi la dette publique a-t-elle bien reculé par rapport à son niveau record du milieu des années 80. Cependant, depuis 1997, le déficit est remonté, sous l'effet du tour expansionniste donné à la politique budgétaire pour soutenir la demande intérieure. L'élargissement du déficit est certes justifié par le ralentissement de l'économie, mais le stimulant budgétaire aurait pu être plus fort, et la compression des dépenses de 1998 évitée, si l'effort de recouvrement des recettes avait été plus fructueux.

Les grandes réformes fiscales de ces dernières années ont amélioré la structure fiscale, mais le pays doit redoubler d'effort pour recouvrer les recettes. En rationalisant les incitations qui érodent actuellement l'assiette fiscale, il créerait un système fiscal moins générateur de distorsions et plus efficace et, en poussant plus avant la réforme de l'administration de l'impôt, il accroîtrait les recettes et assurerait un traitement transparent et uniforme des contribuables.

Certes, des progrès ont été faits dans la compression des dépenses improductives, mais d'autres mesures s'imposent : rationalisation de la structure et

Philippines : dette du secteur public et de l'État

(En pourcentage du PNB)



Source : FMI, Étude spéciale n° 187

Croissance économique

Les Philippines se sont longtemps démarquées de nombre de leurs voisins par la lenteur de leur croissance, mais leurs résultats récents prêtent à optimisme. Les effets bénéfiques des réformes se font sentir sous forme d'une accélération de la crois-

de la taille de la fonction publique et réforme du système des opérations financières interadministrations. Les ressources ainsi libérées serviraient à financer un volume plus élevé de dépenses d'infrastructure et de développement humain orientées vers la croissance. Des réformes dans l'ensemble du secteur public sont à opérer elles aussi d'urgence, surtout dans le secteur de l'électricité. L'adoption du projet de loi autorisant la réforme de ce secteur est prévue pour le milieu de l'an 2000 au plus tard.

La situation budgétaire est devenue beaucoup plus viable ces dernières années, mais elle reste vulnérable aux chocs. Une forte croissance et la poursuite des réformes maintiendraient la dette publique sur une trajectoire soutenable à moyen terme.

Politiques monétaire et de change

À la fin des années 90, les institutions chargées de la politique monétaire s'étaient muées en un système fonctionnant bien. Ces quinze dernières années, le pays a réformé le cadre et les instruments monétaires, et a créé la Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP). Depuis qu'elle a remplacé la Banque centrale des Philippines (insolvable) en 1993, la BSP est devenue une autorité monétaire indépendante dotée d'une totale autonomie administrative et officiellement chargée d'une mission précise, celle d'assurer la stabilité des prix. Son attention toujours rivée sur la stabilité macroéconomique, elle a réagi avec souplesse aux nouveaux défis.

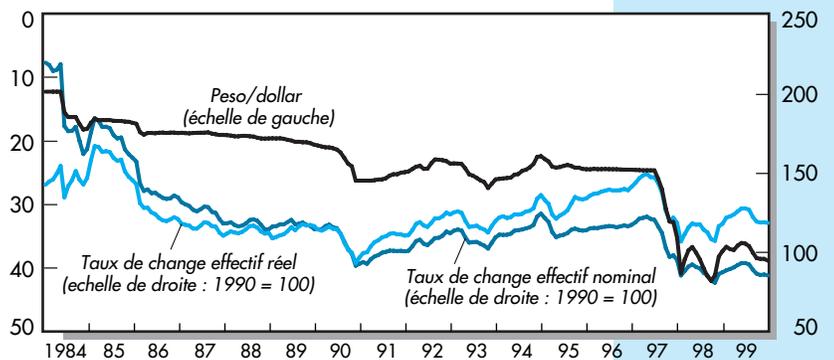
Depuis 1984, la politique monétaire s'articule officiellement autour d'un taux de change flottant et d'objectifs monétaires. Bien qu'un cadre global adéquat soit ainsi établi, la BSP a parfois donné l'impression qu'elle cherchait à atteindre plusieurs objectifs à la fois; par exemple, elle a opté pour un rattachement de fait à la fin de 1995 tout en ciblant la base monétaire. Et pourtant, ses efforts ont été dans l'ensemble fructueux ces dernières années : elle a réussi à réduire l'inflation en dépit des défis posés par les entrées de capitaux et l'instabilité de la demande de monnaie au milieu des années 90, et elle a bien géré sa politique monétaire pendant la crise asiatique, combinant un taux de change flexible avec une politique de taux d'intérêt relativement restrictive. Tout en ne défendant pas agressivement le peso en vue de le maintenir à un niveau donné, la BSP a utilisé les taux d'intérêt pour agir à contre-courant du marché des changes et n'est intervenue que pour accumuler des réserves et maintenir l'ordre sur le marché. Une fois la crise dissipée et la situation bien en voie de stabilisation, la BSP a réorienté son action pour soutenir la reprise et ramené les taux d'intérêt au-dessous de leurs niveaux d'avant la crise.

Le plus grand défi pour la BSP sera la stabilisation des prix, objectif statutaire visé par sa récente décision d'adopter le ciblage de l'inflation dans l'année à venir. La politique monétaire s'inscrira ainsi dans un cadre cohérent et transparent bien compris du public.

Secteur extérieur

Le secteur extérieur des Philippines a été soumis à de fortes pressions pendant la crise, mais il s'est avéré moins vulnérable que celui des pays les plus durement touchés de la région. Les leçons tirées des crises précédentes, notamment en matière de gestion de la dette extérieure et de politiques bancaires, ont certes contribué à freiner l'accumulation de déséquilibres au milieu des années 90. Cependant, l'afflux des capitaux a failli paralyser le dispositif en vigueur et a entraîné la surévaluation du peso, un déficit courant de plus en plus élevé et une dette à court terme en hausse rapide. Lorsque le reflux s'est produit en 1997, les autorités ont réagi rapidement en laissant

Philippines : taux de change



Note : Le mouvement ascendant de la courbe traduit une appréciation du peso.
Source : FMI, Étude spéciale n° 187

flotter le peso, en relevant les taux d'intérêt et en accélérant les réformes structurelles. Ces mesures ont stabilisé la position extérieure sans causer les fortes perturbations observées ailleurs. En 1999, le solde courant était devenu nettement excédentaire, sous l'effet de bons résultats à l'exportation et de l'atonie des importations, et les réserves internationales avaient atteint un niveau record.

Une libéralisation continue et sensible des échanges a donné lieu à des changements structurels favorables depuis les années 80. Les droits de douane ont été ramenés en moyenne à 10 % en 1999. Les exportations se sont fort accrues, sous l'effet de la croissance rapide de la part du marché mondial des produits et composants électroniques détenue par les Philippines. Certes, cette croissance s'est produite en partie au détriment des exportations plus traditionnelles (vêtements et minéraux), mais le pays a montré qu'il était capable de soutenir la concurrence sur l'un des marchés d'exportation les plus dynamiques du monde.

Néanmoins, les autorités ont à moyen terme une tâche ardue, celle de réduire la vulnérabilité du pays aux chocs. Sur le plan macroéconomique, elles devront assurer une gestion prudente de la demande tout en optant pour un taux de change flexible afin de maintenir la croissance à un niveau élevé et empêcher un recours excessif à l'emprunt. Pour préserver les gains de parts de marché, les Philippines devront soutenir le secteur des exportations en accroissant les



Ian S. McDonald
Rédacteur en chef
Sara Kane · Sheila Meehan
Elisa Diehl
Rédactrices
Philip Torsani
Maquettiste/Graphiste

Édition française

Division française
Bureau des services linguistiques
Marc Servais
Traduction
V. Andrianifahanana
Correction & PAO

Le *Bulletin du FMI* (ISSN 0250-7412) est publié également en anglais (*IMF Survey*) et en espagnol (*Boletín del FMI*). Aux 23 numéros qui paraissent chaque année s'ajoutent un supplément annuel consacré au FMI ainsi qu'un index annuel. Les opinions et les informations contenues dans le *Bulletin* ne représentent pas nécessairement la position officielle du FMI, de même que les cartes publiées, qui sont extraites de l'Atlas mondial du *National Geographic* (sixième édition). Les articles du *Bulletin* 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.), ou par messagerie électronique à imfsurvey@imf.org. Téléphone : (202) 623-8585. Expédition par courrier première classe pour le Canada, les États-Unis et le Mexique et par avion pour les autres pays. Le tarif annuel de l'abonnement est de 79 dollars E.U. pour les entreprises et les particuliers. Les demandes d'abonnement doivent être adressées à Publication Services, Box X2000, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Télécopie : (202) 623-7201. Adresse électronique : publications@imf.org.

investissements dans l'infrastructure et l'accès des PME au financement, et en améliorant les services. En outre, pour favoriser une intégration plus poussée aux marchés mondiaux, elles devront poursuivre la libéralisation des échanges conformément à leur engagement de ramener le tarif général uniforme à 5 %.

Réformes du secteur financier et des entreprises

Avec l'amélioration des résultats économiques dans les années 90, le secteur bancaire est devenu lui aussi plus efficace et plus résistant aux chocs. Les réformes financières antérieures à la crise ont favorisé la concurrence, renforcé les systèmes de contrôle et de réglementation et simplifié les instruments monétaires. Elles ont bien amélioré l'intermédiation financière et les flux de paiements et ont contribué à mettre le système bancaire à l'abri des effets les plus graves de la crise en 1997-98. Néanmoins, le pourcentage des prêts improductifs dans le total est passé de 4 % avant la crise au niveau record de 14½ % début 1999. Aussi les autorités ont-elles engagé d'autres réformes pour rendre les banques plus à même de parer aux chocs et renforcer le cadre institutionnel face au problème des banques en difficulté.

Afin de consolider davantage le système, d'améliorer les moyens de surveillance et d'aligner les règles de contrôle sur les normes internationales, le pays devra poursuivre les réformes visant à réduire les distorsions dans l'intermédiation financière, renforcer le cadre prudentiel et réglementaire, faciliter la sortie des banques du système ou la résolution de leurs difficultés, et assurer le retour à la viabilité financière de la Philippine National Bank (et sa privatisation à part entière, pour laquelle un plan d'action a été adopté).

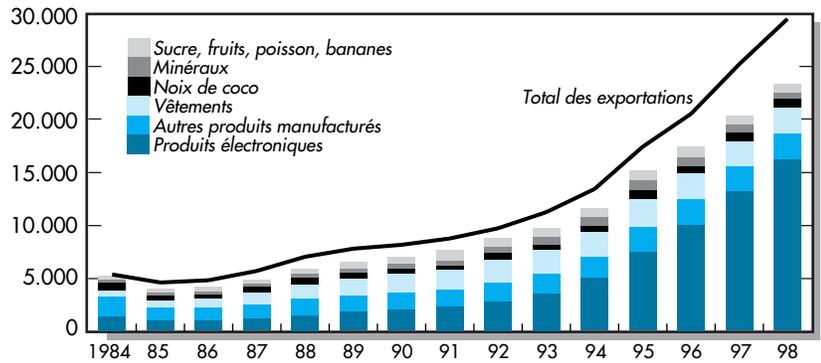
Les entreprises, dont l'endettement total, y compris la dette extérieure, se situait à un niveau acceptable au début de la crise, s'en sont assez bien sorties. Mais des réformes s'imposent pour aligner le gouvernement d'entreprise sur les meilleures pratiques internationales afin d'inspirer confiance au marché et de favoriser les investissements à long terme et leur stabilité. D'autres réformes pourraient être utiles : protection des droits des créanciers et des actionnaires minoritaires, résolution des problèmes d'endettement et d'insolvabilité, application des normes comptables et des règles de diffusion d'informations et respect des règles régissant les emprunts et les prêts (internes surtout).

Équité et croissance

L'accélération de la croissance s'est accompagnée d'une baisse de l'incidence de la pauvreté (tombée de 44 % en 1985 à 32 % en 1999). Mais la pauvreté reste grande, surtout dans les zones rurales, et la répartition

Philippines : composantes des exportations

(Millions de dollars)



Source : FMI, Étude spéciale n° 187

des revenus est très inégale. Les indicateurs de pauvreté reflètent les politiques menées dans les secteurs agricole, budgétaire et extérieur, qui défavorisent le secteur rural. Les investissements dont celui-ci a tant besoin ont marqué le pas en raison de la lourde réglementation et des incertitudes quant à l'application de la réforme agraire. Dans le domaine budgétaire, la part des dépenses d'éducation s'est accrue, mais leur qualité et leur répartition suscitent encore des préoccupations. Les dépenses de santé et de nutrition restent faibles par rapport aux normes régionales et affectées de préférence aux soins de santé individuels, et non à la prévention. Les politiques de change et de commerce ont contribué à l'inégalité en protégeant les industries manufacturières aux dépens de l'agriculture. Et les mesures de protection et autres incitations ont encouragé le secteur manufacturier à substituer le capital au travail.

Une croissance rapide a déjà permis de réduire la pauvreté, mais, pour atteindre ses objectifs à cet égard (une incidence de pauvreté de 25-28 % d'ici à 2004), le gouvernement devra en outre cibler ses interventions dans le secteur rural, affecter des dépenses budgétaires de meilleure qualité et mieux ciblées à la réalisation d'objectifs sociaux et réduire davantage la protection.

Dans l'ensemble, les Philippines ont réalisé de gros progrès ces quinze dernières années : elles ont procédé à une réforme vigoureuse et de vaste portée et atténué au maximum les perturbations causées par la crise. Mais celle-ci a mis au jour des déficiences structurelles et le pays devra progresser davantage dans son action corrective pour maintenir la croissance à un niveau élevé et réduire sensiblement la pauvreté.

Piyabha Kongsamut
FMI, Département Asie et Pacifique

L'Étude spéciale du FMI n° 187, *Philippines: Toward Sustainable and Rapid Growth*, par Marcus Rodlauer, Prakash Loungani, Vivek Arora, C. Christofides, Enrique G. de la Piedra, Piyabha Kongsamut, Kristina Kostial, Victoria Summers et Athanasios Vamvakidis, est en vente au prix de 18 dollars (15 dollars pour les enseignants et étudiants des universités) au Service des publications du FMI. Pour la commander, voir page 152.