

Stabilisation des dépenses militaires et hausse des crédits de lutte contre la pauvreté dans le monde

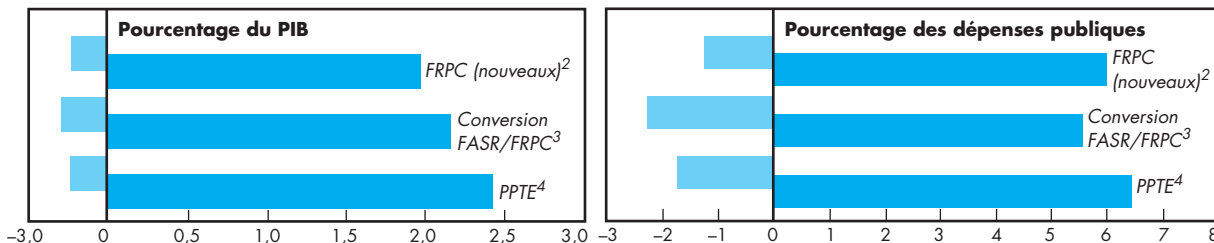
Le FMI surveille depuis plusieurs années les dépenses militaires. Le Département des finances publiques présente ici ses plus récentes observations sur l'évolution de ces dépenses et des crédits alloués à la lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiant de prêts concessionnels dans le cadre de la FRPC.

Les dépenses militaires dans le monde, en baisse constante par rapport au PIB dans la première moitié des années 90, semblent s'être stabilisées depuis 1995 entre 2,3 et 2,6 % de la production mondiale. En 2000–01, année la plus récente pour laquelle nous disposons des données, elles oscillaient (voir page suivante)

Hausse des dépenses antipauvreté et baisse des budgets de défense dans les pays pauvres

Échantillon de pays bénéficiant de prêts concessionnels du FMI dans le cadre de la FRPC¹

■ Dépenses militaires ■ Dépenses de réduction de la pauvreté



¹Variations mesurées entre la période antérieure à la FRPC (1999 le plus souvent) et la dernière date pour laquelle on dispose de données.

²Accords approuvés entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 septembre 2001 (Azerbaïdjan, Bénin, Guinée-Bissau, Lesotho, Madagascar, Malawi et Niger).

³Conversion d'accords FASR approuvés avant le 1^{er} juillet 2000 qui ont fait l'objet de deux revues au moins au titre de la FRPC, ou d'une revue appuyée par un DSRP définitif au 30 septembre 2001 (Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Gambie, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Tchad et Zambie).

⁴Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Gambie, Guinée-Bissau, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Tchad et Zambie.

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; autorités nationales et estimations des services du FMI.

Naissance d'une nation . . .

Le Timor oriental indépendant face aux défis de la gestion économique et de la lutte contre la pauvreté



Le 20 mai 2002, les Nations Unies ont transféré le pouvoir au nouveau gouvernement du Timor oriental, marquant l'accession officielle à l'indépendance de ce petit pays, qui est ainsi devenu le premier nouvel État du XXI^e siècle. Le Timor oriental réalise un vieux rêve qui lui ouvre maintes perspectives, mais qui ne va pas sans difficultés. La nouvelle nation est l'une des plus pauvres au monde. Durant les quelques années qui viennent, son économie restera tributaire de l'assistance technique et financière de la communauté internationale. Le FMI s'apprête à accueillir son 184^e pays membre, qui peut compter sur son assistance.

Le Timor oriental a gagné son indépendance de haute lutte après des siècles de domination coloniale par le Portugal, puis 24 ans d'annexion par l'Indonésie à partir de 1975, et 2 ans et demi d'administration transitoire des Nations Unies. Ces dernières ont convenu en 1999 avec l'Indonésie et le Portugal d'organiser un référendum qui déterminerait le futur (voir page 179)

177
Évolution des dépenses militaires dans le monde

177
Le Timor oriental accède à l'indépendance

182
Pour ou contre les incitations fiscales

185
John Shoven et le système américain de sécurité sociale

188
Le développement du secteur financier et la croissance

191
Douglas North souligne l'importance des institutions pour la croissance

lire aussi . . .

186
Principaux taux du FMI

187
Publications récentes

190
Sur le site du FMI

Augmentation des dépenses d'éducation et de santé

(suite de la première page) entre 2,4 et 2,6 % du PIB, et entre 11,5 et 11,8 % du total des dépenses publiques. Les proportions varient légèrement selon que les données proviennent du FMI, du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), ou de l'International Institute for Strategic Studies (IISS) (voir tableau).

De fortes disparités subsistent, néanmoins, d'une région à l'autre, en proportion du PIB et du total des dépenses publiques. Toutes les sources de données

confirment qu'en proportion du PIB, les budgets de défense restent les plus élevés au Moyen-Orient, et les plus faibles dans l'Hémisphère occidental. La baisse des dépenses militaires observée entre 1995 et 1998 dans la région qui comprend les États baltes, la Russie et les pays de l'ex-URSS s'est en partie inversée ces dernières années pour diverses raisons, notamment la nécessité, pour les États baltes, d'accroître ces dépenses en vue de leur adhésion à l'OTAN.

Globalement, la diminution des dépenses militaires s'estompe, mais il subsiste des disparités entre les régions

	1995 1998 1999 2000 2001					1995 1998 1999 2000 2001					Nombre de pays			
	(En pourcentage du PIB) ²					(En pourcentage des dépenses totales) ³					Observation la plus récente	Période (1990-2001) ¹		
FMI														
Tous les pays	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	11,7	11,3	11,3	11,6	11,5	127	116-133		
Économies avancées	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	11,9	11,6	11,7	12,1	12,1	24	24		
Pays en développement	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	10,9	10,0	9,5	9,4	8,9	85	79-89		
Afrique	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	9,0	8,5	8,5	8,5	8,0	42	39-43		
Asie	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	10,5	8,8	8,5	8,6	8,0	11	9-12		
Moyen-Orient	6,1	6,2	5,8	5,8	6,3	19,7	18,8	17,5	16,5	17,0	13	13-14		
Hémisphère occidental	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	6,6	6,6	5,9	6,1	5,6	19	17-20		
Économies en transition														
<i>Dont</i> : États baltes, Russie et autres pays de l'ex-URSS ⁴													18	13-20
Pays ayant bénéficié des programmes du FMI plus de deux ans														
Programmes FASR/FRPC	3,7	2,9	2,8	3,1	2,7	16,2	13,6	13,3	14,1	12,1	40	35-41		
PPTE	2,3	2,0	2,1	2,4	2,2	10,3	9,3	10,0	10,7	9,3	29	29-31		
Le point de décision	1,9	2,0	2,4	3,0	2,1	8,6	9,3	10,3	12,1	8,2	17	17-18		
Le point d'achèvement	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6	9,8	8,5	8,1	7,2	6,2	4	3-4		
SIPRI														
Tous les pays	2,4	2,3	2,3	2,6	...	11,0	10,5	10,5	11,8	...	75	75-141		
Économies avancées	2,4	2,3	2,2	2,5	...	10,8	10,4	10,4	12,0	...	19	19-26		
Afrique	2,3	2,0	2,2	2,1	...	8,5	7,4	7,8	7,5	...	20	20-41		
Asie	2,1	2,1	2,0	13,6	12,6	11,4	14	14-16		
Moyen-Orient	5,9	6,6	6,4	6,4	...	19,0	20,4	18,7	18,6	...	10	10-14		
Hémisphère occidental	1,5	1,3	1,2	1,3	...	7,5	6,0	5,3	6,0	...	5	5-21		
Économies en transition	3,1	2,5	2,5	2,6	...	12,0	10,3	10,0	11,6	...	21	6-25		
IISS														
Tous les pays	2,5	2,5	2,4	2,4	...	11,5	11,5	11,3	11,5	...	146	86-148		
Économies avancées	2,4	2,3	2,2	2,2	..	10,9	10,6	10,4	10,8	...	26	24-26		
Afrique	2,8	3,4	3,3	3,2	...	10,3	12,1	11,9	11,5	...	44	17-44		
Asie	3,6	3,8	3,4	3,3	...	23,5	22,6	18,9	18,0	...	15	12-15		
Moyen-Orient	6,7	7,7	7,8	6,8	..	21,6	23,4	23,2	20,1	...	14	12-15		
Hémisphère occidental	1,4	1,9	2,0	1,9	...	7,3	8,8	9,0	9,1	...	24	15-24		
Économies en transition	2,7	2,4	2,3	2,3	...	8,6	8,2	8,1	8,3	...	23	6-24		

¹Les données des *Perspectives de l'économie mondiale* sont disponibles jusqu'en 2001; celles du SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) et de l'IISS (International Institute for Strategic Studies) sont disponibles jusqu'en 2000.

²Pondérées par le PIB.

³Pondérées par les dépenses publiques. Dans le cas des pays pour lesquels les dépenses de l'administration centrale ne sont pas disponibles (par exemple certaines économies en transition), on utilise les dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

⁴Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Moldova, Mongolie, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine.

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security*, 2002; IISS, *The Military Balance*, 2002.

Dépenses des pays pauvres

Conformément à la tendance mondiale, les dépenses militaires se sont stabilisées dans les pays pauvres qui appliquent des programmes appuyés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Entre 1998 et 2000, selon les données du FMI et du SIPRI, les dépenses militaires des pays pauvres très endettés (PPTE) ont augmenté. Cette hausse est surtout due aux conflits armés en Éthiopie et en Guinée-Bissau. En excluant ces deux pays des calculs, on observe une baisse des dépenses militaires dans les pays qui bénéficient des ressources de la FRPC.

On constate avec satisfaction que les dépenses publiques de lutte contre la pauvreté ont augmenté dans les pays pauvres. En collaboration avec les services du FMI et de la Banque mondiale, ces pays ont préparé des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), qui décrivent une série

de réformes —notamment l'augmentation des dépenses d'éducation, de santé, de construction de routes, de développement rural et agricole — propices à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Dix-neuf pays bénéficiaires de la FRPC ont augmenté leurs dépenses de lutte contre la pauvreté, selon la définition de leurs DSRP. Cette hausse, en pourcentage du PIB, dépasse largement la baisse des dépenses militaires (voir graphique, page 177).

Cette évolution est particulièrement évidente dans les pays qui ont conclu un nouvel accord triennal FRPC entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 septembre 2001, et dans ceux qui avaient conclu un accord FASR transformé en accord FRPC avant le 1^{er} juillet 2000. La même observation vaut pour les PPTE parties à un nouvel accord FRPC. ■

Sanjeev Gupta, Benedict Clements,
Luiz de Mello et Shamit Chakravarti
FMI, Département des finances publiques

Stabilité et enjeux d'avenir pour le Timor oriental

(suite de la première page) statut du Timor oriental. Près de 80 % des personnes en âge de voter se sont prononcées pour l'indépendance.

L'issue du référendum de 1999 a provoqué une violente réaction des forces pro-indonésiennes qui s'est soldée par de nombreuses destructions et pertes de vies humaines. Près des deux tiers de l'infrastructure matérielle ont été détruits, et plus des trois quarts des habitants ont été déplacés pendant les semaines qui ont suivi le scrutin. Ces bouleversements ont entraîné une chute de plus de 30 % du PIB en 1999, une vive accélération de l'inflation et l'effondrement des systèmes budgétaire, financier et judiciaire. Dans le chaos qui a suivi, une mission multinationale de maintien de la paix est arrivée pour rétablir la sécurité et entamer les efforts de secours. En octobre 1999, le Timor oriental a été placé sous l'autorité de l'Administration transitoire des Nations Unies pour le Timor oriental (ATNUTO), qui a été chargée d'administrer le territoire pendant sa transition vers l'indépendance.

Durant les trente mois suivants, l'ATNUTO, avec le soutien de la communauté internationale, est parvenue à établir les fondements juridiques et institutionnels de l'indépendance. Une assemblée constituante a été élue en août 2001 pour rédiger et adopter une constitution; une structure autonome a été établie sous le deuxième gouvernement transitoire, et des élections ont été tenues en avril 2002 pour désigner le premier Président du Timor oriental. Cette suite d'événements a abouti, le 20 mai 2002, à l'indépendance lorsque l'assemblée constituante s'est transformée en parlement, et que le nouveau gouvernement a pris ses fonctions.

Reconstruction économique

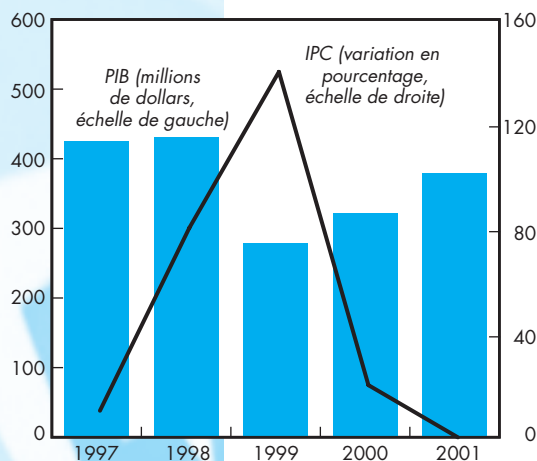
Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux se sont mobilisés pour



aider le Timor oriental à reconstruire son économie. Après la première réunion des donateurs tenue à Tokyo en décembre 1999, un fonds fiduciaire pour le Timor oriental (FFTO), doté de 170 millions de dollars, a été établi pour financer la reconstruction et le développement économiques. Le FFTO, dont les opérations devraient s'achever en 2003, est coadministré par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, qui ont décaissé les fonds pour la remise en état des infrastructures et des programmes sectoriels.

Depuis la fin de 1999, les bailleurs de fonds ont aussi fourni plus de 60 millions de dollars de dons pour financer les dépenses courantes, ainsi que d'autres concours sous forme d'aide-projet.

Redressement du PIB réel et chute de l'inflation



Sources : autorités indonésiennes et timoraises; estimations des services du FMI.

Le FMI a ainsi joué un rôle de premier plan dans la mise sur pied de l'autorité budgétaire centrale (désormais le Ministère des finances) et de l'autorité de tutelle des banques et du système de paiement (préfiguration de la banque centrale).

Le FMI est présent au Timor oriental depuis octobre 1999. À la demande du Secrétaire général des Nations Unies, il œuvre au renforcement des institutions économiques, et son action a été grandement facilitée par l'ouverture à Dili (capitale et principale ville du pays) d'un bureau de représentant résident en août 2000. Il a ainsi joué un rôle de premier plan dans la mise sur pied de l'autorité budgétaire centrale (désormais le Ministère des finances)

et de l'autorité de tutelle des banques et du système de paiement (préfiguration de la banque centrale). Le FMI aide en outre les autorités à mettre en place un Bureau central de la statistique. Il les conseille aussi dans divers domaines, notamment pour le choix d'un régime de change approprié (le Timor a adopté le dollar comme monnaie officielle au début de l'année 2000 en attendant de se doter de capacités de gestion économique et institutionnelle suffisantes pour émettre sa propre monnaie). Le FMI a aussi aidé les autorités à élaborer un régime fiscal et à préparer des budgets annuels.

Après les ravages de 1999, la reconstruction et la stabilisation de l'économie sont bien engagées. Le PIB réel se rapproche de son niveau d'avant la crise (voir graphique), et aurait progressé de 15 % en 2000, et de 18 % en 2001 (estimations). La reprise a été tirée par les secteurs des services et des BTP, essentiellement à Dili. Depuis peu, le redressement est plus général, grâce à la reprise de la production agricole.

L'inflation, qui avait atteint 140 % en 1999, n'a cessé de diminuer, devenant négative à la fin de l'an dernier (elle était de -2 % en avril). Cela témoigne de l'expansion de l'offre de biens et aussi de l'ajustement du taux de change réel qui se produit à mesure que s'estompe la présence internationale, qui avait porté les prix et les salaires à des niveaux intenable (très supérieurs à ceux des îles voisines).

Le secteur financier s'est développé, mais reste pour l'essentiel limité à Dili. Outre l'autorité de tutelle des banques, il comprend seulement deux banques commerciales et une institution de micro-

crédit récemment créée avec l'aide de la Banque asiatique de développement. Les dépôts bancaires n'ont cessé d'augmenter, alors que le crédit ne s'est guère développé, à cause du manque de garanties et d'autres facteurs de risque. L'usage de la roupie indonésienne étant très répandu, le dollar a connu des débuts assez lents, mais il est devenu le principal moyen de paiement dans tout le pays au cours des derniers mois.

Les finances publiques sont restées très tributaires des dons extérieurs, qui financent quelque 80 % des dépenses du secteur public pour l'exercice en cours. Le régime fiscal reste fort simple, ce qui est indiqué, étant donné le stade de développement économique peu avancé et les capacités administratives limitées. La base imposable est étroite et les recettes proviennent essentiellement des impôts indirects sur les biens importés et certains services. L'impôt sur le revenu ne touche qu'un nombre relativement réduit de salariés et d'entreprises.

Les enjeux de l'avenir

Malgré les progrès récents, les perspectives à court terme demeurent sombres. La disparition graduelle de la présence internationale va ralentir l'activité économique. La croissance du secteur privé étant freinée par des obstacles à l'investissement, il est vraisemblable que la production globale va baisser cette année et l'an prochain.

À moyen terme, le taux de croissance du PIB pourrait augmenter sensiblement, et atteindre un niveau tendanciel de 5-6 % par an, si une politique économique appropriée est mise en oeuvre, comme le prévoit le Plan de développement national. Les recettes provenant du gaz et du pétrole de la mer de Timor — prudemment estimées à environ 3 milliards de dollars sur les 20 prochaines années — doperaient l'économie lorsqu'elles se matérialiseront dans les années qui viennent. Le traité de la mer de Timor signé récemment avec l'Australie ouvre de bonnes perspec-

Adhésion au FMI

En prévision de l'accession à l'indépendance, les autorités ont demandé, en mars 2002, l'admission du Timor oriental au FMI. La qualité de membre du FMI faciliterait au pays l'entrée dans les autres institutions financières, et favoriserait son intégration à l'économie mondiale. Les services, la direction et le Conseil d'administration ont fait en sorte de traiter rapidement le dossier d'admission, ce qui a permis l'approbation de la résolution y afférente le 29 mai 2002. Elle prendra effet dès que les autorités auront accepté les Statuts, ce qui ne devrait pas tarder, et le Timor oriental deviendra alors le 184^e membre du FMI.

tives, puisque le partage des recettes est désormais de 90/10 en faveur du Timor oriental, pour les gisements situés dans la zone d'exploitation pétrolière commune. On peut envisager des recettes bien plus abondantes lorsque d'autres gisements de pétrole ou de gaz seront mis en exploitation, une fois que le tracé des frontières maritimes aura été fixé.

Bien que le Timor oriental ait réussi un impressionnant rétablissement et puisse compter à l'avenir sur d'abondantes recettes pétrolières et gazières, il doit encore surmonter beaucoup d'écueils dans la voie du développement national et sur le plan de la gestion économique. L'économie est peu productive, en raison du manque d'investissement, de la pénurie de capacités de gestion et des infrastructures inadaptées. Le Timor oriental reste un pays très pauvre, dont 40 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, selon une récente enquête sur les ménages. Pour la plupart de la population, l'accès aux services sociaux — santé et éducation — est limité, et le chômage demeure élevé.

Le gouvernement aura pour tâche majeure de préserver les acquis de la période transitoire. Il sera particulièrement important de maintenir et de renforcer les institutions qui ont été établies. Cela demandera de gros efforts pour développer les capacités locales grâce à la formation et à l'assistance technique.

Pour faire reculer sensiblement la pauvreté, il faudra une croissance économique soutenue sur le moyen terme. Les autorités ont récemment mis au point un Plan de développement national qui pose les bases d'une solide stratégie de lutte contre la pauvreté. Il table sur une approche du développement économique fondée sur le jeu des forces du marché et s'appuyant sur un secteur privé vigoureux et dynamique. Il sera important de poursuivre une politique d'ouverture aux échanges commerciaux et à l'investissement. Il sera aussi crucial d'aplanir les obstacles à l'investissement, en particulier l'absence de réglementation commerciale, et de régler les problèmes des droits fonciers et de propriété (il est fréquent que plusieurs personnes se disputent la propriété des terres, ce qui est l'héritage de la domination portugaise, puis indonésienne; les contentieux ont été exacerbés par la destruction des archives et du cadastre en 1999).

Beaucoup dépendra aussi de la poursuite d'une saine politique en matière de finances publiques. Les recettes intérieures mobilisables sont limitées et les autorités souhaitent s'abstenir d'emprunter, aussi le gouvernement devra-t-il compter sur l'appui des bailleurs de fonds pendant au moins quelques années, jusqu'à ce que le pays commence à bénéficier d'abondantes recettes pétrolières et gazières. Il sera donc important que le gouvernement définisse l'ordre de priorité des objectifs de développement et affecte efficacement les ressources de l'aide extérieure.

Une fois que les recettes pétrolières commenceront à rentrer, il conviendra de maintenir les dépenses à un niveau correspondant à la capacité d'utilisation efficace des ressources du gouvernement. Les autorités cherchent donc à définir une stratégie d'épargne et d'investissement équilibrée afin de gérer convenablement la manne pétrolière. Cette stratégie permettra de mettre le pays à l'abri de la volatilité du marché pétrolier et de développer les autres secteurs de l'économie.

La tâche qui attend le nouveau pays est considérable. Il faudra, pour y faire face, le soutien de la communauté internationale et la ferme volonté des dirigeants timorais de mener une politique économique saine. Les difficultés sont énormes, mais les perspectives sont brillantes. À la dernière réunion des bailleurs de fonds qui s'est tenue à Dili les 14 et 15 mai, juste avant l'indépendance, la communauté internationale a réaffirmé son engagement à venir en aide au Timor oriental. Les Timorais ont démontré qu'ils étaient capables de surmonter les pires difficultés, et il y a tout lieu de penser qu'ils sauront relever les défis dont s'accompagne leur indépendance longtemps attendue. ■

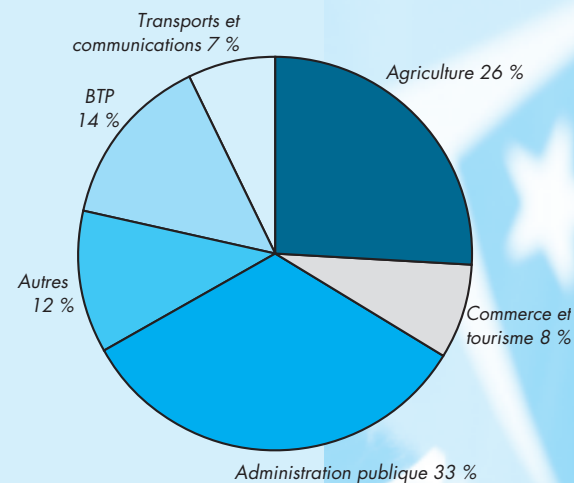
Insu Kim et Stephen Schwartz
FMI, Département Asie et Pacifique

Le Timor oriental reste un pays très pauvre, dont 40 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, selon une récente enquête sur les ménages.

Les promesses du pétrole et du gaz

Le Timor oriental est situé sur l'île de Timor, à l'extrémité orientale de l'archipel indonésien. Une chaîne de montagnes occupe le centre du pays, qui possède des plaines côtières étroites et des sols relativement pauvres. L'agriculture — de subsistance essentiellement — représente un quart de la production (voir graphique) et fournit environ les trois quarts des emplois. Le secteur manufacturier sous-développé souffre de l'insuffisance des infrastructures et du manque de travailleurs qualifiés. L'île a longtemps été réputée pour son bois de santal et, plus récemment, pour son café de grande qualité, qui constitue sa principale exportation. À terme, la mise en exploitation des ressources en gaz et en pétrole de la mer de Timor devrait modifier profondément la physionomie et les perspectives économiques du Timor oriental. Étant donné la beauté naturelle de l'île, le tourisme est aussi un secteur prometteur.

L'agriculture et l'administration publique ont représenté l'essentiel du PIB en 2000



Source : autorités timoraises.

Offrir ou ne pas offrir des incitations fiscales, telle est la question

Que doit faire un pays en développement pour attirer l'investissement direct étranger alors qu'il voit d'un œil fébrile ses concurrents offrir toutes sortes d'incitations fiscales? Dans une abécédaire sans complaisance sur les quelques avantages et les nombreux pièges des politiques incitatives, Howell Zee et Janet Stotsky (du Département des finances publiques du FMI) et Eduardo Ley (de l'Institut du FMI) exhortent les pays qui prennent cette voie à la prudence. Les conseils qu'ils donnent dans un article à paraître en septembre dans *World Development* se résument ainsi : si les incitations s'expliquent parfois, en règle générale, leur coût dépasse de loin leurs avantages et certaines sont plus nuisibles que d'autres.



Howell Zee, Janet Stotsky et Eduardo Ley (de gauche à droite) insistent sur l'impératif de transparence et de responsabilité lorsque les pays ont recours à des incitations fiscales pour attirer l'investissement direct étranger.

Il est incontestable que les incitations fiscales sont à la mode. Les pays développés y ont souvent recours pour viser des objectifs précis, alors que les pays en développement en font un usage plus courant. Obligés de jouer des coudes pour attirer les investisseurs dans un monde d'extrême mobilité des capitaux et conscients des succès des économies d'Asie de l'Est qui y ont eu massivement recours, les pays en développement succombent de plus en plus aux sirènes des politiques d'incitation fiscale.

Mais que recommande le FMI? D'abord, de prendre garde au fait que ces incitations donnent des résultats très contrastés. Les études empiriques montrent que leur efficacité n'est pas prouvée et qu'elles peuvent avoir de fâcheuses conséquences — réduction de l'assiette de l'impôt, mauvaise affectation des ressources et multiplication des risques de corruption et de favoritisme. Mais dans le feu de la course à l'investissement direct étranger, les autorités peuvent être peu enclines à se plier au dogme économique, si cela signifie la perte

d'usines, d'emplois et de potentiel de croissance. Le FMI préconise un pragmatisme éclairé, et non le dogmatisme, et encourage les pays à user prudemment des incitations, tout en faisant le nécessaire pour en circonscrire les retombées négatives.

Les études du comportement des investisseurs montrent que c'est avant tout le contexte économique et institutionnel qui compte, encore que l'IDE puisse aussi être sensible à une fiscalité qui s'écarte des normes internationales et régionales. Les incitations fiscales ne sont jamais la meilleure réponse aux problèmes systémiques. Elles ne sont pas faites, par exemple, pour rassurer les investisseurs qu'inquiète la pression fiscale élevée (due aux diverses imperfections de la fiscalité), ni pour corriger les défauts d'ordre micro/macroéconomique ou structurel, ni remédier aux défaillances de l'appareil juridique, réglementaire ou politique. Mieux vaut s'y attaquer de front.

Mais il y a des cas où les incitations fiscales peuvent être utiles. Elles permettent parfois de pallier les dysfonctionnements du marché et d'atteindre des objectifs plus ambitieux que ne le feraient les marchés privés livrés à eux-mêmes. Les autorités peuvent, par exemple, chercher à promouvoir des projets d'investissement dans les régions moins développées, pour réduire les encombrements ou la pollution ailleurs, ou réduire les disparités de revenus. D'autres investissements peuvent servir des objectifs à plus long terme, par exemple favoriser la mise en valeur des ressources humaines ou le progrès technologique. Les incitations peuvent alors être un instrument correcteur.

Quand recourir aux incitations fiscales?

Si les incitations fiscales se justifient dans certains cas, il faut se demander lesquelles et quand. Elles ont toujours un prix. Il est parfois difficile d'en chiffrer les avantages, mais leur coût est bien réel et peut être considérable. Pour les projets très rentables, les incitations ne sont que des cadeaux aux investisseurs, qui les auraient de toute façon entrepris. Les encouragements inefficaces — qui n'attirent pas d'investissements valables — sont dangereux, car ils ouvrent la porte aux abus.

Les risques d'abus et de détournement hantent tous les cadres incitatifs, et l'administration fiscale doit, pour y faire front, réaffecter les maigres ressources disponibles. Les coûts augmentent en proportion de l'ampleur et de la complexité des incitations. Pour les auteurs, ce qui est bien plus grave, c'est que les autorités chargées d'administrer le système ferment les yeux, voire encourageant les abus. Et une fois un avantage acquis, il est très difficile de le retirer à son bénéficiaire, même s'il est censé être limité dans le temps.

Si des incitations fiscales sont effectivement nécessaires, le meilleur moyen de régler les problèmes connexes est de veiller à ce que le système soit transparent et à ce que ceux qui l'administrent soient comptables de leurs actes. Pour être transparentes, elles doivent :

- avoir un fondement juridique (leur inscription dans le code des impôts les renforce, les rend difficiles à modifier sans débat public et évite les conflits ou incohérences qui pourraient se produire si elles figuraient dans des textes disparates);
- avoir une justification économique (avec un argumentaire bien étudié en évaluant l'impact et le coût) et figurer dans le budget comme dépense fiscale;
- obéir à des critères simples, précis et objectifs, pour éviter toute interprétation ou intervention subjective (cela suppose un déclenchement aussi automatique que possible).

Quels sont les choix possibles?

Toutes les incitations fiscales ne se valent pas et n'ont pas le même rapport coût-efficacité. Les auteurs examinent les deux grandes catégories — directes et indirectes — et en pèsent les avantages et coûts respectifs.

Il y a deux sortes d'*incitation directe* : un taux préférentiel d'imposition des bénéfices ou des conditions plus attrayantes de récupération des coûts d'investissement. L'objectif est le même : abaisser la charge de l'impôt sur le revenu qui frappe les investissements, mais les effets pratiques et administratifs diffèrent.

Avantages fiscaux. L'exonération «temporaire» est la formule qu'offrent en général les pays en développement, qui évitent ainsi un casse-tête administratif, tandis que l'investisseur n'est pas soumis à des contraintes juridiques et réglementaires souvent pesantes (et à une administration fiscale corrompue). L'exonération n'affecte pas l'intensité de capital et de main-d'œuvre des projets. Elle a cependant plusieurs défauts : elle privilégie les investissements très rentables qui n'ont pas besoin d'encouragement et favorise la fraude fiscale parce que les entreprises non exonérées peuvent assez facilement transférer leurs bénéfices à celles qui le sont. La durée de l'exonération est aussi une source notoire d'abus et attire plutôt, étant limitée dans le temps, des investissements à court terme. Enfin, comme il n'y a pas de traces du manque à gagner, le coût de l'exonération est rarement transparent.

Nombre de pays en développement offrent aussi des *taux préférentiels*, formule qui a les mêmes défauts que l'exonération, mais dans de moindres proportions. Ils ont cependant un double avantage : leur coût est plus faible et plus transparent.

Récupération des coûts d'investissement. Il s'agit d'une forme d'incitation qu'offrent aussi bien les pays développés qu'en développement, et qui porte sur le coût des installations et équipements. Elle vise à favori-

ser les activités à forte intensité de capital, mais peut être bénéfique à l'économie en général si l'investissement est inférieur à son niveau social optimal, ce qui est le cas lorsque les investisseurs fondent leurs décisions uniquement sur des considérations d'intérêt particulier, et non général. La récupération des coûts d'investissement peut présenter des avantages par rapport aux exonérations/dégrèvements accordés aux entreprises.

Les *abattements* qui permettent aux investisseurs de déduire immédiatement un certain pourcentage de leurs coûts, en sus des déductions normales pour amortissement, constituent un meilleur outil de ciblage de certains types d'investissement et rendent les charges qui pèsent sur leur rendement plus transparentes et plus faciles à contrôler. Les abattements fiscaux liés à l'investissement faussent parfois le choix des actifs en poussant les investisseurs à privilégier le court terme au détriment de l'achat d'équipements, de même qu'ils peuvent ouvrir la voie à des abus lorsque les entreprises tentent de vendre et racheter des équipements pour bénéficier d'abattements en cascade (une période minimum de détention peut prévenir ce risque).

Les *crédits d'impôt sur investissement* permettent de déduire un pourcentage donné du coût des investissements réalisés des charges fiscales. Ce type d'incitation peut être assez simple à administrer et consiste à comptabiliser, par jeu d'écriture sur un compte spécial, le montant des crédits qui sera ensuite déduit de ces charges. Le manque à percevoir peut être aisément suivi, et le total de ces crédits déterminé à l'avance et inscrit au budget au titre des dépenses fiscales.

Selon les auteurs, l'*amortissement accéléré* constitue la forme d'incitation liée à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux qui présente le moins d'inconvénients et toutes les vertus des incitations par recouvrement des coûts d'investissement. Elle n'induit pas de distorsion en faveur des actifs à cycle court, et limite les abus liés aux dégrèvements/crédits d'impôt. L'amortissement accéléré permet aussi de rapprocher effectivement l'impôt sur les sociétés d'un impôt sur la consommation en réduisant les distorsions qu'un impôt lié aux recettes induit en général au détriment de l'investissement.

Les *subventions à l'investissement* ont quelques-uns des avantages des dégrèvements/crédits d'impôt — ciblage et transparence des coûts liés aux recettes par exemple —, mais leurs inconvénients en font l'incitation la moins recommandable. Elles entraînent des dépenses publiques directes (plutôt qu'un manque à percevoir) et profitent à l'investisseur même lorsque l'investissement réalisé se révèle non viable.

Les *incitations liées à la fiscalité indirecte* prennent en général la forme d'exonérations partielles ou totales de droits d'importation, d'accises et/ou de la taxe à la consommation (y compris la TVA) sur les intrants. Bien qu'elles soient généralement réservées aux indus-

L'amortissement accéléré constitue la forme d'incitation liée à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux qui présente le moins d'inconvénients et toutes les vertus des incitations par recouvrement des coûts d'investissement.

Howell Zee,
Janet Stotsky
et Eduardo Ley

Les incitations fiscales indirectes doivent être strictement limitées aux industries d'exportation.

Howell Zee,
Janet Stotsky
et Eduardo Ley

tries d'exportation, nombre de pays en étendent le bénéfice à d'autres secteurs. Les inconvénients des incitations liées à la fiscalité indirecte sont multiples et graves en raison des nombreux abus (détournement rapide des biens concernés de leur emploi originel) et de la difficulté à les justifier d'un point de vue politique. Dans la plupart des cas, soulignent les auteurs, il existe de meilleures solutions et, en tout état de cause, ces incitations doivent être strictement limitées aux industries d'exportation.

Les encouragements à l'exportation sont courants un peu partout dans le monde et se justifient par l'acquittement de droits au point de destination. La question fondamentale n'est donc pas tant l'existence de ces incitations que la forme que doivent prendre les exonérations y afférentes.

Les exonérations des droits de douane peuvent prendre deux formes : régimes de consignation des droits (remboursement des droits sur les produits importés entrés dans l'ouvrage de biens exportés) ou régimes suspensifs (suspension des droits de douane pour les importateurs habilités). Le choix de l'une ou de l'autre de ces formes dépend de la qualité des administrations fiscale et douanière de chaque pays. Les régimes de consignation qui présentent un moindre risque de fuite sont adaptés aux pays qui disposent de capacités relativement faibles, mais ils posent des problèmes de trésorerie aux exportateurs. Les régimes suspensifs éliminent complètement les risques de trésorerie, mais exposent les pays à un risque accru de fuite. C'est pourquoi ils ne sont recommandés que dans les pays dotés d'administrations douanière et fiscale robustes.

Exonérations de TVA. En cas d'assujettissement à la TVA au lieu de destination, un taux zéro doit être appliqué à l'exportation. En théorie, l'importation en franchise de droits des sous-produits entrant dans la production des biens exportés n'est pas nécessaire du fait que les droits acquittés seront remboursés. Il n'empêche qu'en pratique les gros exportateurs se trouvent chroniquement en excès de crédit et supportent donc de lourdes charges de trésorerie. Pour y remédier, plusieurs pays suspendent la TVA sur les intrants pour les produits destinés à l'exportation, mais, ici encore, compte tenu des risques importants de fuite, cette formule n'est recommandée que pour les pays dotés d'administrations douanière et fiscale robustes.

Les zones franches d'exportation, généralement des enclaves bénéficiant du statut d'extraterritorialité, sont courantes dans les pays en développement et servent à promouvoir les exportations et à attirer les industries à forte intensité de main-d'œuvre. En règle générale, leur statut s'accompagne d'incitations liées à la fiscalité tant directe qu'indirecte, et il n'est pas rare que les entreprises qui s'y implantent soient aussi exonérées de toutes taxes et impôts. Dans la pratique, toutefois, on

retrouve constamment leurs produits sur le marché intérieur, et il y a peu de données tangibles pour attester que ces zones assurent une réelle promotion des exportations. Les auteurs conseillent aux pays d'éviter de créer ce type de zones et de démanteler celles qui existent. Si un démantèlement n'est pas possible, les auteurs recommandent de ne recourir qu'aux incitations de fiscalité indirecte afin de limiter autant que possible le manque à percevoir (les incitations de fiscalité directe ont tendance à attirer des activités sans rapport avec les exportations et peuvent contrevenir aux règles de l'Organisation mondiale du commerce).

Quelques règles pratiques

Que doit donc faire un pays en développement à court d'investissements pour attirer les investisseurs? Eduardo Ley, Janet Stotsky et Howell Zee résument leur étude en six conseils :

- Le meilleur moyen pour un pays de stimuler l'investissement est de veiller à ce que son système fiscal soit conforme aux normes internationales et de disposer d'un environnement macroéconomique, structurel, légal et réglementaire sain.
- Si les incitations fiscales se justifient du point de vue économique, faire en sorte que leur conception et leur mise en œuvre obéissent à des règles de transparence et fassent le moins de place possible à des décisions discrétionnaires.
- Dans le choix des incitations à mettre en place, ne jamais perdre de vue que le coût du retour rapide de l'investissement est moindre que celui qui va de pair avec une réduction du barème de l'impôt sur les sociétés (les exonérations temporaires étant la pire des solutions).
- Garder à l'esprit que les incitations de fiscalité indirecte encouragent la fraude; en limiter l'usage à la suppression des droits d'importation applicables à l'importation de produits entrant dans l'ouvrage de biens destinés à l'exportation.
- En règle générale, les zones industrielles franches d'exportation ne sont pas une bonne idée. Si elles ne peuvent être démantelées, limiter à tout le moins le recours à des incitations de fiscalité directe.
- Rendre les fondements juridiques, les conséquences économiques et les procédures administratives du cadre incitatif aussi transparents que possible et utiliser des critères simples afin d'en faciliter l'application et le suivi. ■

Photographies : Denio Zara, Padraic Hughes, Pedro Márquez et Michael Spilotro (FMI); Darren Whiteside (Reuters), pages 177 et 179-180; Nations Unies, page 178.

Entretien avec John Shoven . . .

Comptes d'épargne-retraite individuels : solution à long terme pour la sécurité sociale américaine?

Créé dans les années 30 pour venir en aide aux veuves et orphelins démunis, le système de sécurité sociale des États-Unis a considérablement évolué et couvre aujourd'hui des régimes de retraite (vieillesse, ayant-droits, personnes à charge) et d'assurance maladie (Medicare). Certes, le fonds spécial de la sécurité sociale est aujourd'hui largement excédentaire, mais lorsque les baby-boomers prendront leur retraite, la dynamique démographique sera toute autre. Dès 2017, le montant des prestations dépassera celui des cotisations, rendant le système déficitaire au point d'épuiser les caisses de Medicare en 2028 et de retraite en 2047. Lors d'un séminaire que vient d'organiser l'Institut du FMI, John Shoven, professeur à l'université Stanford, a présenté la formule de comptes individuels qu'il propose pour rétablir la solidité du système public de retraites aux États-Unis. Durant l'entretien qu'il a accordé à Christopher MacDonagh-Dumler, du Département Hémisphère occidental, il a passé en revue les options envisageables et expliqué pourquoi il fallait revoir de près la comptabilité budgétaire appliquée à la sécurité sociale et à d'autres fonds spéciaux.

M. MACDONAGH-DUMLER : Nombreuses sont les options proposées pour «sauver la sécurité sociale», mais pratiquement aucune ne préconise de changement véritable. Les considérables excédents que l'on enregistre aujourd'hui y sont sans doute pour quelque chose, et donc pourquoi changer?

M. SHOVEN : D'un point de vue politique et économique, il est préférable d'annoncer dès à présent les changements qui pourraient s'imposer à partir de 2017, pour que chacun puisse se préparer. Les excédents ne doivent pas nous leurrer; ils sont le simple produit d'un déséquilibre démographique. Certes, les caisses sont bien alimentées et elles continueront de l'être pendant une dizaine d'années, mais les excédents cachent une toute autre réalité. Ils proviennent des cotisations d'une vaste cohorte de *baby-boomers* à l'apogée de leurs revenus. Or, ces cotisations servent à financer les prestations d'un groupe relativement restreint de retraités nés durant les années 30 et la deuxième guerre mondiale. Dans une dizaine d'années, les premiers *baby-boomers* (ceux nés en 1946-47) prendront leur retraite. À partir de là, les choses se précipiteront au point de bouleverser entièrement le financement du système. Tout ceci est prévisible, et il serait insensé d'attendre les bras croisés.

M. MACDONAGH-DUMLER : Pourriez-vous nous expliquer votre proposition et nous dire en quoi elle se dis-



tingue des trois initiatives de la Commission du Président Bush pour le renforcement de la sécurité sociale?

M. SHOVEN : Notre proposition, préparée conjointement avec Syl Schieber du cabinet-conseil Watson Wyatt, remet tout à plat. Cela dit, la refonte doit être graduelle. Rien ne changera pour les personnes qui ont plus de 55 ans aujourd'hui. À l'inverse, les moins de 25 ans relèveront exclusivement de la nouvelle formule. Entre les deux, il y aura un panachage de prestations.

Notre proposition a deux volets. Elle prévoit, tout d'abord, un dispositif de protection sociale garantissant un montant mensuel forfaitaire de 550 dollars actuels. Un couple de retraités toucherait donc 1.100 dollars. Pour les salariés à revenu modeste, c'est là un minimum tout à fait solide. Bien entendu, quiconque gagne 80.000 dollars ne le verra pas du même œil, mais c'est ce que nous proposons.

Le deuxième volet est celui des comptes d'épargne-retraite obligatoires. Chaque employé cotise 2,5 % de son salaire, jusqu'à un plafond de 85.000 dollars, et l'État y contribue à part égale. Cette formule est semblable aux comptes dits «401(k)» — très répandus dans le secteur privé — avec une contribution de l'État de 100 %. Bien entendu, il faudrait continuer d'acquitter les charges sociales existantes pour financer les retraites relevant du système actuel.

Selon l'Office of the Chief Actuary, notre système est financièrement viable. Selon nos estimations, les prestations seraient très certainement au moins aussi élevées que celles qui sont actuellement prévues par la loi. Je dis «très certainement», car les placements dans les actifs à risque que sont les actions et les obligations ont des rendements incertains. Si, pour éviter tout risque, on se limitait aux titres publics indexés sur l'inflation,

M. Shoven : «Les excédents ne doivent pas nous leurrer. Ils proviennent des cotisations d'une vaste cohorte de *baby-boomers* à l'apogée de leurs revenus.»

On peut certes jouer sur l'âge de la retraite, ajuster l'indexation de la pension initiale, accroître les charges sociales, ou bien encore combiner tout cela, mais, pour sauver le système, il faudra le modifier en profondeur.

John Shoven



la majeure partie des retraités recevraient juste un peu plus que leurs pensions actuelles.

Autrement dit, les prestations sont aussi généreuses qu'aujourd'hui, mais il faut 2,5 % de cotisations supplémentaires. La viabilité financière de la sécurité sociale doit nécessairement passer par une réduction des prestations, ou un accroissement des recettes. Nous avons jugé préférable de relever les cotisations. Deux des trois propositions de la Commission de M. Bush préconisent l'autre option.

M. MACDONAGH-DUMLER : Est-ce là la principale différence avec votre proposition?

M. SHOVEN : Pour l'essentiel, oui. Je serais très heureux — et la Commission également, je l'espère — si l'on reconnaissait que la seule alternative est d'accroître le financement ou de diminuer les prestations.

On peut réduire les prestations de diverses manières; or la Commission en a justement proposé une dont on parle peu et qui mérite d'être approfondie, car elle peut considérablement améliorer le financement du système en modifiant l'indexation des prestations initiales. Dans le système actuel, celles-ci sont calculées à partir des salaires perçus durant la vie active, auxquels l'on applique un indice de l'inflation salariale durant cette période. Par la suite, ces prestations sont indexées sur le coût de la vie (IPC). La Commission propose d'indexer les pensions initiales non plus sur les salaires moyens, mais sur l'IPC. Cette modification apparemment toute simple rétablit pratiquement la solvabilité du système sans avoir à accroître les charges sociales.

Le changement est en fait autrement plus important. Au bout d'une cinquantaine d'années, les prestations seraient assez inférieures à ce que la loi prévoit actuellement, peut-être d'un tiers. C'est du reste l'ordre de grandeur du problème et la proportion dans laquelle il faudrait, sinon, réduire les prestations. Bref, il faudra soit réduire les pensions de 30 à 40 %, soit relever les charges de 40 à 50 %.

Principaux taux du FMI

Semaine commençant le	Taux d'intérêt du DTS	Taux de rémunération	Taux de commission
3 juin	2,32	2,32	2,97
10 juin	2,32	2,32	2,97

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. 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 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/cgi-shl/bur.pl?2002.

Des informations générales sur les finances, y compris ces taux, sont disponibles à www.imf.org/external/fin.htm.

Source : Département de la trésorerie.

Il faut également parler de l'âge légal de la retraite, ou plus exactement celui qui donne droit à une pension intégrale. D'après la législation actuelle, il passe à 67 ans vers le milieu de la deuxième décennie, mais s'y stabilise par la suite. On peut raisonnablement s'attendre à ce que d'ici 2080 l'espérance de vie se rallonge de 4 ans. Autrement dit, pour préserver l'équilibre du système, l'âge de la retraite devrait être relevé d'autant. Nous proposons d'aligner l'âge de la retraite sur le rallongement de l'espérance de vie pour maintenir constante la proportion entre vie active et retraite.

M. MACDONAGH-DUMLER : L'an dernier, dans leur rapport sur l'économie américaine, les services du FMI notaient que le système actuel pouvait être maintenu en modifiant légèrement les paramètres — par exemple une augmentation de 2 à 4 % des charges sociales. Cette augmentation n'est somme toute pas excessive. Faudrait-il plus?

M. SHOVEN : Non, mais ces 2 à 4 points de pourcentage ne doivent pas être pris à la légère. Nous proposons une cotisation obligatoire de 2,5 %. Au bout de 40 ans, cela revient à bloquer sur un compte le salaire d'un an. Pour maintenir le système actuel, il faudrait plus que cela. On peut certes jouer sur l'âge de la retraite, ajuster l'indexation de la pension initiale, accroître les charges sociales, ou bien encore combiner tout cela, mais, pour sauver le système, il faudra le modifier en profondeur.

Si le problème de la sécurité sociale ne tenait qu'à l'assurance vieillesse, on pourrait à la rigueur envisager de le maintenir. Hélas, la situation est encore pire pour la composante assurance maladie (Medicare). Il faudra en relever les cotisations, c'est presque inévitable. Ni la Commission, ni nous-mêmes n'avons trouvé de solution.

M. MACDONAGH-DUMLER : Lorsque l'on parle de comptes d'épargne-retraite individuels, on fait souvent abstraction des modalités de retrait. À l'heure actuelle, c'est la formule des annuités qui est pratiquée, mais, d'un point de vue actuariel, le marché des annuités est inéquitable. Avez-vous une solution et proposez-vous d'annualiser?

M. SHOVEN : Excellente question. Pourquoi ce marché est-il inéquitable? C'est dans la sélection adverse qu'il faut chercher la réponse. Les seuls retraités qui veulent une annuité sont ceux qui sont en bonne santé, et qui tablent donc sur une espérance de vie supérieure à la moyenne.

Le volet privé de notre proposition pourrait subir ce problème. Les titulaires pourront disposer librement de leur compte, mais la moitié financée par l'État serait obligatoirement annualisée. Dans ce cas, il n'y aurait pas de sélection adverse. Personnellement, j'encourage les gens à annualiser, mais les économistes préconisent le choix, surtout quand il s'agit de votre argent.

M. MACDONAGH-DUMLER : Quelles incidences pourraient avoir ces comptes sur le marché des annuités?

M. SHOVEN : Quoi qu'il advienne, ce marché devrait connaître une croissance rapide aux États-Unis. Les comptes de type «401(k)» et «IRA» [comptes d'épargne-retraite individuels], qui se sont répandus à partir du milieu des années 80, sont toujours en phase d'accumulation. Cela dit, les *baby-boomers* commenceront bientôt à prendre leur retraite, et donc à puiser sur ces comptes. C'est alors que le mar-

ché des annuités se développera, au rythme des départs en retraite. Il est évident qu'avec la création de comptes individuels l'attention portée aux annuités sera encore plus grande.

Cela signifie-t-il qu'il faudra réglementer davantage? Je pense qu'il faut attendre pour voir quels seront les effets des premiers retraits.

M. MACDONAGH-DUMLER : Que peut faire le FMI pour contribuer au débat sur la sécurité sociale?

Publications récentes

Working Papers (Documents de travail, 10 dollars)

- 02/77 : *Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries*, Sanjeev Gupta, Benedict J. Clements, Emanuele Baldacci, and Carlos Mulas-Granados.
- 02/78 : *Composition of Government Expenditures and Demand for Education in Developing Countries*, Era Dabla-Norris and John M. Matovu
- 02/79 : *The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits: The Case of Central and West African Countries*, Philippe Beaugrand, Boileau Loko, and Montfort P. Mlachila
- 02/80 : *Monetary Policy Transmission Mechanisms and Inflation in Slovakia*, Louis Kuijs
- 02/81 : *Statistical Inference as a Bargaining Game*, Eduardo Ley
- 02/82 : *Do "Flexible" Exchange Rates of Developing Countries Behave Like the Floating Exchange Rates of Industrialized Countries?* Peter Wickham
- 02/83 : *Family Attachment and the Decision to Move by Race*, Antonio Spilimbergo and Luis Ubeda
- 02/84 : *Money, Meat, and Inflation: Using Price Data to Understand an Export Shock in Sudan*, Rodney Ramcharan
- 02/87 : *Fiscal Policy and Economic Activity During Recessions in Advanced Economies*, Richard Hemming, Selma Mahfouz, and Axel Schimmelpfennig
- 02/88 : *Caribbean Offshore Financial Centers: Past, Present, and Possibilities for the Future*, Esther C. Suss, Oral Williams, and Chandima Mendis
- 02/89 : *Export Orientation and Productivity in Sub-Saharan Africa*, Taye Mengistae and Catherine A. Pattillo
- 02/90 : *More on the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model*, Emanuele Baldacci, Maria T. Guin-Siu, and Luiz de Mello
- 02/91 : *Yield Spread as a Leading Indicator of Real Economic Activity—An Empirical Exercise on the Indian Economy*, K. Kanagasabapathy and Rajan Goyal

IMF Staff Country Reports

(Rapports sur les pays membres, 15 dollars)

- 02/92 : Burkina Faso: 2002 Article IV Consultation and Fifth Review Under the PRGF
- 02/93 : Burkina Faso: Selected Issues and Statistical Annex
- 02/94 : Gabon: Selected Issues and Statistical Appendix
- 02/95 : Gabon: 2001 Article IV Consultation
- 02/96 : Lesotho: 2001 Article IV Consultation and the Second Review Under the PRGF
- 02/97 : Lesotho: Statistical Annex
- 02/98 : Gabon: Financial System Stability Assessment, Including Reports on the Observance of Standards and Codes on Monetary and Financial Policy Transparency, Banking Supervision, and Insurance Regulation
- 02/99 : People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region: Selected Issues
- 02/100 : People's Republic of China—Hong Kong Special Administrative Region: 2002 Article IV Consultation Discussions
- 02/101 : Denmark: 2002 Article IV Consultation
- 02/102 : Denmark: Selected Issues—The Danish Fiscal Framework—Looking Back and Ahead
- 02/103 : Federal Republic of Yugoslavia: Selected Issues and Statistical Appendix
- 02/104 : Sri Lanka: Report on the Observance of Standards and Codes
- 02/105 : Federal Republic of Yugoslavia: 2002 Article IV Consultation, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Request for an Extended Arrangement

Autres ouvrages

- Coordinated Portfolio Investment Guide* (second edition) (26 dollars)
- Macroeconomic Management: Programs and Policies*, Mohsin S. Khan, Saleh M. Nsouli, and Chorng-Huey Wong (28 dollars)

Vous pouvez vous procurer ces publications en vous adressant à : IMF Publication Services, Box X2002, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : publications@imf.org.

Vous trouverez sur le site www.imf.org des informations en anglais concernant le FMI. Le site www.imf.org/external/fr/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*.



M. SHOVEN : À mon sens, le FMI a deux rôles importants à jouer. Tout d'abord, il faut examiner de plus près l'incidence budgétaire des phénomènes démographiques. La méthode de comptabilité budgétaire en vigueur aux États-Unis risque de les masquer et d'hypertrophier les excédents par rapport à ce qu'ils représentent en réalité.

Aux États-Unis, les budgets ne traitent pas de façon systématique les fonds spéciaux. D'ailleurs, les pouvoirs publics s'en sont souvent servis — notamment dans le cas de la sécurité sociale — pour dissimuler certains engagements, de la même manière que les entreprises privées utilisent des comptes *offshore* pour alléger leurs charges fiscales. Le budget américain a enregistré des excédents artificiellement élevés (et des déficits plus modestes qu'ils ne l'étaient réellement) en faisant entrer les excédents de la sécurité sociale dans l'excédent budgétaire global, mais en excluant les intérêts à servir.

Pour bien comptabiliser, de deux choses l'une. Soit les autorités excluent les titres publics de leurs actifs, auquel cas l'excédent apparaît à sa juste valeur, au risque cependant de rendre le système insolvable en 2017, date à laquelle les prestations dépassent les cotisations. Ou bien alors elles prolongent la vie de la sé-

curité sociale jusqu'en 2040, en traitant ces titres comme des actifs à part entière. Cependant, elles ne pourraient plus considérer les excédents de la sécurité sociale comme des recettes et devraient comptabiliser des paiements d'intérêts sur les titres détenus en actifs. En outre, le déficit budgétaire serait nettement supérieur (au moins de 200 milliards de dollars).

L'ordre de grandeur est considérable, car, outre la sécurité sociale, ce sont également Medicare, les fonds d'infrastructure routière et les fonds de retraite militaires qui sont en jeu. Globalement, ils représentent près de 2 billions de dollars en titres publics. Si l'État américain se facturait des intérêts sur ses fonds spéciaux et ne touchait pas au fonds de la sécurité sociale, le déficit budgétaire serait nettement plus lourd.

Le FMI devrait se pencher sur la comptabilité du budget et des fonds spéciaux, et poser le type de questions que les auditeurs auraient dû poser dans le cas d'Enron. Il ne faut surtout pas que les pouvoirs publics puissent commettre les mêmes erreurs que le secteur privé. À bien des égards, les fonds spéciaux ont servi de comptes *offshore* à l'État en permettant au Congrès et au gouvernement de consolider des excédents — en faisant abstraction des coûts — lorsque cela était politiquement utile. ■

Séminaire de l'Institut du FMI . . .

Le secteur financier est-il facteur de croissance?

Les pays dotés de systèmes bancaire et boursier développés sont-ils prédisposés à une croissance rapide? Ross Levine, spécialiste en finance, titulaire de la chaire Carson à l'université du Minnesota, a signalé, lors d'un séminaire tenu le 24 mai au FMI, la grande controverse qui divise les économistes sur les effets, positifs ou négatifs, des marchés financiers sur la croissance économique à long terme. Partant d'éléments théoriques et pratiques puisés à différentes sources, il a estimé que les banques et les marchés boursiers stimulent la croissance, davantage par une meilleure allocation des ressources que par l'accroissement des taux d'épargne. Son exposé a aussi porté sur les dispositifs réglementaires qui favorisent le développement harmonieux du secteur financier.

Le débat a porté sur deux questions : les marchés boursiers et les institutions financières des pays en développement ne seraient-ils guère que des casinos où les investisseurs étrangers viennent miser, ou les marchés financiers déterminent-ils le développement à long terme des pays? En supposant qu'il existe une relation entre le développement financier et la croissance économique, quel cadre légal et réglementaire et quel changement de politiques les pays doivent-ils adopter?

Si ce débat n'est pas nouveau, il a opposé de prestigieux protagonistes. Il se résume, selon M. Levine, à cinq grands courants de pensée. Dès 1791, Alexander

Hamilton, Secrétaire américain au Trésor, estimait que «les banques sont le meilleur outil jamais inventé pour stimuler la croissance économique», résumant l'idée que les systèmes financiers jouent un rôle éminemment positif et dynamique. John Adams, grand contradicteur de Hamilton s'il en est, et second Président des États-Unis, considérait que «les banques ont fait plus de tort à la moralité, à la tranquillité, voire à la richesse, de ce pays qu'elles ne lui feront jamais de bien».

Adoptant un autre point de vue, Joan Robinson et d'autres économistes pensent qu'il existe une relation inverse, au sens que le développement financier suit la croissance. Les tenants d'une quatrième thèse estiment que le secteur financier ne revêt aucun intérêt pour la croissance, qui est imputable à d'autres facteurs comme le progrès technique. Enfin, une cinquième école de pensée considère que les marchés financiers sont déterminants en raison des crises qui éclatent de temps à autre, et non du fait d'un quelconque lien étroit avec la croissance.

Qui détient la vérité? Pour tenter de répondre, M. Levine analyse d'abord quelques aspects théoriques du rôle des intermédiaires et des marchés financiers, et les raisons qui feraient ou pas du secteur financier un élément déterminant. Walter Bagehot signalait au milieu du XIX^e siècle que les intermédiaires et les marchés financiers stimulent la croissance en mobilisant le ca-

pital pour la réalisation de «grands travaux». D'après M. Levine, il ne faut pas oublier que l'épargne n'est pas le relais entre le secteur financier et la croissance, car il est amplement prouvé que des taux élevés d'épargne n'ont que peu d'effets sur la croissance. Le principal argument de Bagehot est que, si une entité peut mobiliser une masse importante de capitaux et la canaliser vers des projets qui exigent des investissements lourds — la construction de chemins de fer, par exemple —, il peut en découler des économies d'échelle.

Pour Joseph Schumpeter, «père de l'économie du développement», l'intermédiation financière favorise la croissance en mobilisant l'épargne générale et en ciblant les entreprises qui pourront en bénéficier. Si les systèmes financiers opèrent des choix judicieux, les ressources sont allouées de manière plus efficace, ce qui stimule la croissance. L'étape cruciale qui suit l'allocation est celle de la surveillance des entreprises par les banques une fois les capitaux investis. Il faut donc veiller à ce que leurs dirigeants ne détournent les fonds alloués de l'objectif visé, et disposer par conséquent d'informations sur eux et sur leur entreprise.

Les intermédiaires financiers — les marchés liquides en particulier — atténuent la désincitation non négligeable à l'investissement dans de grands projets dont la rentabilité s'inscrit sur le long terme. Un marché liquide permet aux investisseurs de s'engager et de se désengager rapidement. Ainsi, une économie dont le marché est liquide tire mieux parti des possibilités d'investissement.

La gestion des risques est un autre moyen par lequel les intermédiaires et les marchés financiers stimulent la croissance. Les marchés qui ont la capacité de diversifier le risque incitent les individus à en prendre. Le risque global diminue par conséquent lorsque les actifs sont répartis sur plusieurs entités différentes.

Le secteur financier nuit-il à la croissance?

Divers modèles théoriques donnent à penser que le développement du secteur financier et le renforcement des systèmes financiers nuisent à la croissance à long terme, signale M. Levine. Premièrement, s'il permet une allocation judicieuse des capitaux, le rendement de l'épargne s'accroît. En théorie, l'augmentation des rendements peut faire fléchir les taux d'épargne. Si l'épargne est déterminante pour la croissance, le renforcement des systèmes financiers peut réduire l'épargne au point de ralentir la croissance.

Le développement du secteur financier peut aussi avoir un effet de contraction sur la croissance à long terme en raison des effets ambigus de la diversification des risques sur les taux d'épargne. Lorsque les investisseurs prennent moins de risque, la réduction générale des incertitudes qui s'ensuit peut entraîner une diminution de leur épargne de précaution. Ici aussi, quand l'épargne est un facteur clé de la croissance, le dévelop-

pement du secteur financier peut réduire l'épargne au point de freiner la croissance.

Selon un troisième modèle qui ne reconnaît aucune corrélation positive entre le développement du secteur financier et la croissance, chacune des deux composantes ayant un moteur distinct. Le secteur financier n'a dans ce cas aucune incidence sur la croissance.

Comment mesurer l'efficacité avec laquelle l'économie assure les prestations financières? M. Levine se penche d'abord sur l'évaluation du système financier,



signalant que sa profondeur peut être mesurée de différentes façons. Il peut s'agir de la taille globale du secteur financier, ou simplement de celle du secteur des banques commerciales, ou encore du volume des crédits alloués au secteur privé en proportion du PIB. Malgré leur diversité, ces méthodes de calcul ont remarquablement permis, le plus souvent, de prévoir les tendances de la croissance du PIB. En classant une centaine de pays en quatre groupes, par la profondeur de leur secteur financier en 1960, M. Levine constate que les pays dont les secteurs financiers étaient les plus profonds à l'époque ont connu une croissance rapide durant les quatre décennies qui ont suivi.

Quel en est le mécanisme de transmission? Observant la croissance de la productivité entre 1960–99 pour les quatre groupes de pays, il constate que la corrélation positive entre la profondeur du système financier et la croissance semble étroitement liée à la croissance de la productivité. L'évolution de l'épargne privée sur cette période fait apparaître un lien plus ténu, car la profondeur du système financier ne permet pas de prévoir l'évolution des taux d'épargne.

Reliant la liquidité du marché boursier à la croissance du PIB et de la productivité, M. Levine constate aussi une forte corrélation positive : les pays à marchés liquides ont connu une croissance rapide. Une fois encore, les données ne montrent pas un lien étroit entre la liquidité de la bourse et les taux d'épargne privée.



Le développement du secteur financier a une incidence significative sur la croissance sans pour autant être imputable à un lien de causalité inverse, du fait que cette influence s'exerce principalement par le biais de la productivité.

Ross Levine

Il en ressort aussi que ni la taille du marché boursier ni son degré de volatilité ne constituent de bons indicateurs de la croissance économique. Ceci tendrait à prouver que les volumes de transactions — plutôt que le niveau de capitalisation, ou la volatilité des indices — sont l'élément déterminant du développement du marché boursier qui a un impact positif sur la croissance économique.

En outre, ajoute M. Levine, la question n'est pas tant de savoir qui des banques ou des marchés boursiers devrait fournir de la liquidité, mais plutôt de faire en sorte que *les unes comme les autres* soient aptes à le faire.

M. Levine observe aussi que l'étroite corrélation qui apparaît entre le développement du secteur financier et la croissance économique ne semble pas liée à d'autres spécificités des pays, notamment l'ouverture aux échanges commerciaux et l'inflation. Par ailleurs, conclut-il, les données recueillies montrent que le développement du secteur financier a une incidence significative sur la croissance sans pour autant être imputable à un lien de causalité inverse, du fait que cette influence s'exerce principalement par le biais de la productivité.

En anglais sur le site www.imf.org

Notes d'information

- 02/43 : Le Directeur général du FMI rencontre le Ministre de l'économie de l'Argentine; prolongation du délai de remboursement d'un prêt au titre du FRS, 21 mai
- 02/44 : Le Directeur général du FMI annonce un appui renforcé à l'Uruguay, 28 mai
- 02/45 : Le FMI achève la quatrième revue du programme FRPC et approuve un décaissement de 64 millions de dollars en faveur de la Zambie, 30 mai

Communiqués de presse

- 02/26 : La Zambie accepte les obligations de l'article VIII, 20 mai

Notes d'information au public

- 02/55 : Le FMI achève les consultations de 2002 au titre de l'article IV avec le Danemark, 21 mai
- 02/56 : Le FMI achève les consultations de 2002 au titre de l'article IV avec la République fédérale de Yougoslavie (Serbie/Monténégro), 23 mai
- 02/57 : Le FMI achève les consultations de 2002 au titre de l'article IV avec la Suisse, 3 juin

Discours

- «Le défi du secteur financier en Chine : leçons de l'expérience d'autres pays» par Stefan Ingves, Directeur, Département de la monnaie et des changes du FMI, Beijing, 15 mai
- «Une vision internationale de la stabilité du secteur financier» par Shigemitsu Sugisaki, Directeur général adjoint du FMI, Beijing, 26 mai

Transcription

- Point de presse de Thomas C. Dawson, Directeur du Département des relations extérieures du FMI, 16 mai

Les meilleures «pratiques optimales»

Partant de l'hypothèse d'un lien entre le développement du secteur financier et la croissance, quelles conclusions peut-on en tirer? M. Levine indique avoir consacré l'essentiel des cinq dernières années à cette question : quels sont les éléments de la réglementation et du contrôle bancaire qui portent leurs fruits, et quels sont ceux qui sont sans effet?

Un important travail de réflexion est en cours pour étendre la liste des «pratiques optimales» à divers aspects, entre autres, les attributions des banques, les critères d'agrément, leur actionnariat, le pouvoir de contrôle, les ratios de fonds propres, la classification des prêts et la communication des données financières, reconnaît M. Levine. La difficulté tient au fait qu'il n'y a presque pas de données comparatives qui permettent de dire quelles pratiques de contrôle et de régulation sont vraiment «les meilleures». En outre, les données réelles sur la relation entre les résultats des banques et l'observation des pratiques optimales sont rares. Comment mesurer précisément l'efficacité du contrôle bancaire officiel quand il n'y a pas de données sur la capacité du secteur privé à surveiller les banques.

Avec James Barth et Gerard Caprio Jr., Ross Levine a réalisé la première grande étude comparative du contrôle bancaire couvrant 107 pays pour tenter de combler quelque peu le manque de données et analyser le lien entre les performances du secteur bancaire et l'observation des pratiques optimales. Décrivant la collecte des données comme un travail ardu, M. Levine a rappelé les difficultés qui ont contraint les coauteurs de l'étude à revenir à maintes reprises sur la conception des enquêtes et l'important travail de gestion et de dépouillement. Leur conclusion est que la création d'un puissant organe officiel de contrôle bancaire ne donne pas nécessairement de bons résultats parce qu'il arrive que celui-ci n'exerce pas exactement les fonctions pour lesquelles il a été créé. Les systèmes politiques fermés, qui peuvent favoriser la corruption, aggravent parfois cette relation négative entre le pouvoir de contrôle et le développement du secteur bancaire.

Autre constat : les régimes d'assurance des dépôts trop généreux et la présence du secteur public dans les banques ont généralement un effet néfaste sur la stabilité et la performance du système bancaire. Les effets déstabilisateurs de ce type d'assurance seraient atténués dans les pays où prévaut l'état de droit. Les restrictions imposées à l'agrément et aux activités bancaires tendent aussi à produire un effet négatif sur la stabilité et les performances des banques. Par contre, la diversification des activités et de l'actionnariat favorise de bons résultats. Dans les pays où le secteur privé exerce une forte surveillance sur les banques, leurs résultats sont meilleurs. En conclusion, le cadre réglementaire devrait privilégier les incitations à la diversification et à la surveillance par le secteur privé. ■

Douglas North, prix Nobel d'économie, souligne le rôle crucial des institutions pour la croissance

Pourquoi certaines économies se développent-elles, alors que d'autres stagnent? Cette question est au cœur de la théorie de la croissance et a été examinée par Douglas North, professeur d'économie à Washington University (Saint Louis), qui a partagé en 1993 le prix Nobel avec Robert Fogel pour leurs travaux de recherche historique consistant à appliquer la théorie économique et des méthodes quantitatives pour expliquer le changement économique. Il a expliqué pourquoi il pense que les institutions sont cruciales pour la dynamique du développement économique.

Les économistes en savent long sur les bienfaits du développement, mais beaucoup moins sur la manière de le faire naître. Pour M. North, cela tient à ce que les économistes se sont longtemps heurtés à deux contraintes fondamentales. Premièrement, la théorie néoclassique qu'ils utilisent est essentiellement statique : elle décrit la performance de l'économie à un moment donné alors que l'économie a sa dynamique et que les agents qui l'animent changent sans cesse. Or les problèmes qui occupent les décideurs et les économistes du FMI consistent à savoir comment faire pour que l'économie soit performante sur la durée.

Deuxièmement, la pensée néoclassique décrivait à l'origine l'économie comme dénuée de frictions, supposant que les marchés fonctionnaient parfaitement, que l'information était symétrique, l'État neutre et que les institutions n'avaient pas d'importance. Or pour M. North, qui en est arrivé à l'étude de l'économie «néo-institutionnelle» du point de vue de l'historien, les institutions comptent au contraire beaucoup. Elles forment le système d'incitations de l'économie et en déterminent donc la performance. Une stratégie économique qui ne tient pas compte des institutions est vouée à l'échec.

Selon M. North, les institutions sont, *grosso modo*, les règles du jeu de la société. C'est à travers elles que les individus structurent leurs interactions. Sans elles, il n'y a pas d'ordre ni de civilisation. Elles comportent trois dimensions :

Les règles formelles — constitutions, lois et règlements — sont simples et sont appliquées par des institutions politiques.

Les règles informelles — les normes de comportement, conventions et codes de conduite autoimposés qui régissent tant d'interactions entre les individus — sont plus complexes et moins bien comprises. M. North a cité l'exemple des nombreux pays d'Amérique latine qui ont adopté la constitution américaine lorsqu'ils ont accédé à l'indépendance au XIX^e siècle, mais ne sont pas du tout parvenus aux

mêmes résultats que les États-Unis sur le plan économique et politique. Ce qui détermine la performance d'un pays, a-t-il expliqué, est un ensemble de règles formelles, modifiées par des règles informelles et des modalités d'application particulières. Si les règles informelles ne complètent pas les règles formelles, le résultat sera radicalement différent de ce qui est prévu. Et tandis que l'on peut instituer rapidement des règles formelles, les règles informelles, par exemple les normes de comportement, mettent longtemps à s'imposer. Un pays peut adopter des droits de la propriété en une demi-journée, mais pour les faire appliquer et élaborer les normes qui les complètent, il peut falloir 20 ou 30 ans.


La mise en application des règles se fait habituellement en plusieurs étapes, à trois niveaux successifs. Le premier consiste à s'autoimposer un code de conduite ou de déontologie; le second suppose une capacité de reprécisions, et le troisième suppose que les pouvoirs publics veillent à l'application des dispositions convenues.

Cette combinaison de règles et de modalités d'application détermine la structure des incitations de la société, et donc la façon dont les différents acteurs de la vie économique — organisations, sociétés, etc. — jouent le jeu. Lorsque les incitations encouragent les gens à être productifs, l'économie se développe; dans le cas inverse, l'économie stagne. La première question à se poser pour toute société est donc : quelles sont les règles du jeu?

Calcul des coûts de transaction

Les institutions politiques fixent les règles formelles et leur mode d'application. Elles sont donc au cœur du système d'incitations. Mais les institutions politiques, qui résultent de l'addition de choix individuels, sont aussi imparfaites. Les choix de certains groupes ont pesé plus que d'autres, et les entités politiques ne sont jamais complètement impartiales, même lorsque la démocratie prévaut. C'est là le nœud du problème, selon M. North, car on en sait beaucoup moins sur les moyens d'assurer sur le court terme le bon fonctionnement des marchés politiques que celui des marchés économiques.

M. North choisit d'étudier le problème sous l'angle des coûts de transaction. À mesure que les systèmes économiques se développent et deviennent plus performants, l'ensemble des ressources investies dans les transactions augmente aussi. Aux États-Unis, par exemple, les coûts de transactions représentaient 25 % du PNB en 1870. Un siècle plus tard, ils comptaient pour 45 % et ont probablement dépassé



Une stratégie économique qui ne tient pas compte des institutions est vouée à l'échec.
Douglas North



Laura Wallace
Rédactrice en chef
Sheila Meehan
Elisa Diehl
Natalie Hairfield
Jacqueline Irving
Rédactrices
Philip Torsani
Maquetiste/Graphiste

Avec la collaboration de
Prakash Loungani

Édition française

Division française
Services linguistiques

Désiré Ahouamènou
Traduction
Roukia Aboud Mhoumadi
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 de la *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 EU pour les entreprises et les particuliers. Les demandes d'abonnement doivent être adressées à Publication Services, Box X2002, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : publications@imf.org.

les 50 % aujourd'hui. Ces coûts augmentent non pas parce que l'économie devient moins efficace; au contraire, plus l'activité croît, plus il faut de ressources pour assurer les transactions. Mais si les coûts de transaction augmentent globalement (ce qui donne du travail aux comptables, avocats, contrôleurs, etc.) dans une économie en expansion, ils font par ailleurs baisser les coûts de production et donc le coût total. La baisse du prix unitaire des transactions encourage la multiplication des échanges et favorise donc une hausse de la croissance et de la productivité.

Mais sur les marchés politiques, les incitations sont tellement diffuses qu'elles réduisent les coûts de transaction dans une bien moindre mesure. Dans une démocratie, par exemple, on sait qu'une voix fait peu de différence et cela influe sur le comportement (et la motivation) des votants. Par ailleurs, rappelons que ce sont les règles informelles, et non formelles, qui dictent les comportements.

Obstacles à la réussite économique

Qu'est-ce qui empêche une économie de croître vigoureusement? M. North a passé en revue l'histoire économique pour cerner trois grands obstacles.

Les institutions nécessaires pour passer de l'échange personnel à l'échange impersonnel. Pendant des siècles, les échanges étaient fondés sur la réputation et les relations personnelles des parties à la transaction. Mais à mesure que les marchés se sont développés, cette forme d'échange a dû faire place à des échanges plus impersonnels. Cette métamorphose requiert des institutions et des mécanismes d'application complexes. Une myriade d'institutions de cet ordre se sont développées entre l'an mil et le début du XIX^e siècle en Europe occidentale, par exemple. Les banques et les lettres de change ont permis de rendre des échanges à grande échelle et impersonnels prévisibles, sûrs et donc possibles. Mais dans les pays pauvres, ces institutions ne se sont pas développées. Par ailleurs, les mécanismes d'application sont le complément nécessaire des institutions. Il faut une réglementation publique pour que les marchés de capitaux puissent se développer et être florissants. Celle-ci est bien sûr mise en place par un gouvernement qui est rarement tout à fait neutre; or, pour être efficace, le système doit être impartial, afin d'encourager les individus à entreprendre des échanges. Et nous ne savons pas comment faire en sorte que le gouvernement remplisse cette fonction.



Douglas North : «La sagesse impose tout d'abord de comprendre les règles du jeu propres à chaque société.»

À mesure que les marchés se développent, les connaissances se spécialisent. Mais un savoir spécialisé n'a de valeur que s'il peut être allié à un autre, à un coût de transaction moindre. Par exemple, pour que la recherche génétique aux États-Unis produise des résultats économiques, il faut que tout un ensemble d'éléments de l'économie puissent entrer en interaction. Cela ne se produit pas automatiquement, même dans une économie avancée dotée d'un système de prix perfectionné. Il faut des passerelles entre les différentes parties des marchés pour permettre l'échange des savoirs à un coût de transaction moins élevé. Il est difficile aux pays

pauvres d'opérer cette intégration en peu de temps.

Il faut aussi savoir comment faire en sorte que les marchés fonctionnent efficacement. Chaque marché est différent et doit trouver, pour bien fonctionner, la bonne combinaison de règles formelles et informelles et les mécanismes d'application *ad hoc*. Mais la recette qui donne de bons résultats à un moment donné n'est pas forcément valable sur la durée. Certains ingrédients importants (technologie, coût de l'information, institutions politiques) peuvent se modifier, et faire monter les coûts de transaction (le Japon en est un bon exemple). Pour qu'une stratégie réussisse, il faut donc que les économistes qui la prescrivent envisagent les contraintes sur la durée, et non de façon ponctuelle.

Quelles leçons en tirer? D'abord, l'histoire nous enseigne que le monde n'a pas une structure innée fondée sur des règles prédéterminées. On peut tirer les leçons du passé, mais l'expérience seule ne permet pas de résoudre les problèmes complexes du présent. En second lieu, parce que nous n'avons qu'une influence limitée sur les règles informelles et les mécanismes d'application, nous ne pouvons améliorer les résultats économiques que dans certaines proportions.

Enfin, si nous ne savons pas comment faire en sorte que les institutions politiques fonctionnent bien, notre fonds de connaissances s'accroît. Nous savons, par exemple, que les économies qui réussissent, comme celle des États-Unis, ont des institutions souples plutôt que rigides, capables de s'adapter et d'évoluer. Lorsque la marche à suivre est incertaine, il faut que les institutions aient la latitude de tester différentes approches et de rejeter celles qui ne conviennent pas. ■