

Le FMI se tient prêt à venir en aide à l'Iraq

Horst Köhler, Directeur général du FMI, a déclaré à la Conférence des donateurs qui s'est tenue à Madrid le 24 octobre que le FMI participerait activement à la reconstruction et au développement de l'Iraq et qu'il œuvrerait avec la communauté internationale à la stabilité et à la prospérité de tout le Moyen-Orient.

Le FMI est engagé depuis le début dans le processus de reconstruction de l'Iraq, a rappelé M. Köhler; il a les moyens et la volonté d'accomplir beaucoup plus alors que ce processus entre dans une nouvelle phase. L'enjeu est immense, a-t-il reconnu, mais c'est une occasion historique. Il a recensé six grands domaines étroitement liés dans lesquels le FMI peut apporter sa contribution :

- **Conseils de politique économique.** Un cadre macroéconomique stable suppose de vastes



La reconstruction de l'Iraq : une tâche immense, une occasion historique.

réformes, des institutions solides et un processus décisionnel efficace. L'expérience (voir page suivante)

Entretien avec Peter Heller . . .

Il faut mettre «l'avenir» à l'ordre du jour



M. Heller : «Comme les taux de pression fiscale ne vont pas monter à 70 ou 80 % du PIB, il s'agit de savoir comment nous allons résoudre des problèmes tout à fait prévisibles, malgré quelques incertitudes évidentes.»

Pensons-nous à demain? Nous ferions bien, estime Peter S. Heller, Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI, dont le nouveau livre, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*,

invite à prendre d'urgence au sérieux les mutations en cours. S'appuyant sur une analyse en profondeur des difficultés qui attendent les pays en développement comme les pays industrialisés, M. Heller offre des conseils pratiques sur ce qui peut être fait dès maintenant pour réduire la pression fiscale de demain. Il s'est entretenu récemment avec Sean M. Culhane, du Département des relations extérieures du FMI, à propos de son livre et de ce qu'il en attend.

BULLETIN : Pourquoi avez-vous écrit ce livre?

M. HELLER : Je n'avais pas l'intention d'écrire un livre. J'ai profité d'une année sabbatique pour en savoir plus sur les grandes tendances structurelles mondiales qui vont sans doute peser sur les situations budgétaires des pays membres du FMI au cours des décennies à venir : changement climatique, mondialisation, tendances démographiques, interdépendance accrue, risques pour la sécurité nationale et mutations technologiques. Je voulais aussi voir si ces tendances seront synchrones, et si elles se limiteront aux pays industria- (suite à la page 318)

Dans ce numéro

313
M. Köhler : le rôle du FMI en Iraq

313
Les enjeux budgétaires à long terme

315
Le FMI met à profit son expérience pour aider l'Iraq

321
M. Sugisaki : comment le FMI aide le Bangladesh

322
Dépenses publiques et responsabilité financière

327
Pour ou contre le capitalisme?

327
M. Köhler est nommé professeur *honoris causa*

Lire aussi . . .

317
Principaux taux du FMI

324
Sur le site du FMI

325
Publications récentes

326
Accords du FMI

Le FMI aidera l'Iraq dans six grands domaines

(suite de la première page) des pays en transition et autres pays sortant d'un conflit est riche d'enseignements, a dit M. Köhler, qui a insisté sur le rôle crucial des réformes structurelles (assurer la transparence, mettre en place les cadres juridique, institutionnel et réglementaire et élaborer des dispositifs de protection sociale adéquats) pour créer les conditions d'une croissance durable tirée par le secteur privé.

- **Assistance technique.** Dans la période à venir, l'Iraq aura besoin d'une assistance technique dans presque tous les domaines de compétence du FMI. M. Köhler a promis que le FMI accroîtrait son assistance pour aider à mettre en place des systèmes budgétaire et fiscal unifiés et modernes, à élaborer et conduire la politique monétaire; à reconstituer la base de données statistiques, et pour former les fonctionnaires.

- **Dettes extérieures.** La dette extérieure de l'Iraq est parmi les plus élevées au monde. Sans un allègement important, le pays «n'a aucune chance de restaurer sa solvabilité et de regagner accès aux capitaux privés pour financer son expansion future». Le FMI travaille avec les créanciers du Club de Paris et s'est adressé aux autres créanciers pour obtenir des estimations fiables de la dette de l'Iraq. C'est naturellement à l'Iraq et à ses créanciers qu'il appartient de résoudre ce problème, mais le FMI «fera son possible pour les y aider».

- **Aide financière.** Le FMI est en outre prêt à «fournir à l'Iraq une aide financière par tranches et

dans le respect de ses politiques et procédures». Il pourrait, dans un premier temps, apporter 850 millions de dollars au titre de l'assistance d'urgence accordée après un conflit et, par la suite, des montants compris entre 850 millions et 1,7 milliard de dollars par an dans le cadre de ses accords de prêt ordinaires. Sur trois ans, le total des prêts pourrait

se situer entre 2,5 et 4,25 milliards de dollars, en fonction de plusieurs facteurs, dont les besoins de balance des paiements de l'Iraq, la vigueur de ses programmes économiques et la capacité des autorités de les appliquer.

- **Réintégration de l'Iraq dans la région et le monde.** Enfin, M. Köhler a souligné que l'avenir économique de l'Iraq et celui du Moyen-Orient sont étroitement liés. Il a engagé les partenaires régionaux de l'Iraq à participer de près aux efforts de reconstruction et a proposé l'aide du FMI pour

créer un cadre de politique régionale — en vue de réintégrer l'Iraq dans l'économie régionale et mondiale — et un centre régional d'assistance technique.

- **Conseil international consultatif et de contrôle.** Le FMI y nommera sous peu un représentant. Cette instance a été créée pour garantir que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé de façon transparente et que les exportations de pétrole et de gaz irakiens s'effectueront suivant les meilleures pratiques internationales.

Une économie complètement délabrée

Lorenzo Perez, chef de mission du FMI pour l'Iraq, a présenté à la conférence une évaluation de l'état actuel de l'économie irakienne, ses perspectives de redressement à court terme et une stratégie macroéconomique. Il a évoqué l'état de délabrement avancé de l'économie, dû pour l'essentiel à l'intervention généralisée de l'État, une militarisation coûteuse, trois guerres et plus d'une décennie de sanctions internationales, ainsi que la dégradation des indicateurs de développement humain qui, il y a vingt ans, étaient supérieurs aux moyennes régionales.

L'activité économique est encore entravée par les hostilités, les pillages et le sabotage, mais des progrès sont néanmoins réalisés : un budget a été adopté pour le second semestre de 2003, un programme d'échange de billets est en cours (voir l'entretien avec Åke Lönnberg, page 315) et un plan de réforme est en préparation. À supposer qu'un niveau de sécurité suffisant soit assuré, que les services publics de base soient rétablis et que la production de pétrole et l'investissement privé augmentent, la mission du FMI prévoit une forte reprise économique en 2004, fondée sur un potentiel de recettes pétrolières de 12 milliards de dollars. M. Perez a aussi indiqué qu'une stratégie macroéconomique ambitieuse était en cours d'élaboration afin d'établir une économie de marché ouverte capable d'atteindre des taux de croissance élevés pour rehausser le niveau de vie. Étant donné que de grandes incertitudes vont vraisemblablement persister dans le domaine budgétaire, il a enfin insisté sur la nécessité de profondes réformes, surtout dans les secteurs de la fiscalité et des entreprises d'État, et d'un allègement généreux de la dette extérieure. ■



Une femme irakienne et son bébé près d'un terrain jalonné dans la banlieue de Bagdad. Les familles irakiennes sans abri essaient de se faire attribuer des terrains dans l'espoir d'y construire leur maison.

Le texte intégral des déclarations de Horst Köhler et de Lorenzo Perez à la Conférence internationale des donateurs pour la reconstruction de l'Iraq est affiché sur le site du FMI (www.imf.org).

Entretien avec Åke Lönnberg . . .

Le FMI met à profit son expérience des situations post-conflit pour apporter son aide à l'Iraq

Le FMI a été largement mis à contribution en Iraq pour préparer la réforme monétaire, désormais bien engagée, et fournir des conseils de politique macroéconomique. Dans quelle mesure son expérience dans d'autres zones de conflit lui a-t-elle été utile dans le cas de l'Iraq? C'est sur ce thème que Jeremy Clift, du Département des relations extérieures du FMI, s'est entretenu pour le Bulletin avec Åke Lönnberg, économiste principal au Département des systèmes monétaires et financiers du FMI, qui a travaillé au Kosovo, au Timor-Leste, en Afghanistan et, dernièrement, en Iraq.

BULLETIN : Quelle est la tâche principale du FMI dans les pays qui sortent d'un conflit?

M. LÖNNBERG : Au lendemain d'un conflit ou de troubles civils, il est essentiel de rétablir ou de renforcer au plus vite les capacités institutionnelles et administratives. Il faut se hâter de mettre en place les conditions d'un retour à la stabilité macroéconomique et d'une reprise rapide de la croissance, en s'appuyant sur une orientation simple mais réaliste de la politique économique. En outre, il faut procéder sans tarder à une évaluation réaliste des flux d'aide extérieure. Il est aussi indispensable de former des agents. Une fois que l'on a paré au plus pressé — un niveau à peu près juste pour la monnaie, établissement d'un système de paiement qui fonctionne et d'un cadre juridique de base —, il reste encore énormément à faire.

La principale tâche de mon département dans les pays qui sortent d'un conflit consiste à aider à mettre en place ou à transformer les fonctions de banque centrale ainsi que le système de paiement et le système bancaire. C'est ce que nous avons fait au Cambodge (1991-95), en Albanie (1991-94), au Rwanda (1994-99), et continuons de faire en Bosnie-Herzégovine (depuis 1996), au Kosovo et au Timor-Leste (depuis 1999) et en Afghanistan (depuis 2001), entre autres. L'Iraq n'est donc que le cas le plus récent pour le FMI.

BULLETIN : Comment vous y prenez-vous?

M. LÖNNBERG : Nous avons mis au point un cadre opérationnel pour réformer les économies qui se relèvent d'un conflit, en tirant les leçons pratiques de notre expérience passée des situations critiques.

Nous mettons l'accent sur une succession judicieuse des actions à mener en procédant de façon progressive. Le choix d'une monnaie légale et celui du régime de change approprié sont bien sûr des décisions fondamentales à prendre très rapidement. L'établissement et la mise en route d'urgence d'un système de paiement rudimentaire sont aussi indis-

pensables si le système de paiement en place ne fonctionne plus. De même, la préparation d'une législation financière de base — par exemple pour la banque centrale, le secteur bancaire et la monnaie nationale — doit être traitée en priorité. Cette législation doit être conforme aux meilleures pratiques internationales, mais elle doit toujours respecter les traditions juridiques locales. À terme, les principales fonctions de la banque centrale doivent être rétablies et nettement séparées des activités bancaires commerciales. Le système financier est renforcé par l'octroi de (nouvelles) licences, une réglementation et le contrôle des banques, ainsi que le rétablissement d'un système de paiement solide et efficace.

BULLETIN : Avez-vous une marge de manœuvre?

M. LÖNNBERG : Dans de nombreux pays qui sortent d'un conflit, le système bancaire a été fort malmené — crédits dirigés ou prêts accordés à des fins politiques — alors que l'homme de la rue y avait à peine accès. Il est donc important de remettre le système bancaire en état de fonctionner, mais cela est difficile et exige parfois des solutions nouvelles et non conventionnelles.

Par exemple, en Afghanistan, au début de 2002, le FMI a encouragé la banque centrale à utiliser la technique de l'hawala, qui est un système informel local de transfert de fonds. Certains en ont peut-être été surpris, mais ce système est extrêmement efficace et a toujours été le secteur le plus dynamique de l'infrastructure financière du pays. Sans l'hawala, la réforme complexe qui a eu lieu en Afghanistan au dernier trimestre de 2002, qui prévoyait l'échange de billets, aurait échoué. De même, les enchères de devises de la banque centrale, qui ont permis de contenir l'inflation, n'auraient pas eu lieu.

Bien sûr, le système de l'hawala fonctionne pratiquement en dehors de toute réglementation. C'est une nouveauté pour le FMI, en ce sens que, normalement,



M. Lönnberg, spécialiste des réformes monétaires, présente des échantillons de la nouvelle monnaie iraquienne.

nous recommanderions aux autorités de n'utiliser que les institutions qui sont dûment habilitées, réglementées et contrôlées. Mais, dans le cas d'espèce, une réglementation pointilleuse de ce système aurait signé son arrêt de mort ou l'aurait contraint à opérer clandestinement, ce qui s'est produit dans d'autres pays et n'est pas très constructif. Nous préférons nous concentrer sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.



M. Lönnberg (à droite) présente des pièces de monnaie et des billets américains au personnel de la banque centrale et de la poste après que le dollar eut été déclaré monnaie légale au Timor-Leste.

Autre nouveauté pour le FMI : l'utilisation des établissements de microfinance. Ces dernières années, mon département a soutenu la mise en place d'établissements de ce type au Kosovo et au Timor-Leste; en Afghanistan, une banque de microfinance a reçu une licence en septembre 2003. Bref, nous nous ouvrons à des domaines auxquels, il y a cinq ans encore, le FMI ne songeait même pas.

BULLETIN : C'est donc la remise en état du système bancaire et de paiement qui est déterminante pour le redémarrage de l'économie.

M. LÖNNBERG : Oui. Par exemple, pendant les graves troubles qui ont agité le Timor-Leste en août et septembre 1999, toutes les banques commerciales, sauf une, ont été détruites et la succursale de la banque centrale à Dili, la capitale, n'a été épargnée que grâce à la présence de forces de sécurité. Par conséquent, juste après le conflit, il était impossible d'effectuer normalement des paiements et des opérations bancaires. Avec les Timorais et l'administration transitoire de l'ONU, nous avons dû tout reprendre à zéro.

Après que le dollar eut été déclaré monnaie légale en janvier 2000, il a fallu acheter des billets et des pièces à l'étranger et les apporter à Dili. Faute de coffres-forts, on a parfois dû utiliser les conteneurs de transport pour les stocker. La seule banque commerciale qui avait survécu a été réquisitionnée et transformée en centre de paiement public.

Pour toucher leurs salaires, les fonctionnaires devaient faire la queue devant le centre et, au tout début, ont reçu leur argent dans des sachets à sandwich en plastique distribués par les fonctionnaires de mon département et des experts résidents. La première fois que les salaires des fonctionnaires ont été versés, le centre a épuisé ses encaisses au début de l'après-midi alors que la queue était encore longue. Les membres de l'équipe du FMI se sont alors arrangés pour prêter des liquidités supplémentaires au centre en utilisant leurs

avances sur frais de voyage. Tout cela était très primitif et fait manuellement à cause des pannes d'électricité, mais au bout du compte, cela a fonctionné.

Le centre de paiement était l'embryon de ce qui est aujourd'hui l'Autorité bancaire et de paiement du Timor-Leste, une institution qui fonctionne bien et qui est destinée à devenir la première banque centrale du pays.

BULLETIN : Quelle importance revêtent la monnaie et le taux de change immédiatement après un conflit?

M. LÖNNBERG : Une importance extrême; trois décisions au moins doivent être prises sans délai, et codifiées dans une nouvelle loi sur la monnaie. Pour ce qui est des espèces, il faut décider si l'on utilisera les billets nationaux existants, les billets d'un autre pays ou plusieurs monnaies à titre temporaire. Quant au régime de change, il faut décider si la monnaie sera librement convertible ou soumise à des contrôles. Enfin, il faut choisir un système de gestion du taux de change : flottement libre, flottement dirigé, parité ajustable, parité fixe ou caisse d'émission.

Au Kosovo, le choix n'était pas très difficile, car le deutsche mark était déjà largement utilisé parallèlement au nouveau dinar yougoslave. Sur la recommandation du FMI, la mission d'administration intérimaire de l'ONU au Kosovo a décidé de libeller son budget en deutsche mark (puis en euros) et d'utiliser cette monnaie pour ses décaissements. Mais il restait possible de payer ses impôts et les services publics en nouveaux dinars.

Au Timor-Leste, l'adoption de la nouvelle monnaie a pris d'emblée une tournure politique : les dirigeants timorais ne voulaient pas continuer à utiliser la roupie indonésienne. Après moult discussions, il a été décidé de faire du dollar la monnaie légale puisque le principal produit d'exportation du pays (le café) était facturé en dollars et que les futures recettes pétrolières seraient aussi exprimées en dollars.

En Afghanistan, la préférence est allée au maintien de la monnaie nationale, avec un échange de billets au quatrième trimestre de 2002. Avec la nouvelle série de billets libellés en afghani (la monnaie légale), les signes de sécurité ont été nettement améliorés, trois zéros ont été supprimés et la monnaie a été unifiée pour la première fois en Afghanistan depuis 1996.

BULLETIN : Et que s'est-il passé en Iraq?

M. LÖNNBERG : Depuis le début des années 80, l'économie iraquienne a subi trois guerres, un climat de répression politique, l'intrusion de l'État dans la vie économique et des sanctions internationales. Tout cela a rudement compliqué l'évaluation de la situation économique du pays.

Une mission du FMI s'est rendue à Bagdad en juin 2003 pour faire un premier état des lieux et voir dans

quels domaines des conseils et une assistance technique s'imposaient en priorité. Depuis lors, et malgré l'attentat à la bombe qui a frappé le siège de l'ONU à Bagdad le 19 août et au cours duquel plusieurs fonctionnaires du FMI ont été blessés, le FMI a fourni une assistance technique pour l'introduction des nouveaux billets de banque, la législation relative à la banque centrale et à l'agrément des banques, l'exécution du budget et la gestion des dépenses publiques, les options en matière de politique fiscale (notamment le régime fiscal du secteur pétrolier) et l'établissement et la diffusion des statistiques économiques. En outre, les services du FMI aident les autorités à mettre au point un cadre macroéconomique — notamment un budget pour 2004 et une politique monétaire et de change — pour permettre un rétablissement rapide de la stabilité macroéconomique et le retour de la croissance.

BULLETIN : L'Iraq va-t-il traverser une période de choc économique, comme celle qui a suivi la chute de l'URSS?

M. LÖNNBERG : On peut voir certaines similarités, mais aussi des différences importantes. Dans l'économie dirigée iraquienne, la réglementation des prix ressemblait au système soviétique et il ne fait aucun doute que la libéralisation des prix va avoir de profonds effets sur toute l'économie. Les marchés fonctionneront mieux, et les ressources seront mieux affectées. Mais la question de la libéralisation des prix ne peut être dissociée de celle du niveau des salaires et de la nécessité de mettre en place une protection sociale pour les groupes les plus défavorisés. Il faut à la fois mettre en place un filet de sécurité social bien ciblé et augmenter les salaires, de manière à protéger la population contre la forte hausse du prix des produits de première nécessité.

L'économie iraquienne a ceci de particulier qu'elle est déjà en état de choc, non pas tant à cause de la guerre récente ou des pillages généralisés qui l'ont sui-

vie, mais parce qu'elle a été laissée à l'abandon pendant des décennies. La priorité était donnée à la guerre et aux activités de défense au détriment de l'investissement dans les infrastructures, l'éducation, la santé et la société dans son ensemble. Ce parti pris semble avoir été encore plus poussé qu'en Union soviétique. On le voit, l'Iraq et la communauté internationale ne sont pas au bout de leurs peines.

BULLETIN : Quel est le potentiel de l'Iraq, puisqu'il dispose de ressources pétrolières et d'une population relativement instruite?

M. LÖNNBERG : À bien des égards, le pays est potentiellement très riche. Mais plusieurs éléments laissent penser que la réalisation de ce potentiel demandera bien plus de temps et d'argent que beaucoup le pensaient. Il y a vingt ans encore, l'Iraq pouvait se targuer à juste titre d'avoir une des populations les plus instruites de la région. Mais les guerres coûteuses et la militarisation croissante ont détourné les ressources au détriment de l'éducation, de la santé et d'autres utilisations productives. En outre, beaucoup d'Iraqiens hautement qualifiés ont quitté le pays. Cela a aussi eu des effets sur le secteur des hydrocarbures, qui ont cruellement besoin d'investissements massifs. De plus, compte tenu du climat d'insécurité, le chemin du redressement sera sans doute compliqué et très éprouvant pour les dirigeants comme pour la population.

BULLETIN : Quels sont les principaux enseignements que vous tirez, en matière de formation et de conseils, de votre expérience dans les pays sortant d'un conflit?

M. LÖNNBERG : Tout d'abord, il est absolument essentiel que les pays aient eux-mêmes la maîtrise des réformes. Sans interlocuteurs sur place, le renforcement des capacités sera beaucoup plus lent. Le FMI doit présenter ses conseils de manière à ce qu'ils soient directement utilisables par le personnel local et lui permettent ensuite de voler de ses propres ailes. À terme, l'objectif doit être de créer les conditions nécessaires pour que les pays puissent prendre eux-mêmes les décisions.

Ensuite, les donateurs doivent coordonner étroitement leurs apports d'assistance technique. En travaillant avec les autorités et les principaux fournisseurs d'assistance technique, nous pouvons contribuer au progrès dans de nombreux domaines. En Iraq, ce travail vient de commencer, et les enjeux n'ont peut-être jamais été aussi grands. ■

Le document, «Building a Financial System in Afghanistan», d'Ake Lönnberg, a été présenté à Bonn en juin 2003 lors d'un symposium sur le thème «La reconstruction de l'État et l'engagement international en Afghanistan», organisé conjointement par Crisis States Program of the Development Research Center de la London School of Economics et le Zentrum für Entwicklungsforschung, université de Bonn. Ce document est disponible sur Internet (www.afghanistan-rg.de/vu/arp).

Principaux taux du FMI

| Semaine commençant le | Taux d'intérêt du DTS | Taux de rémunération | Taux de commission |
|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------|
| 27 octobre | 1,58 | 1,58 | 2,09 |
| 3 novembre | 1,59 | 1,59 | 2,10 |

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 pays dont les monnaies — euro, yen, livre sterling et dollar EU — 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?22003.

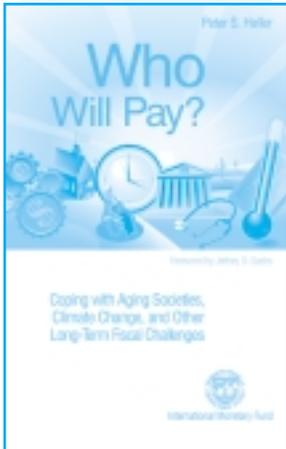
Des informations générales sur les finances, y compris ces taux, sont disponibles à www.imf.org/external/fin.htm.

Source : Département financier du FMI.

L'économie iraquienne a ceci de particulier qu'elle est déjà en état de choc, non pas tant à cause de la guerre récente ou des pillages généralisés qui l'ont suivie, mais parce qu'elle a été laissée à l'abandon pendant des décennies.

Ake Lönnberg

Les décideurs doivent se mobiliser dès maintenant



(suite de la première page) lisés ou bien auront des conséquences plus vastes. Enfin, je voulais savoir si les gouvernements tiennent compte des questions à long terme, et de quelle manière, en élaborant leurs politiques budgétaires. Le projet s'est transformé en livre.

BULLETIN : Vous paraissez soucieux d'alerter le public et de sortir les politiques de l'apathie. De quoi devrions-nous nous inquiéter le plus?

M. HELLER : De toute évidence, nous devrions nous inquiéter des grandes tendances démographiques qui vont toucher tous les pays. Le changement climatique va inévitablement avoir des conséquences économiques et peut-être politiques. La mondialisation va peser sur la situation budgétaire de nombreux pays. Les mutations technologiques, qui vont, à mon avis, être un facteur d'augmentation nette du coût des soins médicaux, auront probablement des conséquences budgétaires notables. Le terrorisme et les tensions régionales à caractère religieux ou suscitées par la rareté des ressources, comme l'eau, sont inquiétants. Et la perspective d'écart de revenus persistants, voire croissants, entre les pays les plus pauvres et les pays à revenu intermédiaire ou élevé est aussi préoccupante.

Les politiques devraient s'inquiéter dès maintenant! D'abord, nous sommes déjà au stade où les marchés financiers commencent à tenir compte de certains facteurs à long terme. Au cours de ces dix-huit derniers mois, la plupart des grandes banques d'investissement ont évalué les conséquences économiques de l'évolution démographique des pays industrialisés. Deuxièmement, il vaut mieux traiter ces questions alors qu'il reste encore assez de temps pour que s'ajustent le cadre budgétaire et le comportement des ménages. Nous pouvons agir dès maintenant pour réduire les tensions éventuelles, encourager les investissements voulus, financer la recherche pour faciliter l'adaptation à des évolutions quasi certaines et réduire les incertitudes, et prendre des mesures préventives pour réduire autant que possible les coûts budgétaires. Cela permettra aussi aux ménages de commencer à adapter leur comportement aux prestations financières qu'ils peuvent réellement attendre de l'État à l'avenir. Troisièmement, certains de ces dossiers, comme celui de la santé, vont être très difficiles à régler. Il y a des aspects éthiques et politiques épineux dont la résolution prendra du temps.

Quatrièmement, il subsiste de nombreuses incertitudes budgétaires. Les États admettent en général la nécessité de réagir à des chocs inattendus, même en l'absence de toute obligation légale. Il faut pour cela des marges de manœuvre suffisantes; pourtant des rigidités budgétaires énormes ont été créées qui seront beaucoup plus dures à éliminer si nous tardons encore. Ces problèmes vont devoir être réglés. Comme les taux

de pression fiscale ne vont pas monter à 70 ou 80 % du PIB, il s'agit de savoir comment nous allons résoudre des problèmes tout à fait prévisibles, malgré quelques incertitudes évidentes. La solution sera-t-elle progressive ou brutale, avec des changements précipités de la situation des ménages et des personnes?

Enfin, ces coûts ne concernent pas seulement des générations éloignées. L'an 2050 peut paraître lointain, mais ce qui se passera alors n'aura une incidence sur notre bien-être, et encore plus sur celui de nos enfants et petits-enfants.

BULLETIN : Faut-il s'attendre à ce que les politiques et les décideurs s'attaquent à des problèmes à moyen et à long terme? Les médias, les chercheurs, les analystes et le public peuvent-ils faire bouger les choses?

M. HELLER : Il est vraiment difficile de répondre à cette question, parce que ces groupes tendent à être assez myopes. Mais les institutions multilatérales peuvent agir pour donner plus de visibilité à ces priorités. Nous pouvons susciter des recherches et des analyses qui tiennent compte de scénarios à long terme et, bien que ce soit plus difficile, nous pouvons examiner quelle incidence sur certains aspects de l'économie, tels que l'épargne et l'investissement, pourrait avoir le vieillissement de tel grand groupe de pays avant ou après tel autre groupe.

Le FMI a déjà commencé, dans ses entretiens annuels de surveillance avec ses membres, à effectuer des analyses de viabilité budgétaire à long terme. Elles ont surtout porté sur les évolutions démographiques plutôt que sur une combinaison plus vaste des évolutions possibles. Je crois aussi qu'il incombe aux autres institutions multilatérales — la Banque mondiale, l'Organisation mondiale de la santé, les Nations Unies, l'Agence des Nations Unies pour l'environnement — d'évaluer les tendances mondiales dans une perspective à long terme et de s'efforcer de sensibiliser le public à leurs conséquences.

Le FMI aussi pourrait faire davantage. Par exemple, dans nos évaluations publiques des pratiques de transparence budgétaire, nous pourrions insister davantage pour que, systématiquement, les pays explorent et évaluent différents scénarios budgétaires de longue durée en analysant les risques à long terme pour leurs finances. Dans nos études, nous pourrions nous servir de techniques économiques perfectionnées pour tenter d'apprécier les effets dans le temps des tendances démographiques et des grands chocs extérieurs tels que le changement climatique.

BULLETIN : S'il ne faut pas attendre de solution ponctuelle rapide, y a-t-il des mesures plus simples et plus accessibles qui pourraient aider à lancer les réformes?

Il y a donc des possibilités évidentes de coopération au moyen de migrations — réelles et virtuelles! — des pays en développement vers les pays industrialisés.

Peter Heller

M. HELLER : Le traitement des questions à long terme exige d'avancer selon plusieurs axes. Il faut d'abord intégrer une perspective à long terme dans la construction des budgets et des cadres budgétaires. Cela implique d'analyser les tendances longues et les scénarios possibles; il serait aussi souhaitable d'employer des techniques plus perfectionnées pour analyser la probabilité de résultats plus défavorables. Ces projections et évaluations à long terme pourraient devenir des annexes de la documentation générale du budget.

Cela veut dire qu'il faut sortir des scénarios stables et linéaires et s'intéresser à la possibilité de chocs défavorables et à leurs conséquences budgétaires. Si plusieurs scénarios défavorables devaient se dérouler plus ou moins simultanément, quelles en seraient les conséquences? Comment réagirions-nous face à cette situation, et quel serait l'impact sur le cadre budgétaire?

Vous m'avez posé une question difficile, «comment obliger les gouvernements à réfléchir à tout cela?». Il faudrait essentiellement institutionnaliser le recours à un organe indépendant chargé de jeter un regard objectif sur la situation budgétaire à long terme. J'ai déjà dit que les lois de finances devraient exiger des gouvernements qu'ils préparent des scénarios à long terme. Je crois qu'il est crucial de disposer d'une sorte de mécanisme national indépendant — peut-être analogue au Congressional Budget Office américain — pour évaluer les hypothèses à long terme du gouvernement. Cet organe poserait des questions et imposerait le débat sur la manière dont le gouvernement aborde les risques et les enjeux futurs importants.

Je crois également que les règles budgétaires — comme le Pacte de stabilité et de croissance de la zone euro, malgré ses insuffisances — ont un rôle bénéfique à jouer, car elles peuvent instiller un peu de discipline budgétaire dans l'État et réduire substantiellement les ratios de la dette publique à long terme. Enfin, on ne peut se passer d'une évaluation détaillée de l'évolution de la dépense, avec prise en compte des facteurs structurels à long terme. Lorsqu'un programme donné est susceptible de devenir un facteur de pression budgétaire à long terme, il est impératif de modifier par des réformes le profil des dépenses futures. On commence à voir ce genre d'initiatives, en matière de retraites, dans un certain nombre de pays d'Europe de l'Ouest.

BULLETIN : En ce qui concerne les changements démographiques et autres, n'est-il pas vrai que les pays en développement et industrialisés vont affronter des problèmes différents, avec des causes et des solutions différentes?

M. HELLER : Nous savons tous que la population des pays industrialisés vieillit, mais on s'intéresse moins aux tendances démographiques des pays à économie de marché émergente et des pays en développement. La plupart des pays émergents vont vraisemblablement subir les mêmes tendances démographiques que les

pays industrialisés, avec un décalage de 15 à 20 ans. D'ici deux décennies, nous verrons grisonner les populations de Chine, de Thaïlande, de Singapour, de la province chinoise de Taïwan et de Corée. Même les pays en développement vont voir augmenter très sensiblement la proportion des personnes âgées. Les plus de 65 ans ne vont pas atteindre 30 % de la population, mais on verra peut-être ce groupe d'âge passer de 3 % à 10 % de la population, un chiffre encore modeste, mais aux conséquences économiques notables. Un autre changement démographique important est que, tandis que les populations vont se stabiliser, voire diminuer, dans une grande partie du monde industrialisé et en Chine, elles vont continuer de croître en Afrique, au Moyen-Orient et dans certaines parties de l'Asie du Sud. Cela se traduira par une poussée considérable des jeunes générations. La création d'emplois sera un énorme casse-tête, et les risques d'échec sont élevés.

BULLETIN : Une plus grande coopération et des solutions éventuellement complémentaires sont-elles possibles? Ou bien l'affrontement de deux ensembles de priorités différents va-t-il simplement exacerber les tensions entre les deux groupes de pays?

M. HELLER : Les pays industrialisés risquent de freiner la croissance mondiale s'ils ne réussissent pas à résoudre les problèmes budgétaires liés au vieillissement de la population. Cela aurait un impact défavorable sur les pays en développement. Un domaine dans lequel les pays industrialisés et en développement pourraient évidemment coopérer est celui de la réduction de leurs déficits budgétaires primaires prospectifs. En outre, la population active vieillit et diminue dans les pays industrialisés, tandis qu'elle est très jeune dans les pays en développement. Il y a donc des possibilités évidentes de coopération au moyen de migrations — réelles et virtuelles! — des pays en développement vers les pays industrialisés. C'est inévitable. Les frontières sont poreuses, surtout en Europe et aux États-Unis, et il s'agit de trouver le moyen de faciliter les migrations d'une manière qui réponde aux besoins à la fois des pays en développement et des pays industrialisés. Plus ces pays coopéreront pour organiser les migrations, mieux nous nous en trouverons tous. Nous voyons déjà des appels à des politiques plus cohérentes pour gérer les migrations.

Une autre forme de coopération possible consisterait à renforcer les marchés financiers des économies émergentes et des pays en développement. Le FMI s'intéresse à cette question depuis plusieurs années. Si nous pouvons encourager et faciliter les flux financiers vers les économies qui peuvent offrir des rendements sur investissement plus élevés, nous nous en trouverons tous mieux. Cela ne ferait que des gagnants, mais exige de renforcer beaucoup plus la gouvernance des marchés financiers de ces pays afin d'atténuer les risques actuels pour les investisseurs.

Les pays industrialisés risquent de freiner la croissance mondiale s'ils ne réussissent pas à résoudre les problèmes budgétaires liés au vieillissement de la population.

Peter Heller

La myopie des politiciens et du public face aux enjeux à long terme est inquiétante, de même que la perspective d'un électorat grisonnant et à courte vue.

Peter Heller

Une troisième forme de coopération possible consisterait à réduire les disparités de revenu mondiales. Les pays industrialisés et leurs populations ont tout à perdre si des disparités de revenu énormes persistent encore dans 15 à 20 ans. De grandes parties du monde où les gens sont désespérément pauvres vont être une source d'instabilité mondiale. C'est raisonner à courte vue que de ne pas admettre que, pour nous, les plus grands risques tiennent à ces sources d'instabilité politique, qui suscitent le terrorisme et perturbent l'activité économique. Il est plus que temps de relever l'aide officielle au développement.

En plus de soutenir le développement des pays pauvres par des investissements mutuellement profitables, il est aussi impératif que les pays industrialisés aident à résoudre les crises politiques qui couvent de longue date. Je pense au conflit israélo-palestinien, au différend indo-pakistanaï à propos du Cachemire et à la situation en Corée du Nord. On peut aussi prévoir que la rareté de l'eau au Moyen-Orient, en Asie du Sud et ailleurs, ainsi que la compétition pour le pétrole en mer de Chine du Sud et dans la région de la mer Caspienne vont susciter des tensions. La communauté internationale doit s'occuper de ces questions. Les événements du 11 septembre et l'épidémie de SRAS ont montré que les problèmes d'une région peuvent rapidement avoir des répercussions économiques mondiales.

Enfin, nous sommes tous très conscients du phénomène du changement climatique. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a présenté des preuves concluantes que le changement se produira — et modifiera les précipitations, le niveau des mers ainsi que la fréquence et l'impact des variations météorologiques extrêmes. Il existe une petite probabilité que ces changements aient lieu brutalement plutôt que graduellement tout au long du siècle. Les pays industrialisés pourraient financer des recherches pour réduire les incertitudes qui subsistent quant à l'ampleur du changement climatique et pour mettre au point de nouvelles technologies qui faciliteront l'adaptation et éviteront aux pays concernés de supporter des coûts excessifs.

BULLETIN : Les pays en développement devraient-ils se soucier d'une pression fiscale qui ne se manifestera que dans un avenir lointain? Et, dans l'affirmative, quels sont les problèmes les plus importants?

M. HELLER : Les pays en développement devraient penser dès maintenant aux défis qui les attendent à terme. J'admets que la priorité pour les pays les plus pauvres est d'accroître le plus vite possible le revenu par habitant. Mais cela ne les dispense pas de penser aux défis éventuels à long terme, qui seront évidemment différents selon le contexte démographique et géologique. Pour certains pays par exemple, l'adaptation aux tendances climatiques prévisibles à terme pourrait être

très payante. Ils devraient investir dans la recherche de cultures résistantes au manque d'eau ou inciter les populations à éviter les régions agricoles qui seront touchées défavorablement par le changement climatique.

Il est clair que les pays en développement doivent réfléchir à des mesures de prévention. Les grandes villes côtières seront sans doute vulnérables aux variations météorologiques extrêmes et à la montée du niveau de la mer, d'où la nécessité d'imaginer des politiques décourageant le développement de nouvelles infrastructures côtières et encourageant les populations à se fixer dans les zones moins exposées.

Prévoir à long terme, c'est aussi renforcer le développement du capital humain, car il peut multiplier les possibilités de développement économique d'un pays. C'est aussi tenir compte de l'expérience des pays industrialisés et tirer la leçon de leurs erreurs, comme dans le domaine des assurances sociales. C'est savoir que le changement démographique peut altérer la viabilité financière d'un programme et qu'il est dangereux d'engager à l'avance des ressources budgétaires excessives.

BULLETIN : Êtes-vous optimiste ou pessimiste pour l'avenir?

M. HELLER : Question très difficile. Il y a beaucoup de raisons d'être optimiste. Nous sommes certes bien plus capables de voir loin et d'identifier les grandes tendances à l'horizon. Nos capacités scientifiques et les données disponibles sont extraordinaires. Nous savons aussi que nombre des défis qui se présentent peuvent être relevés si la volonté politique est là. Tout cela justifie un certain optimisme.

Mais il y a des raisons évidentes d'être pessimiste — considérez seulement les événements des deux dernières années. De nombreuses régions souffrent de désordres politiques ou d'inégalités croissantes de revenu, et de larges parties du monde demeurent dans une sorte de «quart-monde» — sans accès aux soins médicaux ou aux technologies disponibles, même dans les pays à revenu intermédiaire. Les nombreuses inconnues du changement climatique sont inquiétantes, et il faut s'en préoccuper. La myopie des politiciens et du public face aux enjeux à long terme est aussi inquiétante, de même que la perspective d'un électorat grisonnant et à courte vue. Il y a de quoi être très pessimiste.

Mais, dans l'ensemble, je préfère ne pas parler d'optimisme ou de pessimisme, mais de notre attitude face à l'avenir. En travaillant pour la communauté internationale, j'ai consacré ma vie à essayer de promouvoir une réponse intelligente aux défis à venir. ■

Le livre, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*, est en vente au prix de 28 dollars auprès du Service des publications du FMI (pour commander, voir instructions page 325).

Le FMI aide le Bangladesh à stimuler la croissance et à améliorer le climat d'investissement

Le 14 octobre, Shigemitsu Sugisaki, Directeur général adjoint du FMI, a pris la parole au dîner-rencontre des hauts responsables et leaders d'opinion organisé par Saifur Rahman, Ministre des finances et du plan du Bangladesh. Il s'était auparavant entretenu avec le Premier Ministre, Khaleda Zia, et le chef de l'opposition, Shaikh Hasina, ainsi qu'avec de hauts fonctionnaires. M. Sugisaki a surtout évoqué les perspectives du Bangladesh, qui a récemment conclu avec le FMI un accord au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Voici des extraits de son allocution, dont le texte intégral est affiché sur le site du FMI (www.imf.org).

En ma qualité de Directeur général adjoint, je cherche depuis 1997 à établir des relations de travail plus étroites entre le FMI et le Bangladesh. Ce n'est que maintenant, sous le gouvernement actuel, que nous sommes parvenus à conclure un accord FRPC, qui témoigne de notre soutien aux réformes économiques du gouvernement. C'est grâce aux efforts de l'équipe économique actuelle que cet accord a pu être signé.

Les politiques adoptées commencent déjà à porter leurs fruits : l'économie connaît un nouvel élan, l'activité industrielle et les exportations redémarrent et l'inflation est maîtrisée, même après l'ajustement nécessaire des prix fondamentaux. Le passage à un régime de taux de change flottants s'est fait en douceur et les réserves de change sont aujourd'hui deux fois et demie plus élevées que lors de l'entrée en fonction du gouvernement. Pour le présent exercice, une croissance de 5,5 % du PIB réel est tout à fait réalisable, si les politiques budgétaire et monétaire continuent d'accompagner la conjoncture et si les réformes structurelles se poursuivent.

Accélération de la croissance

Pour le Bangladesh, il s'agit maintenant de passer à une trajectoire de croissance plus élevée afin de créer des emplois et, à terme, de sortir le pays de la pauvreté. Le gouvernement poursuit une stratégie qu'il a lui-même élaborée pour porter la croissance à 7 % et réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Le FMI partage cette vision et la soutient par son financement et son assistance technique. Cette stratégie repose sur des réformes visant à stimuler la croissance du secteur privé,

à améliorer le climat d'investissement et à diversifier les exportations. C'est une stratégie axée sur la croissance et l'aide aux pauvres qui s'attaque résolument aux déficiences structurelles de l'économie. Et c'est une stratégie qui, comme cela est apparu lors de nos entretiens, bénéficie d'un large soutien dans la société.

Des mesures résolues s'imposent

Que faire pour stimuler l'investissement et diversifier les exportations? Bien que la main-d'œuvre soit bon marché, il revient cher d'exercer une activité économique au Bangladesh. Les investisseurs sont dissuadés par le manque de fiabilité de la distribution d'électricité, le niveau élevé des taux d'intérêt réels, la corruption et la précarité de l'ordre public. C'est ce qui explique que les investissements directs étrangers soient plus faibles au Bangladesh que dans d'autres pays à croissance rapide de l'Asie de l'Est. Face à cette situation, le gouvernement a opté pour un ensemble de réformes. Je voudrais insister sur quatre mesures indispensables à prendre avec détermination :

- **Accroître les dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructure.** Le FMI approuve la stratégie du gouvernement, qui consiste à laisser le déficit budgétaire s'élargir dans les années à venir pour financer les dépenses consacrées au développement du capital humain et à l'infrastructure physique. Ces dépenses devraient permettre d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre et de rehausser la productivité. Mais il faudra aussi assurer une croissance durable des recettes, ce qui suppose, en particulier, de moderniser l'administration fiscale pour améliorer le recouvrement des impôts et les rendre plus équitables.

- **Réformer les banques commerciales nationalisées pour abaisser les taux d'intérêt et mettre fin à l'octroi de nouveaux prêts improductifs.** Si cette réforme est menée à bien, les banques commerciales devraient devenir plus efficaces et pouvoir abaisser leurs taux prêteurs. En outre, toutes les banques verront reculer leurs coûts de financement et leurs taux prêteurs si l'État peut ramener ses besoins de financement intérieur à un niveau prudent et si une aide extérieure adéquate est disponible.

- **Réformer les entreprises d'État,** notamment dans le secteur de l'énergie. Les entreprises d'État inefficaces ont été une lourde charge pour le budget.



M. Sugisaki : «C'est une stratégie axée sur la croissance et l'aide aux pauvres qui s'attaque résolument aux déficiences structurelles de l'économie.»

Photographies : Denio Zara, Padraic Hughes, Michael Spilotro et Eugene Salazar (FMI), pages 313, 315, 320-23 et 328; Chriss Ison (Reuters), pages 313-14; Peter Josek (Reuters), page 314; Rafiqur Rahman (Reuters), pages 321-22 et Roger Nord (FMI), page 327.

La fixation de prix réalistes en fonction du coût de production est un premier pas. Mais, pour que ces entreprises deviennent viables, il faudra les restructurer afin de réduire le gaspillage et d'améliorer le recouvrement des factures. Dans le secteur de l'électricité en particulier, les investissements requis pour moderniser l'infrastructure sont énormes et il est bon que le Banque mondiale amplifie son programme de prêt pour soutenir les efforts du gouvernement. La Banque asiatique de développement joue, elle aussi, un rôle important à cet égard.

- **Améliorer la gouvernance.** Pour rendre moins onéreux l'exercice d'une activité économique et pour créer un climat plus propice à l'investissement privé, il est essentiel d'améliorer la gouvernance en renforçant les institutions et de redoubler d'efforts pour faire régner l'ordre public. La lutte contre la corruption, qui permet, par exemple, la fraude fis-

cale ou le défaut de paiement, rendra la société plus équitable tout en améliorant l'image du pays dans un monde compétitif. Le FMI salue donc vivement les efforts engagés pour créer une commission anti-corruption indépendante et nous espérons la voir rapidement commencer ses travaux.

Il s'agit là d'un programme de réforme très ambitieux qui exigera un débat franc pour susciter un consensus national et du courage politique pour être appliqué. Il ne pourra être mené à bien qu'avec un large soutien, tant financier que technique, de la communauté internationale. Le FMI apporte sans réserve son soutien au Bangladesh, par le biais du prêt FRPC qui vient d'être approuvé et de notre programme d'assistance technique en matière de renforcement des capacités. Je puis vous assurer de la ferme volonté du FMI de venir en aide à votre pays. ■

Une collaboration plus étroite s'impose en matière d'évaluation et de réforme budgétaires

Les institutions de développement et les organismes donateurs exigent de plus en plus d'études et de rapports avant de décaisser leurs concours. Or, nombre de ces rapports font double emploi. Aussi le Secrétariat du «Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière» (PEFA) propose-t-il que les évaluations soient mises en commun. Jeremy Clift, du Département des relations extérieures du FMI, s'entretient avec Richard Allen, du PEFA, à ce sujet.

BULLETIN : Comment le PEFA a-t-il vu le jour et quelle est sa mission?

M. ALLEN : La Banque mondiale, le FMI, la Commission européenne (CE), et d'autres instances encore, accomplissent un travail énorme avec les pays en développement sur les questions de dépenses publiques — diagnostics, évaluation des capacités institutionnelles et suggestions de réformes —, mais ces travaux ne sont pas très bien coordonnés. C'est ce qui a amené les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI à réclamer une plus grande coordination. De plus, les missions d'évaluation de la Banque, du FMI, de la CE et d'autres organismes se chevauchaient très souvent, ce qui entraînait un surcoût pour les gouvernements concernés. Le PEFA a donc été créé pour imaginer une approche

mieux coordonnée et intégrée du travail d'évaluation dans le domaine des dépenses publiques et pour encourager les bailleurs de fonds à collaborer davan-

tage entre eux. En fait, cette démarche s'inscrit dans un mouvement plus général d'harmonisation de l'action des donateurs internationaux, qui s'exprime de diverses manières, par exemple la Déclaration de Rome de février 2003, les travaux des banques multilatérales de développement sur l'harmonisation des procédures de gestion financière, de passation de marchés publics et d'autres domaines, ainsi que la collaboration entre la Banque mondiale et de Comité d'aide au développement, qui regroupe les principaux donateurs.

BULLETIN : Où en êtes-vous aujourd'hui?

M. ALLEN : Nous venons de terminer un vaste rapport sur les instruments de diagnostic utilisés par les principaux donateurs. Il y en a beaucoup. La Banque mondiale utilise ses évaluations de la responsabilité financière des pays (CFAA), les examens analytiques sur la passation des marchés dans les différents pays (CPAR) et les revues des dépenses publiques (PER); le FMI a les rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) en matière budgétaire; en outre, la Banque et le FMI travaillent ensemble à des évaluations et à des plans d'action concernant le suivi de la gestion des dépenses publiques pour les pays pauvres très endettés (PPTE); la CE procède à ses propres évaluations et contrôles, et ainsi de suite. Le PEFA avait donc pour tâche de recenser tous les instruments existants, de voir dans quelle mesure ils faisaient double emploi, d'en identifier les points faibles et de déterminer s'ils étaient bien utilisés sur le terrain du point de vue opérationnel.

Nous réfléchissons aussi aux moyens de mesurer l'efficacité des systèmes de gestion des dépenses pu-



Richard Allen, haut fonctionnaire de la Banque mondiale, dirige le Secrétariat du PEFA.

bliques et à l'élaboration d'un cadre qui permet aux pays et à leurs bailleurs de fonds de mesurer les résultats obtenus et de suivre les changements apportés à ces systèmes. Nous finançons aussi des activités dans plusieurs pays pour tester de nouvelles manières de concevoir le travail d'évaluation et de réforme.

BULLETIN : *La diversité de ces évaluations est-elle source de problèmes? Une approche plus rationalisée est-elle envisageable?*

M. ALLEN : Oui, la multiplicité des instruments de diagnostic complique notre tâche, et une rationalisation s'impose. Comme je le disais, à la Banque mondiale, par exemple, il y a trois instruments qui concernent les dépenses publiques. Ils se chevauchent tous en partie, même si les CPAR sont plus spécialisés. Il est tout à fait possible de rationaliser ces instruments pour les recentrer davantage sur leur objet. Cela dit, ce n'est pas aussi simple que cela en a l'air : il faudra peut-être modifier la structure organisationnelle de la Banque mondiale, ses modes de fonctionnement et prévoir des incitations internes à cet effet. De même, il y a toujours de quoi renforcer la collaboration entre la Banque et le FMI dans le domaine des dépenses publiques. Les conseils d'administration des deux institutions en ont d'ailleurs discuté il y a quelques mois.

BULLETIN : *Envisagez-vous une sorte d'approche cumulative, chaque institution réunissant des informations qu'elle partagerait avec les autres?*

M. ALLEN : C'est l'une des pistes envisagées, mais la réflexion est loin d'être terminée, et peut-être n'y aura-t-il pas d'accord au bout du compte. Une autre idée serait de créer une sorte d'évaluation normalisée, inspirée un peu des évaluations de la gestion des dépenses publiques qui ont lieu dans le cadre de l'initiative PPTE. Ce serait un rapport relativement court, qui comporterait des indicateurs de résultats de haut niveau, recenserait les principaux risques fiduciaires et fournirait un cadre d'évaluation des résultats obtenus. Il s'agirait d'une évaluation de base sur laquelle pourraient s'appuyer des travaux plus poussés dans le domaine de l'analyse diagnostique et du soutien au renforcement des capacités.

BULLETIN : *Qui coordonnerait les travaux sur l'évaluation normalisée?*

M. ALLEN : Cette évaluation serait en fait un résumé des informations diagnostiques déjà réunies par le biais des PER, CFAA, RONC, etc. Elle pourrait être établie par un groupe de donateurs mettant en commun les informations connues. Elle serait actualisée périodiquement, par exemple chaque année. Il faudrait prévoir un mécanisme permettant d'en vérifier la qualité, avec la participation de tous les donateurs, pour garantir que les informations soient crédibles, correctes, ré-

centes et cohérentes. Le PEFA pourrait être mis à contribution à certains égards. Ces aspects pratiques doivent encore être réglés. Nous avons proposé de procéder à une vérification-test des informations disponibles pour un ou deux pays afin d'avoir une idée de ce à quoi ressemblerait concrètement l'évaluation normalisée. Mais, essentiellement, il s'agirait d'un document commun qui résumerait les risques d'ordre budgétaire et fiduciaire, avec des chiffres concrets à l'appui. Il n'est pas possible actuellement de trouver ce type d'information dans un document unique.

BULLETIN : *Qui utiliserait cette évaluation?*

M. ALLEN : Les gouvernements bénéficiaires pourraient s'en servir pour réexaminer ou mettre au point leur stratégie de réforme des dépenses publiques, en recenser les points faibles et solliciter un concours des donateurs. Les conseils d'administration de la Banque et du FMI, ainsi que les instances correspondantes d'autres organismes donateurs, pourraient l'utiliser pour apprécier la solidité fiduciaire d'un pays avant de prendre la décision de lui accorder ou non un soutien budgétaire. Les équipes travaillant sur un pays pourraient s'en servir pour identifier les lacunes des informations existantes, planifier leur travail et mettre au point des stratégies d'assistance (ou l'équivalent). Elle pourrait être utile aux fournisseurs d'assistance technique, et à ceux qui la financent, pour suivre les progrès de la gestion des dépenses publiques. Enfin, les investisseurs, les groupes de la société civile et d'autres parties intéressées pourraient y trouver facilement des informations sur les questions de dépenses publiques.

BULLETIN : *Quelles sont vos chances de persuader des donateurs très différents d'utiliser le même instrument?*

M. ALLEN : Le comité de pilotage du PEFA a approuvé les grandes lignes de cette approche en juin. Il y a donc un engagement de sa part. Par ailleurs, la Banque mondiale et le FMI sont reconnus comme chefs de file dans ce domaine, et les autres donateurs comptent sur eux pour mettre au point un cadre de base. Mais il y a encore du travail à faire.

BULLETIN : *Pourquoi s'intéresser autant à la qualité des processus budgétaires dans les pays en développement?*

M. ALLEN : De plus en plus, les organismes de développement multilatéraux et bilatéraux s'inquiètent de voir l'aide qu'ils accordent volée, détournée vers des activités autres que celles pour lesquelles elle était prévue, ou gaspillée. Une part accrue de l'aide est désormais acheminée directement sous forme de prêts à l'ajustement ou de soutien budgétaire. Pendant l'exercice 2003, environ la moitié des concours de la Banque mondiale ont pris la forme de prêts à l'ajustement, versés directement au budget, plutôt que sous forme de prêts-projets. Il est donc très important que les organismes



De plus en plus, les organismes de développement multilatéraux et bilatéraux s'inquiètent de voir l'aide qu'ils accordent volée, détournée vers des activités autres que celles pour lesquelles elle était prévue, ou gaspillée.

Richard Allen

La mise en place de systèmes de gestion financière intégrée est un bon exemple de concept à la mode dans lequel les donateurs ont investi massivement, mais avec des résultats contrastés.

Richard Allen

donateurs, et les pays bénéficiaires eux-mêmes, aient la certitude que les systèmes budgétaires sont solides et capables de fournir des services publics de bonne qualité. Qui dit bon système budgétaire dit bon système de préparation, d'exécution, de suivi, de contrôle et de surveillance du budget. C'est ce qui explique que les donateurs attachent de plus en plus d'importance à la qualité des systèmes de gestion des dépenses publiques, à la réforme de ces systèmes et au renforcement des capacités.

Le PEFA s'intéresse aussi à ce qui fait qu'un système budgétaire fonctionne bien ou non. Un pays peut avoir une très bonne réglementation en matière de gestion financière et pourtant son système ne fonctionne pas convenablement. Cela s'explique généralement par des problèmes institutionnels profondément enracinés tels que la corruption, des méthodes de gestion inefficaces et des incitations trop faibles. Ainsi, certains pays africains ont reçu une aide généreuse des donateurs pendant de nombreuses années, mais les efforts déployés pour renforcer leur système budgétaire ne semblent pas avoir abouti : dans certains pays, il s'est peut-être même dégradé depuis 20 ou 30 ans.

BULLETIN : Vous avez parlé non seulement de doubles emplois, mais aussi de points faibles. Quels sont les points faibles de l'évaluation diagnostique?

M. ALLEN : Dans plusieurs domaines importants du côté «recettes» du budget : l'administration fiscale, la gestion de la dette, la gestion des archives publiques et la gestion des actifs physiques par les autorités, autant de domaines qui ne sont pas couverts systématiquement par les instruments existants. De même, les collectivités locales et régionales, ainsi que les organismes publics hors budget peuvent aussi être des sources importantes de risque budgétaire. Nous proposons donc que, lorsque les donateurs et les gouvernements sont exposés à des risques de cette nature, ces domaines fassent partie du cadre d'évaluation.

BULLETIN : Pourquoi est-il si difficile d'améliorer le processus budgétaire dans certains pays?

M. ALLEN : Pour plusieurs raisons. Par exemple, lorsque le gouvernement n'a guère la volonté de procéder à des réformes ou lorsque le degré de corruption est élevé, vous avez peu de chances de voir le système s'améliorer. Même si le pays investit (grâce à l'aide extérieure) dans des systèmes ultramodernes faisant appel aux technologies de pointe, ce système ne fonctionnera tout simplement pas.

BULLETIN : Vous voulez dire que beaucoup d'argent a été gaspillé.

M. ALLEN : Les organismes donateurs ont parfois exigé des réformes qui étaient peut-être trop complexes ou

En anglais sur le site www.imf.org

Communiqués de presse

- 03/171 : Le FMI achève la quatrième revue de l'accord de confirmation avec la Roumanie, approuve un décaissement de 158 millions de dollars et accorde des dérogations, 15 octobre
- 03/172 : Le FMI achève la première revue de l'accord de confirmation avec l'ex-République yougoslave de Macédoine et approuve un décaissement de 5,7 millions de dollars, 17 octobre
- 03/173 : Communiqué de la deuxième conférence régionale sur les stratégies de réduction de la pauvreté, 16-18 octobre 2003, Pnom Penh, Cambodge, 20 octobre
- 03/174 : Le FMI achève en principe la première revue de l'accord FRPC en faveur du Malawi, approuve en principe un décaissement de 9,2 millions de dollars et accorde 6,6 millions de dollars d'aide intérimaire au titre de l'initiative PPTE, 20 octobre
- 03/175 : Le FMI achève la troisième revue du programme du Nicaragua appuyé par la FRPC, accorde des dérogations et approuve une aide intérimaire supplémentaire au titre de l'initiative PPTE, 20 octobre
- 03/176 : Création du Conseil international consultatif et de contrôle, 24 octobre

Notes d'information au public

- 03/121 : Le Conseil d'administration du FMI examine l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'initiative

PPTE renforcée et le dernier rapport sur le financement des opérations de la FRPC et des aides PPTE, et de la bonification de l'assistance d'urgence après un conflit, 24 septembre

- 03/122 : Le FMI réexamine sa politique de transparence, 10 octobre
- 03/123 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la République Dominicaine, 14 octobre
- 03/124 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la Finlande, 17 octobre
- 03/125 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec Oman, 22 octobre
- 03/126 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la Libye, 23 octobre
- 03/127 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec la République d'Estonie, 27 octobre

Transcription

Point de presse de Thomas C. Dawson, Directeur du Département des relations extérieures du FMI, 23 octobre

Discours prononcés à la Conférence internationale des donateurs pour la reconstruction de l'Iraq, Madrid

«Staff Macroeconomic Assessment of Iraq», Lorenzo Perez, chef de mission du FMI pour l'Iraq, 23 octobre
 «Le FMI est prêt à venir en aide à l'Iraq», Horst Köhler, Directeur général du Fonds monétaire international, 24 octobre (voir page 313)

trop perfectionnées compte tenu de la capacité d'absorption du pays. Un bon exemple est celui de la mise en place de systèmes de gestion financière intégrée : c'est un concept à la mode dans lequel les donateurs ont investi massivement, mais avec des résultats contrastés. Dans certains pays qui y étaient prêts, ces systèmes ont été utiles. Dans d'autres, le matériel acquis à grand prix s'est détérioré au bout de quelques années et il y a eu peu de progrès. Il faut se demander pourquoi.

Il se peut que, dans une certaine mesure, la faute en incombe aux donateurs qui ont préconisé des réformes de grande envergure. Ces réformes apportent peut-être beaucoup de satisfaction aux consultants, à qui elles procurent du travail de conception, mise en œuvre et suivi, mais en général elles n'ont guère eu d'effets. Cela tient en partie au fait que, souvent, elles ne tiennent pas compte de l'environnement institutionnel et des mesures incitatives, et qu'elles sont trop technocratiques.

Les donateurs se sont aussi rendus coupables, dans une certaine mesure, de promouvoir des cadres de dépense à moyen terme — autre concept à la mode. En principe, c'est la bonne voie à suivre, mais elle suppose une approche participative de l'élaboration du budget ainsi que d'autres conditions qui exigent un niveau de développement et des capacités que n'ont pas la plupart des pays en développement. Bref, il faut continuer

à réfléchir à la succession dans le temps des réformes, leur mise en œuvre, la conception du socle minimal sur lequel doit s'appuyer le développement.

Je m'éloigne un peu du PEFA, mais c'est important : il s'agit des moyens de créer un programme de réforme viable. Comment les donateurs peuvent-ils aider les pays à renforcer leurs capacités et à appliquer leur programme de réforme sans précipitation et avec constance? C'est la question fondamentale. Les donateurs n'ont pas toujours brillé par leurs conseils quant au choix et à la succession des réformes dans le temps, ni aux changements des méthodes de gestion nécessaires pour obtenir des résultats satisfaisants. La Banque mondiale consacre beaucoup d'énergie à tirer des enseignements des réussites et des échecs passés à ces différents égards, mais il reste encore du travail à accomplir. Enfin, pour fournir ce type d'assistance, les organismes de développement doivent se doter de nouvelles compétences dans le domaine de la gouvernance, des communications, de la gestion du changement, etc. ■

Le rapport *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*, de Richard Allen, Salvatore Schiavo-Campo et Thomas Columkill Garrity, sera disponible en novembre auprès de la Banque mondiale, à Washington.

Les organismes donateurs ont parfois exigé des réformes qui étaient peut-être trop complexes ou trop perfectionnées compte tenu de la capacité d'absorption du pays.

Richard Allen

Publications récentes

IMF Working Papers (Documents de travail, 15 \$)

- 03/181: "Time-Varying Thresholds: An Application to Purchasing Power Parity," Hyginus L. Leon and Serineh Najarian
- 03/182: "The Fiscal Smile: The Effectiveness and Limits of Fiscal Stabilizers," Maria Antoinette Silgoner, Gerhard Reitschuler, and Jesus Crespo-Cuaresma
- 03/183: "Monetary Policies for Developing Countries: The Role of Corruption," Haizhou Huang and Shang-Jin Wei
- 03/184: "On the Determinants of First-Time Sovereign Bond Issues," David Grigorian
- 03/185: "The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly," Arvind Subramanian and Shang-Jin Wei
- 03/186: "FDI Spillovers, Financial Markets, and Economic Development," Laura Alfaro, Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Selin Sayek
- 03/187: "Fiscal Sustainability in African HIPC Countries: A Policy Dilemma?" Annalisa Fedelino and Alina Kudina

03/188: "Crisis in Competitive Versus Monopolistic Banking Systems," John H. Boyd, Gianni De Nicolò, and Bruce D. Smith

03/189: "Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?" Ralph Chami, Connel Fullenkamp, and Samir Jahjah

IMF Country Reports (Rapports sur les pays membres, 15 \$) (Le nom du pays seul fait référence au rapport pour les consultations au titre de l'article IV)

- 03/286: Germany: Report on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module
- 03/287: Japan: Financial System Stability Assessment and Supplementary Information
- 03/288: Republic of Mozambique: Fifth Review Under the PRGF and Request for Waiver of Performance Criterion
- 03/289: Liechtenstein: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector, Volume I—Review of Financial Sector Regulation and Supervision
- 03/290: Liechtenstein: Assessment of the Supervision and Regulation of the Financial Sector, Volume II

Ces publications peuvent être obtenues à l'adresse suivante : IMF Publication Services, Box X2003, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : publications@imf.org.

On trouvera 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*.

Accords du FMI au 30 septembre

| Pays membre | Date de l'accord | Date d'expiration | Total approuvé | Solde non tiré |
|----------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------|------------------|
| (millions de DTS) | | | | |
| Accords de confirmation | | | | |
| Argentine | 20 sept. 2003 | 19 sept. 2003 | 8.981,00 | 7.151,00 |
| Bolivie | 2 avr. 2003 | 1 ^{er} avr. 2004 | 85,75 | 32,15 |
| Bosnie-Herzégovine | 2 août 2002 | 1 ^{er} nov. 2003 | 67,60 | 12,00 |
| Brésil ¹ | 6 sept. 2002 | 31 déc. 2003 | 15.211,43 | 5.621,48 |
| Bulgarie | 27 févr. 2002 | 26 févr. 2004 | 240,00 | 52,00 |
| Colombie | 15 janv. 2003 | 14 janv. 2005 | 1.548,00 | 1.548,00 |
| Croatie, Rép. de | 3 févr. 2003 | 2 avr. 2004 | 105,88 | 105,88 |
| Dominique | 28 août 2002 | 27 févr. 2003 | 3,28 | 0,62 |
| Équateur | 21 mars 2003 | 20 avr. 2004 | 151,00 | 90,60 |
| Guatemala | 18 juin 2003 | 15 mars 2004 | 84,00 | 84,00 |
| Jordanie | 3 juil. 2002 | 2 juil. 2004 | 85,28 | 74,62 |
| Macédoine, ex-Rép. youg. de | 30 avr. 2003 | 15 juin 2004 | 20,00 | 16,00 |
| Pérou | 1 ^{er} févr. 2002 | 29 févr. 2004 | 255,00 | 255,00 |
| République Dominicaine | 29 août 2003 | 28 août 2005 | 437,80 | 350,24 |
| Roumanie | 31 oct. 2001 | 15 oct. 2003 | 300,00 | 110,22 |
| Turquie | 4 févr. 2002 | 31 déc. 2004 | 12.821,20 | 2.041,20 |
| Uruguay ¹ | 1 ^{er} avr. 2002 | 31 mars 2005 | 1.999,60 | 652,40 |
| Total | | | 50.135,21 | 18.197,41 |
| Accords élargis de crédit | | | | |
| Indonésie | 4 févr. 2000 | 31 déc. 2003 | 3.638,00 | 688,12 |
| Serbie-et-Monténégro | 14 mai 2002 | 13 mai 2005 | 650,00 | 350,00 |
| Sri Lanka | 18 avr. 2003 | 17 avr. 2006 | 144,40 | 123,73 |
| Total | | | 4.432,40 | 1.161,85 |
| Accords FRPC | | | | |
| Albanie | 21 juin 2002 | 20 juin 2005 | 28,00 | 16,00 |
| Arménie | 23 mai 2001 | 22 mai 2004 | 69,00 | 29,00 |
| Azerbaïdjan | 6 juil. 2001 | 31 mars 2005 | 80,45 | 51,48 |
| Bangladesh | 20 juin 2003 | 20 juin 2006 | 347,00 | 297,50 |
| Bénin | 17 juil. 2000 | 31 mars 2004 | 27,00 | 1,35 |
| Burkina Faso | 11 juin 2003 | 10 juin 2006 | 24,08 | 20,64 |
| Cameroun | 21 déc. 2000 | 20 déc. 2003 | 111,42 | 47,74 |
| Cap-Vert | 10 avr. 2002 | 9 avr. 2005 | 8,64 | 4,95 |
| Congo, Rép. dém. du | 12 juin 2002 | 11 juin 2005 | 580,00 | 106,63 |
| Côte d'Ivoire | 29 mars 2002 | 28 mars 2005 | 292,68 | 234,14 |
| Éthiopie | 22 mars 2001 | 21 juil. 2004 | 100,28 | 20,86 |
| Gambie | 18 juil. 2002 | 17 juil. 2005 | 20,22 | 17,33 |
| Géorgie | 12 janv. 2001 | 11 janv. 2004 | 108,00 | 58,50 |
| Ghana | 9 mai 2003 | 8 mai 2006 | 184,50 | 158,15 |
| Guinée | 2 mai 2001 | 1 ^{er} mai 2004 | 64,26 | 38,56 |
| Guinée-Bissau | 15 déc. 2000 | 14 déc. 2003 | 14,20 | 9,12 |
| Guyana | 20 sept. 2002 | 19 mars 2006 | 54,55 | 43,03 |
| Lesotho | 9 mars 2001 | 8 mars 2004 | 24,50 | 7,00 |
| Madagascar | 1 ^{er} mars 2001 | 30 nov. 2004 | 79,43 | 34,04 |
| Malawi | 21 déc. 2000 | 20 déc. 2003 | 45,11 | 38,67 |
| Mauritanie | 18 juil. 2003 | 17 juil. 2006 | 6,44 | 5,52 |
| Moldova | 21 déc. 2000 | 20 déc. 2003 | 110,88 | 83,16 |
| Mongolie | 28 sept. 2001 | 27 sept. 2004 | 28,49 | 24,42 |
| Nicaragua | 13 déc. 2002 | 12 déc. 2005 | 97,50 | 76,61 |
| Niger | 22 déc. 2000 | 21 déc. 2003 | 59,20 | 13,52 |
| Ouganda | 13 sept. 2002 | 12 sept. 2005 | 13,50 | 12,00 |
| Pakistan | 6 déc. 2001 | 5 déc. 2004 | 1.033,70 | 516,84 |
| République dém. pop. lao | 25 avr. 2001 | 24 avr. 2005 | 31,70 | 13,58 |
| République kirghize | 6 déc. 2001 | 5 déc. 2004 | 73,40 | 28,68 |
| Rwanda | 12 août 2002 | 11 août 2005 | 4,00 | 2,86 |
| Sénégal | 28 avr. 2003 | 27 avr. 2006 | 24,27 | 20,80 |
| Sierra Leone | 26 sept. 2001 | 25 sept. 2004 | 130,84 | 42,00 |
| Sri Lanka | 18 avr. 2003 | 17 avr. 2006 | 269,00 | 230,61 |
| Tadjikistan | 11 déc. 2002 | 10 déc. 2005 | 65,00 | 49,00 |
| Tanzanie | 16 août 2003 | 15 août 2006 | 19,60 | 16,80 |
| Tchad | 7 janv. 2000 | 6 janv. 2004 | 47,60 | 5,20 |
| Vietnam | 13 avr. 2001 | 12 avr. 2004 | 290,00 | 165,80 |
| Total | | | 4.568,00 | 2.532,00 |

¹Y compris les montants au titre de la facilité de réserve supplémentaire.

FRPC = facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas nécessairement à la somme des composantes.

Source : Département financier du FMI.

Les pays membres
«achètent» la monnaie
d'autres membres, ou
des DTS, à l'aide d'un
montant équivalent de
leur propre monnaie.

Forum du livre du FMI . . .

Pour ou contre le capitalisme?

Adam Smith est-il à l'origine du mouvement anti-mondialisation? Pas tout à fait, même si, avec beaucoup d'autres défenseurs convaincus du capitalisme, il en a été l'un des critiques les plus perspicaces. C'est ce qu'a soutenu Jerry Muller, professeur d'histoire à l'Université catholique de Washington, lors de la séance inaugurale du Forum du livre du FMI, le 9 septembre, en présentant son livre intitulé *The Mind and the Market: Capitalism in Modern European Thought*. Ann Florini (Brookings Institution) et Johan Norberg, auteur de *In Defense of Global Capitalism*, ont rapproché le livre de M. Muller des préoccupations actuelles des antimondialistes.

«La ressemblance est frappante entre les inquiétudes, les plaintes et les condamnations» exprimées aujourd'hui à l'encontre du capitalisme et celles qui avaient cours il y a plus de 250 ans, a affirmé M. Muller. Le plus grand reproche qui est fait au capitalisme est qu'il érige en valeur suprême la satisfaction de l'intérêt personnel. «L'idée que le bien commun peut être servi par la satisfaction de l'intérêt personnel est non seulement rejetée intuitivement par la plupart des gens, mais elle leur paraît moralement scandaleuse.»

Même lorsque Voltaire défendait la satisfaction de l'intérêt personnel économique, il le faisait parce qu'il estimait que cela était un but moins dangereux que, par exemple, le fanatisme religieux. D'après M. Muller, la position de Voltaire transparait clairement dans sa description de la bourse de Londres, qui est, à ses yeux, une place «plus respectable que bien des Cours; vous y voyez rassemblés les députés de toutes les Nations pour l'utilité des hommes; là le Juif, le Mahométan et le Chrétien traitent l'un avec l'autre comme s'ils étaient de la même religion, et ne donnent le nom d'infidèles qu'à ceux qui font banqueroute.»

Le grand mérite du livre qu'Adam Smith a écrit en 1776, *La richesse des nations*, est qu'il montre comment la satisfaction de l'intérêt personnel peut être mise au service de l'intérêt collectif. D'après M. Smith, des marchés convenablement structurés aboutiraient à une opulence universelle en encourageant la concurrence et en stimulant la productivité. Pour M. Smith, les marchés ne sont pas concurrentiels par nature; il avance même que les producteurs et les marchands chercheront à limiter la concurrence, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, par des mesures protectionnistes. «On pourrait dire que l'un des thèmes récurrents de *La richesse des nations* est de protéger le capitalisme des capitalistes», résume M. Muller.

Autres inquiétudes

M. Muller a relevé deux autres craintes souvent exprimées à l'égard du capitalisme. La première est que le développement des marchés, en particulier au niveau mondial, détruit les modes de production indigènes ainsi que le tissu social et politique qui s'est associé. C'est le grand argument de Justus Möser, un philosophe allemand contemporain d'Adam Smith. Möser craignait que l'accoutumance au «goût des choses importées» ne finisse par détruire le système corporatiste et l'ordre social établi.

La deuxième crainte est que le capitalisme conduit à l'inégalité de revenu. Ce reproche fait au marché remonte à Rousseau et sous-entend aujourd'hui le mouvement antimondialisation. Mais Adam Smith et d'autres penseurs font valoir que, certes, le capitalisme engendre des inégalités, mais qu'il peut néanmoins profiter au plus grand nombre. Selon M. Muller, cette façon de voir les choses plaît davantage à ceux d'entre nous qui pensent que le vrai scandale n'est pas tant l'inégalité, mais la pauvreté.

M. Köhler nommé professeur *honoris causa*

Le 16 octobre, l'université Eberhard Karls de Tübingen a décerné le titre de professeur *honoris causa* à l'un de ses anciens étudiants, Horst Köhler, le Directeur général du FMI. Dans l'allocution qu'il a prononcée à cette occasion, M. Köhler a invité son auditoire à œuvrer à une «meilleure mondialisation».

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, a-t-il rappelé. Elle remonte au moins au XI^e siècle. La première grande vague d'intégration commerciale et financière de la seconde moitié du XIX^e siècle a été interrompue par deux guerres mondiales et la Grande Dépression des années 30. Mais ces tragédies ont débouché sur un nouvel esprit de coopération internationale — à l'origine du FMI — qui a contribué à une deuxième vague d'intégration économique et de prospérité. Aujourd'hui, le monde connaît une troisième vague, caractérisée par la transformation des «nouveaux adeptes» de la mondialisation comme le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique.

Pourtant, la mondialisation ne profite pas à tout le monde, et 1,2 milliard de personnes vivent encore dans la pauvreté absolue. De plus, les graves crises financières des années 90 nous ont rappelé les risques de l'intégration économique et financière mondiale. M. Köhler a proposé six pistes de réflexion pour œuvrer à une meilleure mondialisation : une prise de conscience accrue de l'interdépendance des pays, un comportement plus responsable de la part de chaque pays, un cadre réglementaire international, la prise en compte de la dimension sociale de la mondialisation comme socle de la stabilité sociale et d'un climat propice à l'investissement, le respect de la diversité humaine et une éthique mondiale fondée sur des valeurs communes.

Le texte intégral du discours du Directeur général est disponible sur le site du FMI (www.imf.org).





Laura Wallace
Rédactrice en chef
Sheila Meehan
Rédactrice principale
Camilla Andersen
Christine Ebrahim-zadeh
Elisa Diehl
Natalie Hairfield
Rédactrices
Maureen Burke
Lijun Li
Assistantes de rédaction
Philip Torsani
Maquettiste/Graphiste
Julio Prego
Graphiste

Avec la collaboration de
Prakash Loungani

Édition française

Division française
Services linguistiques
Yannick Chevalier-Delanoue
Traduction
V. Andrianifahanana
Correction & PAO

Le *Bulletin du FMI* (ISSN 0250-7412) est aussi publié en anglais (*IMF Survey*) et en espagnol (*Boletín del FMI*). Aux 22 numéros qui paraissent chaque année s'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, pas plus que les cartes publiées, qui sont extraites de l'Atlas mondial du *National Geographic* (6^e édition). Les articles du *Bulletin*, hormis les photos et illustrations, peuvent être reproduits à condition que la source soit citée. Le courrier à la rédaction doit être adressé à Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.), ou par messagerie électronique à imf-survey@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 X2003, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : publications@imf.org

Que préconisent les antimondialistes?

Selon Ann Florini, on ne peut pas dire qu'il existe aujourd'hui un mouvement intellectuel antimondialiste dans les universités, hormis peut-être dans les facultés de lettres et, dans une certaine mesure, de sociologie. Elle juge le livre de Michael Hardt et d'Antonio Negri, intitulé *Empire* mais acclamé comme le nouveau *Manifeste communiste*, en grande partie incompréhensible, en ajoutant toutefois que, souvent, il est difficile de faire échec à de mauvaises idées, même si elles sont «incompréhensibles».

Pour la plupart, les antimondialistes d'aujourd'hui ne sont pas contre le capitalisme, ni même, en fait, contre la mondialisation. Ce qu'ils rejettent, selon M^{me} Florini, c'est exactement le type de conséquences négatives provoquées par des marchés mal maîtrisés, dont parle M. Muller et contre lesquelles Adam Smith a très tôt mis en garde. Au niveau national, des moyens ont été trouvés de contrecarrer les effets négatifs du système capitaliste en encadrant les forces du marché par des contrats sociaux et politiques. Désormais, nombre de pays fonctionnent selon un système fondé sur un gouvernement national représentatif et des mécanismes par lesquels la société civile peut se faire entendre; ce système permet de «maîtriser de façon raisonnablement efficace les dangers inhérents aux monopoles et à la concentration de pouvoir, contre lesquels Adam Smith met en garde», affirme M^{me} Florini.

L'antimondialisation est en partie un mouvement de protestation contre l'absence de mécanisme comparable au niveau mondial, estime M^{me} Florini. Aux yeux des antimondialistes, les décisions sont prises par un petit groupe de pays puissants qui édictent des règles valables pour le monde entier. De plus, la manière dont ces règles sont adoptées est «si éminemment antidémocratique et injuste» qu'elles perdent toute légitimité. Pour répondre à ces critiques, il faut imaginer des moyens efficaces de faire participer les citoyens et entendre leur voix au niveau mondial. Il faut aussi réformer les institutions internationales pour renforcer leur légitimité. Bref, «nous devons inventer de nouveaux moyens pratiques d'être vigilants face à la mondialisation», a-t-elle conclu.

Facile à défendre, difficile à aimer

M. Norberg s'est demandé pourquoi, malgré tous les progrès qu'il a permis, le capitalisme suscite une telle ambivalence, voire hostilité. Pourquoi le capitalisme est-il «facile à défendre, mais difficile à aimer»? Selon lui, cela s'explique par la «gêne que suscite notre culture



M. Muller : «L'idée que le bien commun peut être servi par la satisfaction de l'intérêt personnel est rejetée intuitivement par la plupart des gens et leur paraît moralement scandaleuse.»



M^{me} Florini : «Il faut imaginer des moyens efficaces de faire participer les citoyens et entendre leur voix au niveau mondial.»



M. Norberg : «Les médias se focalisent sur les pertes d'emplois en un endroit, et non sur les emplois qui seront créés ailleurs plus tard.»

commerciale ... le fait que la source de notre richesse réside dans le rejet constant des anciennes méthodes.»

Le capitalisme est fondé sur une destruction créative, et la notion de destruction fait toujours davantage recette que celle de création. Si une usine ferme, aucun journaliste ne dira «C'est fantastique! On va pouvoir produire plus avec moins de travailleurs. Et les personnes qui ont été licenciées vont sans doute entamer de nouvelles carrières ailleurs, tandis que la société va s'enrichir et demander de nouveaux produits.» Les médias vont se focaliser sur les pertes d'emplois en un endroit, et non sur les emplois qui seront créés ailleurs plus tard. De même, le mot «importations» évoque le visage de personnes qui perdent leur emploi, mais nous sommes incapables de nous réjouir, en tout cas pas avec la même intensité, du sort des personnes dont la vie va s'améliorer, y compris la nôtre en tant que consommateurs, grâce à l'offre accrue de produits moins chers.

M. Norberg s'est dit déçu que les responsables politiques n'expliquent pas au public pourquoi le changement, les nouvelles technologies, la libéralisation du commerce sont de bonnes choses. L'économie de marché et le capitalisme sont généralement défendus de manière négative. Même Margaret Thatcher défendait la libéralisation de l'économie britannique en disant qu'il n'y avait pas d'autre solution. De même, les pays en développement affirment que, s'ils procèdent à la libéralisation de leurs échanges, c'est parce que l'OMC les y oblige, et non parce que cela sert leurs intérêts. C'est comme si vous obliez vos enfants à se brosser les dents et à manger leur salade en leur disant que, sinon, ils seront dévorés par le grand méchant loup. Lorsque les responsables politiques disent aux gens qu'ils agissent sous pression lorsqu'ils entreprennent des réformes, au lieu de leur dire que ces réformes sont pour le bien du pays, les gens chercheront toujours la facilité, conclut M. Norberg. ■