

Entretien avec Montek Singh Ahluwalia . . .

Le BIE est parvenu à établir sa crédibilité

Après avoir passé trois ans à la tête du Bureau indépendant d'évaluation du FMI (BIE), Montek Singh Ahluwalia, de nationalité indienne, vient d'être nommé aux hautes fonctions de Président adjoint de la Commission de planification de l'Inde, qui est présidée par le Premier ministre. Il évoque avec Christine Ebrahim-zadeh, du Bulletin, son expérience au BIE.

BULLETIN : Vous nous avez déclaré en janvier 2002 que le BIE ne pourrait renforcer la crédibilité du FMI que s'il pouvait d'abord établir sa propre crédibilité. Le BIE y est-il parvenu?

M. AHLUWALIA : Le mieux serait que d'autres répondent à cette question, mais oui, je crois que nous avons établi notre crédibilité. Je suis très satisfait de la manière dont le Conseil d'administration, la direction, les fonctionnaires du FMI et d'autres observateurs extérieurs ont réagi à nos rapports.

BULLETIN : Comment le BIE réussit-il à maintenir sa crédibilité à la fois vis-à-vis du monde extérieur, qui a

plutôt tendance à douter de l'indépendance du bureau, et à l'égard des fonctionnaires du FMI, qui se demandent si le bureau sait vraiment ce que veut dire négocier avec les autorités d'un pays membre?

M. AHLUWALIA : C'est en effet une gageure. Un bureau d'évaluation qui n'aurait absolument aucun lien avec le FMI semblerait plus indépendant, mais verrait ses moyens d'action grandement limités. Il n'aurait pas accès aux documents internes, ce qui le rendrait beaucoup moins utile. De plus, il est bon que le bureau puisse compter sur des fonctionnaires du FMI qui connaissent à fond les procédures de négociation de l'institution lorsqu'il formule des recommandations destinées à améliorer la culture d'apprentissage du FMI.

De par ses statuts, le BIE doit répondre à nombre de caractéristiques qui contribuent à établir sa crédibilité. Premièrement, la majorité de ses membres doivent provenir de l'extérieur du FMI, ce qui garantit un degré élevé d'objectivité et d'esprit critique.

Deuxièmement, le fait que c'est le *(voir page suivante)*

au travail du FMI et du BIE ont produit des recommandations et des évaluations remarquablement équilibrées et pertinentes. La qualité de ces efforts n'est pas passée inaperçue : le travail du BIE est aujourd'hui considéré comme ce qui se fait de mieux dans ce domaine.

Beaucoup ont aussi évoqué le côté chaleureux, le charme, la patience et la diplomatie de M. Ahluwalia ainsi que sa bonne humeur inébranlable. Comme l'a dit Anne Krueger, Première Directrice générale adjointe, «il laisse un vide difficile à combler». M. Mirakhor a résumé le sentiment de tous en ces termes : «Nous vous sommes reconnaissants de votre travail, nous sommes honorés de vous avoir compté parmi nous, et nous nous réjouissons à l'idée que vous allez contribuer au développement et à la croissance d'un de nos plus importants pays membres, l'Inde.»



Abbas Mirakhor (à gauche) et Montek Singh Ahluwalia.

Le FMI rend hommage à M. Ahluwalia

Le 24 juin, le Conseil d'administration du FMI a rendu hommage à Montek Singh Ahluwalia, le Directeur du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) sur le point de quitter ses fonctions, en se félicitant que le FMI ait pu compter sur sa compétence, son expérience, ses qualités de chef et son tact pour établir la crédibilité du nouveau bureau. «Nul doute, a dit Takatoshi Kato, Directeur général adjoint qui présidait la séance, que le FMI est aujourd'hui bien plus fort qu'avant la création du BIE, mieux en mesure d'écouter et d'apprendre, et plus comptable de ses actions.»

La création du BIE a été longue et laborieuse, et sa réputation future, comme l'a rappelé Michael Callaghan, Président du Comité d'évaluation du Conseil, dépendait de façon déterminante de la compétence du directeur et de la qualité des premières évaluations. Abbas Mirakhor, doyen du Conseil, a noté que l'expérience des affaires publiques de M. Ahluwalia, son grand talent de communicateur et son aptitude à l'écoute ainsi que sa curiosité intellectuelle sans limite et sa brillante carrière d'universitaire faisaient de lui le directeur idéal.

Les efforts déployés par M. Ahluwalia et le BIE pour trouver, écouter et consulter tous ceux qui s'intéressent

Dans ce numéro

197
Les débuts du BIE vus
par M. Ahluwalia

197
Hommage du FMI
à M. Ahluwalia

200
Les révisions
statistiques

202
Lutte contre le sida :
nouveaux défis

204
Anne Krueger défend
le libre-échange

206
L'Espagne et la
«nouvelle Europe»

208
Conférence sur
l'économie du
développement

210
Chine : des réformes
s'imposent d'urgence

Lire aussi . . .

205
Principaux taux
du FMI

209
Sur le site du FMI

211
Publications récentes

(suite de la première page) Conseil d'administration du FMI, et non la direction, qui choisit le directeur du BIE, est un facteur de crédibilité. Troisièmement, lorsque le directeur cesse ses fonctions, il lui est interdit d'accepter un emploi au FMI, ce qui élimine toute tentation de «plaire à la direction». Quatrièmement, que nous ne «négocions» pas nos rapports avec la direction du FMI. Le texte n'en est pas modifié après avoir été soumis à la direction pour qu'elle formule ses observations éventuelles, mais celles-ci sont communiquées au Conseil en même temps que les réponses du BIE. Enfin, le programme de travail du bureau n'est pas soumis à l'approbation du Conseil, mais il est fixé par le directeur du BIE après consultation d'un grand nombre de parties intéressées.

BULLETIN : Le BIE est-il vraiment libre de critiquer le Conseil d'administration et les pays du Groupe des Sept, étant donné que son budget est soumis à l'approbation du Conseil?

M. AHLUWALIA : Oui, je crois qu'il est libre, et le Conseil l'encourage à faire usage de cette liberté. Pendant les discussions qui ont précédé l'élaboration de notre programme de travail, certains membres du Conseil ont demandé explicitement que le BIE évalue le fonctionnement du Conseil et son rôle dans le processus de prise de décision. Cette question n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation distincte, mais nous l'avons évoquée dans plusieurs études, en particulier celles qui étaient consacrées aux récentes crises du compte de capital. L'influence jugée disproportionnée des pays du G-7 suscite souvent une certaine préoccupation. Étant donné qu'ils détiennent un nombre élevé de voix, cela n'est guère surprenant, mais parfois ces craintes tiennent au fait que ce pouvoir n'est pas exercé dans la transparence lors des votes au Conseil, mais en dehors du Conseil, en influençant la direction.

Les gouvernements souverains, qui sont actionnaires du FMI, ont le droit de faire connaître leurs préoccupations et leurs préférences directement à la direction du FMI, laquelle, naturellement, écoutera plus particulièrement ceux qui ont le plus de poids ou peuvent réunir une majorité des voix. Peut-être faudrait-il redistribuer les voix en faveur des pays emprunteurs, mais c'est un autre débat. Ce qui est important pour le bon fonctionnement du FMI, c'est que l'influence des actionnaires ne conduise pas à des décisions qui contournent le Conseil. La bonne gouvernance exige que les décisions concernant toutes les questions fondamentales soient prises par le Conseil, dûment informé, afin que tous ses membres puissent participer au débat et exprimer leur point de vue. Nos évaluations ont révélé qu'un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées dans ce domaine. La tendance existe à donner au Conseil moins d'informations qu'il ne devrait en recevoir sur les risques que comportent les programmes. C'est là quelque chose qu'il faut corriger.

BULLETIN : Le BIE a établi des rapports sur l'ajustement budgétaire dans les programmes du FMI, les crises du compte de capital et l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Êtes-vous satisfait des réactions suscitées par ces rapports et de leur suivi?

M. AHLUWALIA : Je suis très satisfait de l'intérêt suscité par nos recommandations. Pour l'essentiel, elles ont été non seulement acceptées, mais aussi bien accueillies. La question de leur suivi est plus complexe. On ne peut se prononcer à ce sujet qu'après un ou deux ans. Je crois que le BIE devrait évaluer la qualité du suivi pour en informer le Conseil. Il va d'ailleurs formuler des propositions dans ce sens à l'intention du Conseil avant la fin de l'année.

BULLETIN : Que répondez-vous à ceux qui jugent que les études du BIE sont trop générales pour que le Conseil puisse y répondre par des mesures fermes?

M. AHLUWALIA : Il est vrai que nos deux ou trois premières études couvraient des domaines assez larges. Étant donné la création récente du bureau, il était logique de traiter des questions qui étaient d'actualité depuis un certain temps et d'en dessiner les contours de façon assez générale. Cependant, nombre de nos recommandations étaient très spécifiques et elles ont donné lieu à des directives strictes du Conseil. Par exemple, dans le cas de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, bien que le Conseil eût préconisé à plusieurs reprises dans le passé une limitation de l'utilisation prolongée des ressources de l'institution, il n'existait aucune définition reconnue de cette notion, de sorte qu'on ne savait jamais précisément comment traduire dans les faits la volonté du Conseil. Le BIE a recommandé une définition de l'utilisation prolongée, dont une version a été acceptée. Les fonctionnaires du FMI peuvent maintenant déterminer clairement quels pays entrent dans cette catégorie, pour laquelle des mesures de vigilance supplémentaires ont été arrêtées. Désormais, en pareil cas, avant de proposer un énième nouveau programme, on prend le temps de voir ce qui, dans les programmes passés, a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné. Les premiers résultats de cette nouvelle approche ont été examinés récemment par le Conseil.

BULLETIN : Qu'est-ce qui vous a le plus surpris dans le FMI et son fonctionnement? Comment le FMI pourra-t-il continuer à avoir une longueur d'avance sur les changements engendrés par la mondialisation?

M. AHLUWALIA : Je vous donnerai deux exemples, l'un positif, l'autre négatif. Pour ce qui est de l'exemple positif, j'ai été agréablement surpris par l'étendue du débat interne au FMI. L'image d'un FMI qui suit mécaniquement la même approche standard n'a rien à voir avec la réalité. Il y a beaucoup plus de débat au sein de l'institution qu'on ne le pense, même si cela ne ressort pas toujours des rapports soumis au Conseil, ce qui est aussi compréhensible. Par exemple, comme le fait observer le rapport du BEI sur la crise indonésienne, il y a eu un

L'image d'un FMI qui suit mécaniquement la même approche standard n'a rien à voir avec la réalité.

Montek Singh Ahluwalia

débat intense au sein du FMI sur la politique monétaire que le gouvernement devait adopter.

Quant à l'exemple négatif, j'ai été surpris que beaucoup de documents relatifs aux programmes du FMI ne justifient pas clairement les mesures retenues, en particulier l'ampleur de l'ajustement budgétaire requis. Une plus grande transparence dans ce domaine est souhaitable; d'ailleurs, le Conseil est d'accord sur ce point.

Quant à savoir si le FMI pourra garder une longueur d'avance, seul le temps le dira. Il a changé énormément depuis deux ou trois ans. Cependant, il n'est pas facile de garder une longueur d'avance dans un monde qui se transforme lui-même à vive allure. Cela exigera de la part de la direction la capacité de jouer un rôle directeur et de la part des actionnaires une conception commune du rôle de l'institution.

BULLETIN : *Le Conseil, la direction et les fonctionnaires du FMI estiment qu'ils sont en butte à des critiques injustes de la part d'observateurs mal informés. Que peut faire le FMI pour répondre à ces critiques?*

M. AHLUWALIA : La meilleure réponse consiste à accroître la transparence, à s'ouvrir à des évaluations indépendantes et à tirer parti de ces évaluations pour s'améliorer. La création du BIE est un pas dans cette direction. D'ailleurs, les procédures du BIE sont conçues pour permettre aux critiques extérieurs de s'exprimer. Par exemple, lors de l'évaluation de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui traitent de questions très chères à la société civile, nous avons reçu un document de 40 pages dans lequel Oxfam explique son point de vue sur ce qui ne va pas. Lorsque nous publierons notre rapport, Oxfam pourra voir si nous avons tenu compte de ses observations.

BULLETIN : *Bientôt, vous verrez à nouveau le FMI du point de vue de l'actionnaire. Que lui conseilleriez-vous de faire pour améliorer l'efficacité de sa surveillance?*

M. AHLUWALIA : Une surveillance franche peut être très utile aux autorités. Le FMI jouit d'une situation unique pour comparer ce qui se passe dans un pays avec ce que font les autres pays et cela est très précieux. L'Inde se transforme peu à peu en ouvrant son économie et en réformant le secteur financier; elle fait maintenant partie de la catégorie des pays émergents. Il est très utile de savoir ce que font les autres dix ou vingt pays de cette catégorie.

BULLETIN : *Si vous étiez resté à la tête du BIE, quels thèmes auriez-vous souhaité voir traités dans les prochaines études du bureau?*

M. AHLUWALIA : Outre le programme de travail de cette année, qui inclut le programme d'évaluation du secteur financier, la libéralisation du compte de capital et la surveillance multilatérale, nous avons déjà retenu un sujet qui sera traité l'an prochain : la conditionnalité structurelle au FMI.

Il y a deux autres thèmes qui seraient intéressants. Tout d'abord, les opérations du FMI en Turquie. La Turquie est un grand emprunteur qui a bénéficié de plusieurs programmes du FMI depuis 1999; il y a beaucoup à apprendre de ces épisodes d'accès exceptionnel aux ressources de l'institution. L'autre sujet que j'aurais souhaité traiter est la surveillance bilatérale au titre de l'article IV. La présidence britannique et le Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni ont parlé de la nécessité d'une «nouvelle paire d'yeux» pour la surveillance, en particulier pour les pays qui appliquent un programme du FMI. J'estime que c'est là une question extrêmement importante. Lors de notre évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, nous avons déjà formulé certaines recommandations visant à renforcer la surveillance dans ces pays. Mais au-delà, il faut se demander si une surveillance plus ambitieuse suppose une modification des structures organisationnelles.

BULLETIN : *Avez-vous des conseils pour votre successeur?*

M. AHLUWALIA : Il ou elle jouira de la collaboration d'une excellente équipe. Je lui conseillerais simplement de veiller à préserver l'équilibre entre experts internes et externes de qualité.

BULLETIN : *Vous allez vous retrouver au cœur de l'action en Inde. Que doit faire le pays pour enfin «décoller»? Et comment concilier recherche du dynamisme économique et satisfaction des besoins urgents des pauvres?*

M. AHLUWALIA : L'Inde est passée à la vitesse supérieure en matière de croissance économique : le taux moyen de croissance de ces cinq dernières années atteint presque 6 %, ce qui est plutôt bien par rapport à d'autres pays. Cependant, c'est insuffisant par rapport à nos propres objectifs, surtout en matière de réduction de la pauvreté et d'emploi. Le nouveau gouvernement a annoncé un Programme commun minimal prévoyant un taux de croissance comprise entre 7 et 8 %, avec des réformes économiques «à visage humain». En pratique, cela veut dire que nous devons nous attaquer aux énormes carences dans les secteurs sociaux, en particulier en matière de santé et d'éducation.

Dans l'industrie, on considère généralement que la libéralisation a eu des effets bénéfiques et elle sera poursuivie. Cependant, une amélioration considérable des infrastructures physiques s'impose pour accélérer le taux de croissance industrielle. Quant au secteur agricole, il faudrait que la croissance y passe de 2,7 % à environ 4 %. Cela devra se faire par la diversification en faveur des cultures non céréalières ainsi que de la pêche et l'élevage, et dans les régions non irriguées ou bien arrosées. Il faut que nous établissions un programme clair de réformes agricoles pour atteindre ces objectifs. Ce sont là des domaines où, j'espère, la Commission de planification pourra recenser et favoriser les initiatives qui permettront à l'Inde de progresser. ■

J'ai été surpris que beaucoup de documents relatifs aux programmes du FMI ne justifient pas clairement les mesures retenues, en particulier l'ampleur de l'ajustement budgétaire requis.

Montek Singh Ahluwalia



Comment réviser correctement les statistiques

Dans le monde des statistiques, le mot «révision» n'évoque rien d'agréable : surcroît de travail, appels téléphoniques d'interlocuteurs courroucés et messages électroniques d'utilisateurs frustrés. Parfois, vous êtes même obligé de reconnaître que vous vous êtes trompé. D'après Carol Carson, Directrice du Département des statistiques du FMI, les statisticiens mesurent souvent leur réussite professionnelle au nombre de révisions majeures qu'ils ont surmontées. Cela explique peut-être que si peu de pays se soient dotés d'une politique dans ce domaine, pourtant essentielle à la bonne gouvernance en matière de statistiques. Pour aider les pays à franchir le pas, M^{me} Carson a récemment établi, avec ses collègues Sarmad Khawara et Thomas Morrison, un ensemble de recommandations, qu'elle a expliquées à Camilla Andersen, du *Bulletin*.

Les révisions peuvent déterminer la réputation d'un bureau de statistique. Si elles ne sont pas bien expliquées, elles peuvent être source de confusion, voire de méfiance. «Les révisions peuvent avoir de lourdes conséquences, surtout si elles ne sont pas traitées avec le professionnalisme requis», affirme M^{me} Carson. En soi, cela suffirait à conférer aux révisions une très grande importance, mais trois autres éléments y concourent aussi.

Pourquoi les révisions sont-elles nécessaires?

Elles le sont pour trois raisons principales.

- **Nouvelles données de base.** Les estimations préliminaires peuvent être établies sur la base d'un échantillon plutôt que de données complètes, ou de données non vérifiées. Lorsque les données complètes ou vérifiées sont disponibles, les estimations sont révisées. Les données de base peuvent aussi être complétées ou améliorées d'autres manières.
- **Nouveaux calculs systématiques.** De nombreuses séries temporelles font l'objet d'ajustements saisonniers pour permettre l'identification de tendances. Les techniques modernes d'ajustement saisonnier se fondent sur une expérience moyenne, par exemple sur une période de cinq ans. Au fil du temps, une année est abandonnée et une nouvelle année est prise en compte. Le meilleur exemple est celui de l'indice des prix à la consommation, que de nombreux pays affirment ne pas réviser. En fait, ils procèdent bien à une révision, non pas parce qu'ils ont obtenu de nouvelles informations sur les prix, mais parce qu'ils pratiquent de nouveaux ajustements saisonniers.
- **Progrès méthodologiques.** Depuis une dizaine d'années, de nombreux manuels ont été élaborés, dont ceux du FMI sur les statistiques monétaires et financières et les statistiques de finances publiques ainsi que le manuel conjoint sur la dette extérieure. Lorsque les pays adoptent de nouvelles méthodologies, ils modifient certains concepts et définitions, et doivent donc procéder à des révisions.

Le perfectionnement des méthodologies a entraîné des révisions dans de nombreux pays. Lorsqu'un pays adopte les nouvelles normes internationales, cela entraîne souvent des révisions majeures (voir encadré).

L'absence de directives internationales en matière de révision complique le travail des organisations régionales. Leurs décideurs ont besoin de données qui couvrent l'ensemble de la région, mais les bureaux de statistique régionaux ont du mal à leur donner satisfaction, car chaque pays suit sa propre méthode de révision. De ce fait, il arrive souvent que les données régionales ne concordent pas avec les données nationales, ce qui sape leur crédibilité. Et il n'est pas question de modifier les données régionales agrégées à chaque fois qu'un pays révisé ses statistiques; les changements seraient si fréquents que les chiffres n'auraient plus aucun sens.

Les organisations telles que le FMI doivent pouvoir faire la distinction entre les révisions opérées de bonne foi et celles qui sont plus suspectes. Si un pays bénéficie d'un prêt du FMI et communique délibérément des données erronées, il s'expose à diverses sanctions, notamment l'obligation de rembourser le prêt avant l'échéance et, dans les cas graves, l'interdiction de bénéficier de nouveaux prêts à l'avenir. Les révisions sont parfois le signe de manipulation des données.

Des données parfaites?

Les besoins varient bien sûr en fonction des utilisateurs et la plupart des organismes statistiques en sont conscients. Ils doivent donc faire le choix qui s'impose pour servir au mieux tous les utilisateurs. Les décideurs, les investisseurs, les organisations internationales et les médias tiennent beaucoup à avoir des statistiques le plus vite possible. Les politiciens disent aux statisticiens : «Faites vos calculs, dites-nous ce qui en sort de bon et de moins bon, pour qu'on le sache, mais donnez-nous des chiffres! N'attendez pas d'avoir des données complètes pour produire des statistiques parfaites!» En revanche, les universitaires disent plutôt : «Nous voulons mener nos recherches à partir de chiffres définitifs et nous voulons bien attendre que toutes les données de base soient connues.» Quant aux analystes financiers du secteur privé, leurs besoins sont sans doute très voisins de ceux des décideurs.

La recette d'une bonne révision

Qu'est-ce qui fait une «bonne» révision? M^{me} Carson et ses collègues ont recensé huit «pratiques optimales» qui devraient être au cœur de la politique de révision des pays. La plupart appliquent quelques-unes de ces recommandations, mais très peu les suivent toutes. Un pays peut regarder cette liste, faire son autocritique et réfléchir aux moyens d'améliorer ses pratiques. Les recommandations sont les suivantes :

Les statisticiens mesurent souvent leur réussite professionnelle au nombre de révisions majeures qu'ils ont surmontées.

Carol Carson

- *Consultez les utilisateurs*, c'est-à-dire ceux qui sont concernés par les révisions. Laissez ouvertes les voies de communication et recourez aux médias pour aider les utilisateurs à comprendre le «pourquoi» des révisions.

- *Gérez les attentes*. Annoncez par un bref communiqué de presse quand les révisions auront lieu.

- *Suivez un cycle de révision prévisible*. Pour les séries qui sont révisées plusieurs fois, suivez un cycle régulier. Par exemple, le PIB des États-Unis est révisé trois fois par trimestre.

- *Limitez les révisions majeures*. Les grandes révisions méthodologiques qui portent sur une définition ou un concept sont particulièrement problématiques pour les utilisateurs. En général, ce type de révision suppose de remonter dans le temps, ce qui peut revenir à réécrire l'histoire. Il est donc recommandé d'en limiter le nombre et de n'y avoir recours que tous les quatre à six ans.

- *Faites remonter les révisions à plusieurs années*. Les chefs de mission du FMI et analystes qui effectuent des projections et des études économiques ont besoin de séries temporelles qui portent sur de longues périodes.

- *Expliquez soigneusement les révisions*. Lorsque vous publiez des chiffres révisés par communiqué de presse, identifiez clairement quels chiffres sont révisés et ceux qui ne le sont pas. Lorsque vous envisagez une révision méthodologique majeure, prévenez les utilisateurs pour qu'ils puissent comprendre les changements. Si vous modifiez la présentation d'un tableau, communiquez-leur le nouveau format à l'avance pour qu'ils puissent s'y adapter. Au moment de la publication effective de la révision, expliquez-en la source. Si une série est incomplète, indiquez clairement les interruptions et expliquez-les.

- *Informez les utilisateurs de l'ordre de grandeur prévisible des révisions*, en vous fondant sur les observations passées. Ainsi, lorsque vous publiez des estimations préliminaires, avertissez-les de l'ampleur des révisions auxquelles ils peuvent s'attendre.

- *Reconnaissez vos erreurs*. Si vous vous trompez, et personne n'est infallible, procédez à une révision dans la transparence et en temps opportun. Il suffit de dire : «Nous avons fait une erreur et voici le chiffre correct.» Lorsqu'une révision est annoncée de cette manière, elle est acceptée comme telle, sans arrière-pensée.

Comment éviter la publicité négative

Si les statisticiens se méfient des révisions, c'est parce qu'elles ont tendance à leur faire une mauvaise publicité. M^{me} Carson relève trois cas où les choses auraient pu aller de travers, mais où tout s'est bien terminé.

«Pendant la préparation de notre document, raconte M^{me} Carson, nous nous sommes intéressés à une révision en cours au Royaume-Uni, qui aurait pu être très délicate. Il s'agissait des séries temporelles concernant les importations, secteur dans lequel il y

avait — comme c'est apparemment souvent le cas en Europe — des cas de fraude à la TVA. Après avoir identifié l'étendue de la fraude, les statisticiens ont fortement révisé en hausse le chiffre des importations, modifiant ainsi le solde courant, qui est une information très sensible. Tout s'est bien passé, car ils ont suivi toutes les pratiques que nous recommandons.»

Le deuxième exemple concerne la Chine. En novembre dernier, ce pays a décidé de modifier sa méthode de révision des données relatives au PIB. C'était une démarche courageuse, compte tenu de l'attention des médias mondiaux et des taux de croissance spectaculaires de la Chine. Traditionnellement, la première estimation du PIB annuel était publiée avant la fin de l'année, en décembre. Mais une fois qu'il était publié, même si des données plus complètes devenaient disponibles, le taux de croissance du PIB n'était pas révisé. Son niveau, exprimé en yuan, était révisé mais jamais le pourcentage de progression. Cela exposait bien sûr les statistiques chinoises à la critique des observateurs et des médias, explique M^{me} Carson.

En novembre dernier, cependant, la Chine a adopté une nouvelle politique de révision. Elle a abandonné la pratique de l'estimation avant la fin de l'année, et elle a fixé les moments de l'année où des estimations sont établies. Après la première estimation, les chiffres sont présentés en tant que révision, et l'estimation du niveau du PIB ainsi que son taux de croissance sont modifiés.

Le troisième exemple, très encourageant, est celui d'un pays en transition qui, en suivant la méthodologie du nouveau manuel de la dette extérieure, a dû réviser en hausse le montant de sa dette extérieure. S'agissant d'un pays en transition, ce cas est particulièrement intéressant, car dans beaucoup de pays de l'ex-Union soviétique, «révision» était synonyme d'«erreur», et ceux qui commettaient des erreurs n'avaient aucun avenir. Les statisticiens étaient donc très nerveux. Ils ont fini par nous écrire pour nous dire : nous avons travaillé sur la dette extérieure en suivant la nouvelle méthodologie et nous nous retrouvons avec une dette extérieure beaucoup plus élevée — aidez-nous! Nous leur avons répondu qu'en suivant les recommandations de notre document, ils s'en sortiraient brillamment. C'est ce qu'ils ont fait, en s'appuyant sur des gens de l'extérieur, notamment sur la presse, et en expliquant les révisions. Nous les avons vus lors de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale l'année dernière; ils étaient rayonnants! Nous en avons tiré une certaine satisfaction. ■

Le document de travail du FMI n° 04/87, intitulé «Revisions Policy for Official Statistics: A Matter of Governance», de Carol S. Carson, Sarmad Khawaja et Thomas K. Morrison, est en vente au prix de 15 dollars. Pour commander, voir instructions page 211. Le texte intégral de l'étude peut être aussi consulté sur le site Internet du FMI (www.imf.org).

Atelier du FMI . . .

Lutte contre le VIH/sida : la forte augmentation de l'aide crée de nouveaux défis pour les pays pauvres

Toute la communauté internationale le reconnaît : les pays à faible revenu ont besoin de davantage de ressources pour lutter contre le VIH/sida. Le FMI se félicite de cette prise de conscience des donateurs et travaille avec les pays bénéficiaires à l'utilisation optimale de ces nouvelles ressources.

Au cours des quelques années à venir, le financement de la prévention et du traitement de l'infection par le VIH/sida devrait connaître une hausse spectaculaire : de 5 milliards de dollars en 2003, elle passerait à 8 milliards en 2004, puis à 20 milliards en 2008. Cette augmentation offre une chance exceptionnelle d'intensifier la lutte contre le VIH/sida et de renforcer les

systèmes de santé en général. Mais un accroissement rapide du financement extérieur peut créer de graves difficultés pour les pays qui s'efforcent d'absorber efficacement ces nouvelles ressources. Si ces difficultés ne sont pas surmontées, non seulement les avantages que l'on peut attendre de ces concours seraient

compromis, mais le soutien politique qui les soutient pourrait s'effriter à long terme.

Le 28 juin, le Département des finances publiques du FMI a organisé un atelier d'une demi-journée pour écouter les préoccupations des organismes qui participent directement à cet effort de lutte contre le VIH/sida, clarifier le rôle du FMI et réfléchir aux moyens de développer la coopération et la coordination. Les participants provenaient d'horizons divers : ONUSIDA, Projet du millénaire de l'ONU, Organisation mondiale du commerce, Banque mondiale, Commission européenne, Département pour le développement international du Royaume-Uni, Programme d'urgence d'aide à la lutte contre le sida du Département d'État des États-Unis, Center for Global Development, Global Equity Center, université Harvard, Friends of the Global Fight against AIDS, Tuberculosis and Malaria, Fondation Clinton, Médecins pour les droits de l'homme, ActionAID USA et Debt AIDS Trade Africa (DATA).

Les difficultés posées par l'afflux de dons

Les participants se sont dits préoccupés par le rôle du FMI dans les pays bénéficiaires de l'aide. La conditionnalité du FMI, sous forme de limitation des déficits budgétaires, de l'emploi dans la fonction publique et du niveau global des salaires ou en ce qui concerne l'endettement, va-t-elle empêcher les ministères de la santé d'utiliser ces nouvelles ressources? Si certains participants sont conscients qu'une forte augmentation des financements destinés à faciliter la réalisation des objectifs de développement du Millénaire (ODM) peut engendrer des pressions macroéconomiques difficiles à gérer, d'autres craignent qu'un FMI focalisé sur la stabilité macroéconomique à court terme mette en péril les programmes conçus pour sauver des vies et produire des avantages considérables à long terme. Plusieurs participants ont donc insisté sur la nécessité de trouver un équilibre entre la stabilité macroéconomique à court terme et le souhait de développer les programmes sociaux.

Les fonctionnaires du FMI ont exposé les diverses difficultés que pose l'utilisation des dons. Le caractère imprévisible de ces entrées de capitaux, parfois dû à la conditionnalité des donateurs, peut compliquer leur budgétisation. Des anomalies apparaissent lorsque les ressources ne sont fournies que pour quelques éléments d'un programme (par exemple les médicaments), mais non pour d'autres composantes essentielles (par exemple la formation du personnel). En outre, l'arrivée massive de dons peut s'accompagner de risques macroéconomiques : forte inflation, qui freine la croissance et a l'effet d'un impôt frappant en particulier les pauvres; appréciation réelle de la monnaie, qui peut empêcher les paysans pauvres d'exporter les produits dont ils vivent; et hausse des taux d'intérêt intérieurs, qui peut amener à réduire les dépenses sociales en alourdissant le service de la dette publique.

Quelles conséquences pour la gestion des finances publiques si les nouveaux fonds sont traités hors budget? Une grande partie des nouvelles ressources destinées à la lutte contre le VIH/sida devrait bénéficier directement aux ONG. Mais, parallèlement, les programmes de santé publique pourraient être plus sollicités, et il sera difficile de répondre à ces demandes si l'administration publique elle-même ne reçoit pas de nouveaux financements.

La mise en œuvre des programmes destinés à sauver des vies exige plus que de nouveaux financements et une bonne gestion macroéconomique. Les organismes internationaux autres que le FMI aident les pays à surmonter d'autres défis redoutables. Les participants ont



Un orphelin reçoit des soins à Battambang, au Cambodge, dans une clinique traitant les personnes atteintes du sida.

attiré l'attention sur le manque de personnel médical et paramédical dans de nombreux pays touchés par le sida et sur l'insuffisance des capacités de formation. Ils craignent qu'un financement accru de la lutte contre le VIH/sida n'ampute les ressources, et donc l'efficacité, d'autres programmes sanitaires essentiels. Ils se sont aussi inquiétés du mauvais fonctionnement et de l'insuffisance des capacités de direction dont souffrent les systèmes de santé dans les pays en développement.

Le rôle du FMI

Que devrait faire le FMI pour appuyer la lutte contre le VIH/sida dans les pays pauvres? De nombreux participants estiment que, lorsqu'il discute de la politique macroéconomique avec les autorités, il devrait user de son influence pour veiller à ce que, dans chaque pays, la prévention et le traitement de l'infection par le VIH/sida aient une place suffisante dans le budget.

De l'avis général, il n'existe pas d'approche passe-partout. Les pays diffèrent par la gravité de l'épidémie de VIH/sida, leur capacité d'absorber rapidement de nouvelles ressources, la stabilité de l'environnement macroéconomique et l'ampleur des obstacles qui entravent la croissance, la réduction de la pauvreté et la réalisation des ODM.

Les participants ont demandé au FMI d'exprimer clairement sa position sur l'augmentation des déficits budgétaires et de la masse salariale si elle est financée par des dons extérieurs, et sur le niveau d'inflation qu'il est prêt à accepter comme prix de la lutte contre le VIH/sida. Les fonctionnaires du FMI ont répondu qu'il fallait être pragmatique tout en respectant certains objectifs macroéconomiques et qu'il existait donc une marge de manœuvre pour mettre en balance le court terme et le long terme sur le plan macroéconomique.

Comme l'ont relevé plusieurs intervenants, le FMI est devenu plus souple. Par exemple, il insiste moins sur la réduction des déficits courants s'il existe des entrées d'aide suffisantes et durables. L'une des missions essentielles du FMI, ont rappelé les fonctionnaires de l'institution, consiste à attirer l'attention des pays sur les conséquences macroéconomiques possibles de divers scénarios et des différents choix qui s'offrent à eux. Le FMI peut aussi fournir des conseils sur les moyens d'obtenir des ressources supplémentaires pour limiter autant que possible les effets macroéconomiques indésirables.

Objectifs à court terme ou à long terme?

La plupart des participants estiment que le FMI doit se préoccuper des effets du «mal hollandais» (inflation, appréciation du taux de change réel) qui accompagnent l'afflux massif d'aide. Un débat a cependant eu lieu sur l'ampleur vraisemblable de ces effets et la question de savoir s'ils justifient de limiter les flux d'aide qui peuvent sauver des vies. Les participants ont demandé au FMI de chiffrer les effets du mal hollan-

dais et de présenter explicitement les options possibles. Ils estiment aussi que le choix entre objectifs à court terme ou à long terme est une question politique qui doit être réglée dans le cadre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de chaque pays.

Les intervenants ont aussi souvent évoqué la question de l'intégration des flux d'aide importants dans le processus budgétaire des pays bénéficiaires. La plupart la jugent indispensable pour responsabiliser les pays, trouver un juste équilibre entre les dépenses de lutte contre le sida et les autres, dont le financement des ODM, et assurer la complémentarité des dépenses intérieures en évitant les doubles emplois. Il a aussi été suggéré que les décaissements d'aide soient confiés davantage aux ONG, car leurs procédures sont moins lourdes.

L'utilisation optimale de l'aide

Comment les pays peuvent-ils garantir que le niveau exceptionnel d'aide soit utilisé à bon escient? De l'avis général, il convient d'améliorer grandement les capacités des services publics et plusieurs participants ont proposé des moyens de coordonner les efforts de renforcement des capacités. Certains estiment qu'il faut avant tout se placer dans une perspective à moyen terme et à mettre en place des programmes visant à accélérer la formation du personnel médical et paramédical ainsi que du personnel soignant pour faciliter l'absorption des ressources financières en augmentation.

Manifestement, il faudra améliorer la communication et la coordination entre les fonctionnaires du FMI, les donateurs et les autres organismes concernés. Une meilleure coordination sur le terrain serait aussi extrêmement utile pour anticiper les problèmes éventuels de mise en œuvre. Les représentants résidents du FMI, en particulier, ont été invités à jouer un rôle plus actif. Enfin, les fonctionnaires du FMI devraient dialoguer davantage avec les donateurs pour avoir une idée plus précise du calendrier de décaissement et du montant de l'aide.

Aux yeux de nombreux participants, le FMI devrait aussi s'employer davantage à faciliter le dialogue entre ministères sur la base d'une meilleure information afin que les questions touchant aux décisions budgétaires soient clarifiées, et les effets du mal hollandais quantifiés. Certains ont suggéré que le FMI réalise des études détaillées pour déterminer comment les pays intègrent les montants élevés d'aide dans leur processus budgétaire, font face à la volatilité des flux de ressources et réagissent aux tensions qui s'exercent sur certains salaires du secteur public. Enfin, une réunion de suivi aura lieu en 2005 afin d'évaluer les réussites et les échecs des différents pays qui auront intensifié leurs efforts de lutte contre le VIH/sida. ■

Anne Krueger condamne le protectionnisme . . .

Convaincre les sceptiques des bienfaits du libre-échange

Lors d'une allocution prononcée en mai à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, la Première Directrice générale adjointe du FMI, Anne Krueger, s'est demandé pourquoi l'opposition à la libéralisation commerciale demeurerait si forte dans certains milieux et ce qu'il faudrait faire pour convaincre les sceptiques. On trouvera ci-après des extraits de son allocution, dont le texte intégral figure sur le site du FMI (www.imf.org).

Les avantages du libre-échange

Les avantages du libre-échange sont indéniables. Le dernier *Rapport économique du Président* des États-Unis, publié cette année à Washington, cite une étude de Warczarg et Welch portant sur 133 pays de 1950 à 1988. Les pays qui ont libéralisé leurs échanges commerciaux ont vu leurs taux de croissance annuels augmenter d'environ ½ point. Et l'ouverture au commerce international prend de plus en plus d'importance : la suppression des obstacles au commerce pendant les années 90 a rehaussé les taux de croissance de 2½ % par an.

Pour ce qui me concerne, un chiffre suffit à résumer les progrès accomplis pendant l'après-guerre : celui qui mesure l'écart entre pays riches et pays pauvres du point de vue de l'espérance de vie. En 1950, cet écart était de 30 ans. Il est aujourd'hui de 10 ans, car les progrès ont été encore plus rapides dans la plupart des pays pauvres que dans les pays riches.

Une énigme

Pourquoi, alors que ses avantages sont prouvés, tant de gouvernements se méfient-ils de la libéralisation commerciale? Et pourquoi les pourfendeurs du libre-échange se font-ils plus entendre que ses défenseurs? Le comportement des gouvernements peut être expliqué, notamment, par le fait que nombre d'entre eux obéissent à des groupes d'intérêts particuliers. On pense évidemment à la protection agricole que nous connaissons aujourd'hui.

Dans les riches pays industrialisés, la protection agricole est tout simplement indéfendable. Ne serait-ce que par les proportions qu'elle atteint, elle est choquante. Le soutien que 29 pays membres de l'OCDE apportent à l'agriculture et l'horticulture représente pour les consommateurs et les contribuables un coût annuel tellement élevé qu'il pourrait payer un billet d'avion autour du monde en première classe à chacune des 56 millions de vaches de l'OCDE. Chaque bovin disposerait en outre de 1.450 dollars d'argent de poche pour des escales aux États-Unis, en Europe et en Asie.

C'est amusant, bien sûr, mais c'est aussi très inquiétant. Et les exemples de cet ordre ne manquent pas. On a ainsi calculé que chacun des 2.300 emplois sauvés dans l'industrie sucrière des États-Unis par des restrictions à l'importation dans les années 90 a coûté environ 800.000 dollars par an. Ce type de protection s'accompagne de coûts énormes pour les consommateurs et les contribuables des pays riches. De plus, elle empêche les paysans des pays pauvres d'accéder aux marchés ouverts où ils pourraient avoir un avantage comparatif.

Mais la protection agricole est fort répandue dans les pays en développement aussi. Je pourrais citer des dizaines d'exemples de pays en développement qui accordent à des petits groupes de producteurs une protection dont ils sont les seuls à bénéficier. Ce type de protection pénalise les consommateurs, surtout les pauvres, car ils consacrent une plus grande partie de leurs revenus à la nourriture.

Un début d'explication

Pourquoi les protectionnistes ont-ils tant de succès? Tout porte à croire pourtant que la protection n'atteint jamais ses buts. Dans l'industrie automobile américaine, par exemple, la protection, qui a pris la forme surtout de limitations volontaires des exportations, n'a fait que différer la restructuration du secteur. Ce n'est que lorsque les constructeurs automobiles ont été exposés à une concurrence féroce qu'ils ont été obligés de devenir plus efficaces et plus productifs. Cela s'est traduit par la perte de milliers d'emplois, que la protection était censée sauver. Entre-temps, cette politique a engendré d'énormes bénéfices pour les constructeurs automobiles, surtout japonais, dont les exportations vers les États-Unis étaient plafonnées en raison de la limitation volontaire des exportations. L'histoire est la même pour l'industrie automobile au Royaume-Uni et ailleurs en Europe, ainsi que pour la plupart des pays industrialisés qui se sont efforcés au fil des ans de mettre des secteurs entiers à l'abri de la concurrence étrangère.

Si un produit est protégé, son prix augmente pour le consommateur, que celui-ci soit un particulier ou un autre producteur. Dans presque tous les cas, ce surcoût est nettement supérieur aux avantages présumés de la protection. Celle-ci prive en outre les consommateurs de la possibilité de choisir. La protection d'un secteur, en faisant monter le prix de sa production, accroît le coût payé par les producteurs qui utilisent cette production comme intrant.

Mais la protection impose d'autres coûts aux producteurs, en particulier ceux dont l'activité est axée sur l'exportation. En gonflant le coût de certains biens intermédiaires (protégés), elle permet à d'autres pays



Anne Krueger :
Ceux qui préconisent
davantage de
protection font en
général fausse route,
car ils oublient de
comparer ses coûts
et ses avantages.

d'être plus concurrentiels et désavantage donc les exportateurs du pays qui protège un ou plusieurs de ses secteurs censés faire concurrence aux importations. Ceux qui préconisent davantage de protection font en général fausse route, car ils oublient de comparer ses coûts et ses avantages. De plus, elle enlève aux citoyens la possibilité de choisir en connaissance de cause.

Le rôle de l'État

L'un des aspects les plus surprenants du débat sur le libre-échange est que le commerce est désigné comme un facteur de changement qu'il faut combattre. Or, un nombre bien plus élevé d'emplois sont perdus à cause de l'évolution technologique, par exemple. Beaucoup de ces pertes d'emplois sont cachées, en ce sens qu'il est plus facile à un entrepreneur de dire qu'il ferme telle ou telle usine ou qu'il en réduit les effectifs en raison des pressions du commerce international — ou de la « concurrence étrangère déloyale » — que de reconnaître qu'il agit ainsi à cause du progrès technologique, d'erreurs de gestion ou d'autres facteurs.

Au niveau national, les difficultés auxquelles se heurtent les décideurs en raison de l'influence des groupes d'intérêts particuliers justifient encore plus la libéralisation du commerce multilatéral : les démarches multilatérales facilitent la tâche des gouvernements, notamment parce que les secteurs compétitifs à l'exportation peuvent former des alliances internationales pour militer plus efficacement en faveur de la libéralisation des échanges. L'action multilatérale est en outre plus rentable que la libéralisation unilatérale.

Le cycle de Doha doit absolument aboutir, et il faut pour cela entretenir la dynamique actuelle. D'après la Banque mondiale, les avantages que procurerait l'aboutissement du cycle de Doha profiteraient pour deux tiers aux pays en développement eux-mêmes. Et cela serait dû pour l'essentiel à la réduction des barrières commerciales qu'ils érigent entre eux.

Le rôle du FMI

La libéralisation commerciale peut contribuer de façon déterminante à la stabilité macroéconomique que le FMI aide ses membres à atteindre. Une libéralisation unilatérale bénéficie surtout au pays qui en prend l'initiative. En revanche, comme je l'ai dit, la libéralisation multilatérale est à la fois plus facile pour les gouvernements et encore plus avantageuse; et le FMI a toujours soutenu ardemment le cycle de Doha. Nous savons bien que, dans certains pays en développement, les décideurs craignent les retombées que pourrait avoir une libéralisation commerciale plus poussée. Nous estimons que, dans la grande majorité des cas, ces préventions ne sont pas justifiées.

Mais, pour apaiser les craintes de ceux qui pourraient être lésés à court terme, le FMI a créé le mécanisme d'intégration commerciale. Les pays qui connaîtraient des difficultés de balance des paiements à la suite de la libéralisation commerciale multilatérale pourront demander une aide au titre de ce mécanisme, qu'ils bénéficient déjà ou non d'une aide financière dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI.

Très peu de pays seulement auront besoin de ce mécanisme. Mais si son existence peut rassurer les décideurs de ces pays, il devrait aussi les encourager à souscrire au programme de Doha pour le développement, car ils savent qu'ils pourront tirer parti des possibilités qu'offre un accord, en se souciant moins des risques potentiels.

Pas de perdants

Avec le libre-échange, tout le monde peut gagner, et les gains sont assez élevés pour que les perdants puissent recevoir une compensation. Rien à voir avec le protectionnisme, qui provoque des pertes considérables et n'apporte que des avantages modestes, voire illusoire ou éphémères.

Tels sont donc certains des facteurs qui, à mon avis, ont permis aux pourfendeurs du libre-échange de l'emporter bien plus souvent que ne le justifieraient les faits. Une étude plus empirique des effets de la protection pourrait être utile. De même, il faudrait accroître l'influence des consommateurs et des utilisateurs industriels des produits pour lesquels une « protection » est envisagée.

Pour ceux d'entre nous qui estiment que le libre-échange sert les intérêts de tous, riches et pauvres, et de tous les pays, développés et en développement, la tâche est énorme. Nous devons convaincre les sceptiques des avantages du libre-échange.

À mon sens, le meilleur moyen d'y parvenir serait de faire aboutir le cycle de Doha. On écarterait ainsi le risque de retomber dans le protectionnisme égoïste des années 30. S'ouvrirait alors une nouvelle ère de croissance économique rapide, d'amélioration du niveau de vie et de recul de la pauvreté. Les conditions seraient ainsi réunies pour réaliser les objectifs de développement du Millénaire. ■

Le cycle de Doha doit absolument aboutir, et il faut pour cela entretenir la dynamique actuelle.

Anne Krueger

Principaux taux du FMI

Semaine commençant le	Taux d'intérêt du DTS	Taux de rémunération	Taux de commission
5 juillet	1,84	1,84	2,83
12 juillet	1,83	1,83	2,82

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?2004.

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

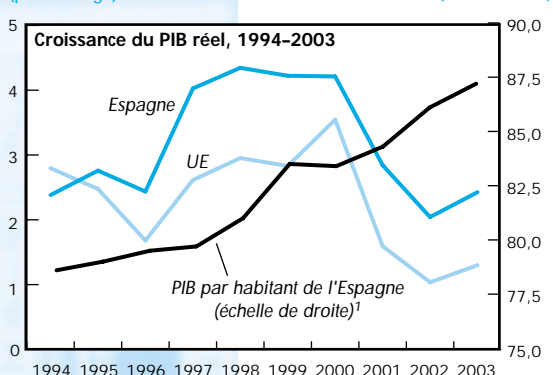
Source : Département financier du FMI

L'avenir économique de l'Espagne dans une Union européenne à 25

Depuis l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne (UE) en 1986, le niveau de vie s'y est remarquablement amélioré. La croissance a été stimulée par plusieurs facteurs : une politique macroéconomique prudente, des réformes structurelles et des investissements dans les infrastructures, financés en grande partie par des transferts de l'UE. Mais l'Espagne est maintenant en concurrence avec 10 nouveaux États membres, d'Europe centrale et orientale pour l'essentiel, que ce soit pour les parts de marché, les investissements directs étrangers ou les fonds structurels de l'Union. Alexander Hoffmaister, du Département Europe, décrit les enjeux que représente pour l'Espagne la nouvelle donne européenne.

Un rattrapage rapide

(pourcentage)



Sources : Eurostat; estimations des services du FMI.

¹En parité de pouvoir d'achat.

L'Espagne ne cesse de rattraper le reste de l'Europe depuis le milieu des années 90 (voir graphique). En 2002, son PIB par habitant dépassait 85 % de la moyenne de l'UE, soit un bond de près de 10 points en dix ans, et a encore progressé en 2003. La prudence de la politique macroéconomique explique cette robuste croissance : les lourds déficits du début des années

90 ont fait place à l'équilibre budgétaire. En tant que membre fondateur de l'Union économique et monétaire, l'Espagne a bénéficié de la baisse des taux d'intérêt réels, qui a favorisé l'investissement privé. La maîtrise des dépenses a permis d'abaisser les impôts, et les réformes des marchés du travail et des produits ont facilité la création d'emplois. La demande intérieure a été dopée par les investissements dans les infrastructures publiques et par le boom des BTP. Bref, depuis qu'elle est entrée dans l'UE, l'Espagne a prospéré. Mais en sera-t-il de même au sein de l'Union élargie?

Il est certain que l'Espagne aura fort à faire pour conserver le terrain gagné au cours de ces deux dernières décennies. Outre que les salaires sont beaucoup plus bas dans les nouveaux pays membres, ils ont aussi des travailleurs très qualifiés, ce qui leur a permis de s'adjuger une part croissante des marchés des pays de l'Europe à 15. Les 10 nouveaux venus attirent aussi les investissements des 15 : les flux d'investissements directs étrangers (IDE) ont presque doublé en cinq ans et dépassent largement, en moyenne, ceux dont bénéfi-

cie l'Espagne. Par ailleurs, le taux de change effectif réel de la monnaie espagnole s'est apprécié ces dernières années — du fait notamment de l'affermissement de l'euro par rapport au dollar. On pourrait penser que cette appréciation est en partie due à la vigueur de la croissance, mais cela est démenti par la faible hausse de la productivité. En outre, la vive augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre pèse sur les marges bénéficiaires à l'exportation. Il faut inverser ces tendances pour que l'économie puisse s'adapter à un monde où la concurrence ne fera que croître.

Les atouts et les désavantages de l'Espagne dans la nouvelle UE tiennent aux facteurs essentiels qui sous-tendent les courants d'échanges et d'investissements, dont la géographie (éloignement des marchés, accès à des ports maritimes et frontières communes) et les liens culturels. Il faut en tenir compte pour évaluer les effets de l'élargissement.

Développement du commerce, mais pas pour tous les produits

À en juger par les précédents élargissements, l'entrée de nouveaux pays dans l'UE va sans doute créer de nouveaux débouchés. Le modèle gravitationnel couramment utilisé pour étudier les échanges bilatéraux suggère qu'il y a une forte marge d'expansion du commerce avec les 10 nouveaux arrivants. Cet élargissement, contrairement aux précédents, n'entraînera pas de réduction sensible des barrières commerciales, qui ont pour la plupart déjà été éliminées, mais l'harmonisation continue des lois et règlements va certainement doper les échanges.

Cela dit, les exportations de l'Espagne vers les 14 autres «anciens de l'UE», qui sont ses principaux partenaires commerciaux, pourraient souffrir de la concurrence des 10 nouveaux venus, notamment en ce qui concerne les machines et équipements de transport (automobiles comprises), qui constituent plus de la moitié du total. Bien que le volume des échanges entre l'Espagne et les 10 entrants ait plus que doublé en dix ans, il reste modeste. Par rapport à la moyenne des autres pays de l'UE, il y a 1.000 kilomètres de plus entre l'Espagne et les nouveaux États membres, dont aucun n'a de frontière commune avec elle.

Dans ces conditions, les exportations de l'Espagne vers les 14 autres anciens pays de l'UE vont subir une

Photographies : Eugene Salazar et Michael Spilotro (FMI), pages 197-99, 201, 204 et 210; Thomas White (Reuters), page 202; Alberto Lowe (Reuters), page 205; Banque d'Espagne, pages 206 et 207; Banque mondiale, pages 208 et 209; Claro Cortes IV (Reuters), pages 211-12.

concurrence accrue et les expéditions de machines et équipements vont sûrement diminuer à moyen terme. Les modèles empiriques servant à analyser la concurrence à l'exportation au sein de l'UE indiquent cependant que le volume global des échanges de l'Espagne avec ses 14 partenaires actuels ne devrait guère varier. Cela suppose que les pertes dans le secteur des machines et équipements seraient compensées par des progrès pour d'autres produits. La composition des exportations de l'Espagne serait donc modifiée par l'élargissement, mais le volume global des flux serait inchangé.

Vive concurrence pour capter les IDE

Deux tiers environ des investissements directs étrangers en Espagne proviennent des 14 anciens pays de l'UE, et le secteur des services (immobilier et activités commerciales) en est le principal bénéficiaire. La majeure partie des IDE dans les nouveaux pays membres provient aussi du reste de l'UE et ils visent surtout le secteur des services (banques et autres services financiers) et le secteur manufacturier. La main-d'œuvre bon marché, mais qualifiée des 10 arrivants en fait une destination de choix pour les IDE. Il faut donc s'attendre à une relocalisation à l'Est des unités de production. En fait, ce mouvement s'était déjà amorcé avant l'élargissement, notamment dans l'industrie automobile.

Le modèle gravitationnel donne aussi quelques indications quant à l'impact de l'ouverture à l'Est sur les IDE. Ces derniers avaient beaucoup augmenté lors des précédents élargissements (peut-être de façon excessive dans un premier temps). Le phénomène devrait se reproduire cette fois-ci, et l'Espagne en profitera probablement. Il faut cependant considérer ces prévisions avec prudence, en raison des problèmes liés au recensement des flux d'IDE bilatéraux.

Fin des transferts de l'UE à partir de 2006

L'Espagne a tiré grand parti des investissements dans les infrastructures financés par les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE. Mais il n'est pas sûr qu'elle puisse continuer à bénéficier des transferts après l'expiration de l'enveloppe de crédit actuelle. Du fait de l'arrivée des 10 nouveaux adhérents, le revenu moyen par habitant de l'UE a baissé de plus de 10 %, et celui de l'Espagne dépasse désormais la limite de 90 % de la moyenne de l'UE élargie applicable pour le Fonds de cohésion. En outre, la plupart des régions de l'Espagne — naguère parmi les principaux bénéficiaires des fonds structurels — se situent maintenant au-dessus de la limite de 75 % de la moyenne communautaire pour les fonds de l'Objectif 1 (qui visent à aider les régions les moins développées à améliorer leurs infrastructures de base et à encourager l'investissement privé) et ne pourront plus bénéficier de ces transferts après l'expiration de l'enveloppe de crédit actuelle en 2006.

Les fonds de l'Objectif 1 représentent la majeure partie des transferts des fonds structurels européens à l'Espagne, et si les régions ont bénéficié de ces concours, leur développement n'a quand même pas été aussi rapide (à quelques exceptions près) que celui du reste du pays. Cela tient en partie au fait qu'il est difficile de diversifier la production dans des régions spécifiques en raison de leurs caractéristiques géographiques. Mais il ne faut pas oublier que les chiffres bruts ne renseignent pas sur la croissance économique (ou l'évolution de l'emploi) que les régions auraient connue en l'absence de ces transferts de l'UE.

Quelles seront les conséquences de la disparition des transferts? Les effets négatifs prévisibles varient selon les estimations, mais l'avenir des transferts n'étant pas encore réglé, il est trop tôt pour se prononcer. Cela dit, dans la mesure où les infrastructures seront améliorées, il est probable que les effets bénéfiques survivront à la disparition des transferts et que les coûts seront supportés à moyen et long terme par certaines régions spécifiques.

Peu ou pas de migrations

L'élargissement aura aussi une incidence sur les flux migratoires. En principe, les citoyens des nouveaux pays membres ont le droit de résider dans n'importe quel pays de l'UE. Cependant, des dispositions transitoires permettent aux 15 de limiter les mouvements de travailleurs des 10 pendant une période de 7 ans après l'élargissement. Même quand ces restrictions seront levées, cependant, il y a peu de chances pour que les flux migratoires aient un effet marqué sur l'économie espagnole, étant donné l'éloignement géographique, le manque de liens culturels et en particulier l'absence d'une communauté déjà implantée d'immigrants en provenance d'Europe centrale et orientale.

Au total, l'Espagne bénéficiera de l'élargissement plus qu'elle n'y perdra. Du fait de l'accroissement des échanges et des IDE, les nouvelles possibilités d'expansion se multiplieront, surtout si l'Espagne poursuit la politique macroéconomique avisée de ces dix dernières années. Mais elle devra faire preuve de souplesse pour s'adapter à l'évolution de sa situation économique et politique, car, à terme, les effets de l'élargissement se feront sentir différemment dans les différents secteurs. Les réformes des marchés du travail et de produits seront particulièrement importantes pour que l'Espagne parvienne à circonscrire les coûts d'ajustement et continue à prospérer au sein de l'UE élargie. ■

Le rapport n° 04/90 intitulé «Spain: Selected Issues» est en vente au prix de 15 dollars. Pour commander, voir instructions page 211. Le texte intégral du rapport figure aussi sur le site Internet du FMI (www.imf.org).

Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement . . .

Le rôle de la mondialisation, du commerce et des infrastructures dans le développement

La mondialisation, le commerce et les investissements d'infrastructure, tels sont quelques-uns des nombreux thèmes touchant au développement qui ont été évoqués lors de la 16^e Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, qui s'est tenue à Washington les 3 et 4 mai. Nous résumons ci-dessous les temps forts des interventions de Vernon Smith, Prix Nobel d'économie et professeur d'économie et de droit à l'université George Mason, de Riccardo Faini, professeur d'économie à l'université de Rome et ancien Administrateur du FMI pour l'Italie, et de Rémy Prud'homme, professeur émérite à l'université de Paris.



Vernon Smith

Considéré partout comme le «père de l'économie expérimentale», M. Smith a centré son allocution liminaire sur les fonctions des marchés de produits et de services, qui sont les fondements de la création de richesse, et sur leur extension au niveau mondial, c'est-à-dire la mondialisation. Les marchés de capitaux sont, quant à eux, beaucoup plus incertains que les marchés de produits et de services, a-t-il expliqué, car ils doivent anticiper les innovations, y compris les produits et services du futur.

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, a-t-il souligné; ce n'est que le nom moderne d'un processus ancien de migration humaine, de la quête de progrès et de la spécialisation mondiale des ressources. Tout au long de la Préhistoire, les échanges avec les étrangers se sont faits par le troc, puis par les marchés de produits (avec une monnaie). «Les premiers hommes ont contribué à une vaste expansion de la richesse et du bien-être à chaque fois qu'une tribu découvrait qu'il valait mieux commercer avec ses voisins que les tuer.»

Des liens fondamentaux

D'après M. Faini, une analyse plus moderne de trois différents aspects de la mondialisation — le commerce, les investissements directs étrangers (IDE) et les migrations humaines — révèle qu'ils sont de plus en plus complémentaires. C'est à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle pour l'économie mondiale : les effets de la libéralisation tendent à se renforcer mutuellement, mais toute régression dans un domaine tend à avoir une influence négative sur les autres.

La libéralisation commerciale ne devrait pas être étudiée séparément des autres aspects de la mondialisation, estime M. Faini. Les liens fondamentaux entre la libéralisation du commerce, d'une part, et les IDE et les migrations humaines, d'autre part, ont des effets sur

la libéralisation commerciale elle-même. Par exemple, en dehors de ses effets classiques et quelque peu controversés sur la croissance, la libéralisation du commerce peut aussi rendre un pays plus attrayant pour les IDE, et créer ainsi un moyen de favoriser la croissance. En outre, en comparant différents pays, M. Faini a constaté que l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée est importante pour attirer les IDE, et qu'il y a une corrélation positive entre, d'une part, la libéralisation commerciale et le stock d'IDE dans un pays et, d'autre part, les incitations à étudier qui existent dans le pays.

Commentant l'exposé de M. Faini, Gerry Helleiner, professeur émérite à l'université de Toronto, a rappelé que, selon d'autres études empiriques, la libéralisation commerciale est en fait associée à des expériences diverses, parfois négatives, en matière de croissance économique. Qui plus est, loin d'encourager les IDE dont le principal objectif est l'accès aux marchés, la libéralisation commerciale va les réduire, affirme-t-il. En même temps, il est intéressant de noter que les sociétés multinationales ont toujours favorisé la libéralisation du commerce et, de leur point de vue, le commerce et les IDE ont toujours été complémentaires. Quant à la corrélation positive évoquée par M. Faini entre la libéralisation du commerce, d'une part, et les infrastructures et le capital humain d'un pays, d'autre part, M. Helleiner a fait observer qu'Anders Hoffmann et d'autres économistes avaient suggéré qu'il était manifestement préférable d'agir directement en subventionnant l'éducation qu'indirectement pour supprimer les obstacles au commerce.

Les infrastructures laissées de côté

Ce n'est sans doute d'un hasard si, il y a encore une vingtaine d'années, les économistes du développement laissaient pratiquement de côté la notion d'infrastructures, a déclaré M. Prud'homme, car ce concept «n'est pas très bon». En matière d'infrastructure, tout se complique dès que l'on entre dans le détail, d'où la difficulté, voire l'impossibilité, de concevoir et de recommander des politiques générales dans ce domaine. Cela tient au fait que la notion d'infrastructure est très hétérogène, recouvrant une grande variété de types, de contextes, de méthodes de financement et de pratiques pour la fixation des prix. «Ce qui est vrai pour la construction de routes ne l'est peut-être pas pour la production d'électricité; ce qui est vrai en 2000 sera peut-être faux en 2010», fait observer M. Prud'homme.

Soulignant l'impossibilité de définir un niveau optimal d'infrastructures et de fixer le montant de l'augmentation ou de la baisse des investissements dans ce



Riccardo Faini

domaine, M. Prud'homme a insisté sur l'importance de procéder secteur par secteur, voire projet par projet, en mettant à profit toutes les ressources de l'analyse des politiques publiques.

Eduardo Engel, professeur d'économie à l'université Yale, estime que l'étude de M. Prud'homme sur les liens entre infrastructure et développement est importante, car elle met en lumière les risques et les incertitudes considérables qui entourent le domaine des infrastructures. Il a cependant regretté que les travaux de M. Prud'homme ne fassent pas une plus large place aux enseignements que pourraient en tirer en particulier les pays en développement.

Nemat Shafik, Vice-Présidente de la Banque mondiale pour les infrastructures, pense, comme M. Prud'homme, que, pour une large part, l'économie des infrastructures ne se prête guère à la formulation de recommandations dans l'abstrait, et que, dans ce

domaine, la meilleure approche est fondamentalement empirique et, à bien des égards, à l'opposé de la tendance fortement théorique de l'économie contemporaine. Rappelant que le développement des infrastructures est l'une des missions clés de la Banque mondiale, M^{me} Shafik a déclaré que l'un des principaux rôles de la Banque consistait à aider les gouvernements à mieux répartir les risques pour améliorer l'efficacité. Cependant, les gouvernements n'aiment guère admettre qu'ils seront peut-être amenés à revenir sur leurs promesses à l'avenir, ce qui pose des problèmes sur le plan opérationnel. ■

Jacqueline Irving
FMI, Département des relations extérieures

On trouvera de plus amples informations sur les différentes interventions à l'adresse suivante : <http://econ.worldbank.org/abcde/index.php?confid=33788>.



Rémy Prud'homme

En anglais sur le site www.imf.org

Communiqués de presse

- 04/127 : Déclaration du Directeur général du FMI, Rodrigo de Rato, à l'issue de sa visite à Singapour, 25 juin
- 04/128 : Le Conseil d'administration exprime ses remerciements à Montek Ahluwalia, 25 juin
- 04/129 : Déclaration d'Anne O. Krueger, Première Directrice générale adjointe, au Conseil d'administration à l'occasion du départ de Montek Ahluwalia, 25 juin
- 04/130 : Déclaration à l'occasion du départ d'Argentine de la mission du FMI, 25 juin
- 04/131 : Déclaration du Directeur général du FMI, Rodrigo de Rato, à l'issue de sa visite à Hanoï, 28 juin
- 04/132 : Achèvement de la sixième et dernière revue de l'accord FRPC avec le Niger et approbation d'un décaissement de 12,4 millions de dollars, 29 juin
- 04/133 : Achèvement de la cinquième revue de l'accord FRPC triennal avec la République kirghize et approbation d'un décaissement de 14 millions de dollars, 30 juin
- 04/134 : Achèvement de la troisième revue de l'accord de confirmation avec la Colombie et approbation d'un décaissement de 284 millions de dollars, 30 juin
- 04/135 : Déclaration du Directeur général du FMI du 16 juin 2004 sur le programme de travail du Conseil d'administration, 1^{er} juillet
- 04/136 : Achèvement de la troisième et dernière revue de l'accord de confirmation avec la Jordanie, 6 juillet
- 04/137 : Approbation d'un accord de confirmation avec la Roumanie d'un montant de 367 millions de dollars, 7 juillet
- 04/138 : Le Suriname participe officiellement au système général de diffusion des données, 8 juillet
- 04/139 : Examen de la plainte concernant le retrait obligatoire du Zimbabwe du FMI, 8 juillet
- 04/140 : Déclaration de la mission du FMI à Madagascar, 8 juillet

Notes d'information au public

- 04/66 : Achèvement des consultations de 2004 au titre de l'article IV avec les Émirats arabes unis, 29 juin
- 04/67 : Achèvement des consultations de 2003 au titre de l'article IV avec l'Afrique du Sud, 1^{er} juillet
- 04/68 : Achèvement des consultations de 2004 au titre de l'article IV avec le Liban, 7 juillet

Discours

- «Improving the Policy Response to Financial Crisis», Agustín Carstens, Directeur général adjoint, Conférence internationale de la Banque d'Espagne et du FMI intitulée «Dollars, Debt, and Deficits—60 Years After Bretton Woods», Madrid, 14 juin
- «Trade, Jobs and Growth: Why You Can't Have One Without the Others», Anne O. Krueger, Première Directrice générale adjointe, Reuters Trade, Globalization and Outsourcing Conference, New York, 15 juin
- «Crisis Resolution: What the Fund is Doing», Anne O. Krueger, Première Directrice générale adjointe, Conférence de la Banque centrale d'Autriche intitulée «60 Years of Bretton Woods—The Governance of the International Financial System—Looking Ahead», Vienne, 22 juin
- «The IMF at 60: Equipped for Today's Challenges?», Anne O. Krueger, Première Directrice générale adjointe, American Academy, Berlin, 23 juin
- «The IMF at 60: What Role for the Future?», Anne O. Krueger, Première Directrice générale adjointe, Banque centrale d'Islande, Reykjavik, 24 juin
- Discours d'Agustín Carstens, Directeur général adjoint, débat de haut niveau de l'ECOSOC, New York, 28 juin

Transcriptions

- Points de presse de Thomas C. Dawson, Directeur du Département des relations extérieures, 18 juin, 1^{er} juillet

FRPC = Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance

Étude spéciale du FMI . . .

Le poids économique croissant de la Chine rend les réformes d'autant plus urgentes

Depuis une vingtaine d'années, la Chine a accompli des progrès économiques extraordinaires qui en ont fait l'un des principaux acteurs de l'économie mondiale. Cependant, la poursuite d'une croissance vigoureuse et équilibrée n'est pas sans poser de difficiles problèmes aux décideurs chinois. Eswar Prasad, coordonnateur d'une nouvelle série d'études du FMI sur la Chine, a évoqué avec Sheila Meehan la complexité et l'imbrication des réformes annoncées, en expliquant que l'évolution accélérée des économies chinoise et mondiale pourrait obliger le pays à renoncer à se réformer «par petites touches».

BULLETIN : Il n'y a pas si longtemps, l'expansion commerciale et la montée en puissance économique de la Chine semblaient susciter une certaine inquiétude. Ces craintes ont aujourd'hui considérablement diminué.

M. PRASAD : Le commerce extérieur est un élément essentiel de la réussite remarquable de la Chine. Comme le montre clairement l'étude de Thomas Rumbaugh et de Nicolas Blancher, la Chine est devenue un grand centre de transformation pour les exportations du reste de l'Asie vers le monde industrialisé. Cela a permis d'importants gains d'efficacité dans la région, et les autres économies asiatiques ont pu continuer à se spécialiser en fonction de leurs avantages comparatifs. L'Asie bénéficie aussi de la fringale d'importations de la Chine, destinées tant aux activités de transformation pour l'exportation qu'à la consommation intérieure.

Ces dernières années, alors que l'activité économique mondiale était plutôt médiocre, le dynamisme de la Chine a aidé à soutenir la croissance dans la région. Et elle a contribué pour près d'un quart à la croissance de l'économie mondiale ces deux dernières années, en termes de parité de pouvoir d'achat.

L'une des raisons pour lesquelles nous publions le résultat de nos recherches récentes sous forme d'étude spéciale est que la croissance de la Chine suscite de plus en plus d'intérêt au niveau régional ou mondial, et qu'elle pose un certain nombre de défis au pays. Il s'agit de comprendre les effets macroéconomiques des politiques menées par la Chine ainsi que leurs retombées internationales potentielles.

BULLETIN : L'Asie et le reste du monde ont maintenant une vision plus positive de la croissance chinoise, mais en revanche ils s'alarment tout de suite au moindre signe d'essoufflement. La Chine peut-elle soutenir son rythme de croissance actuel et y a-t-il un risque de surchauffe?

M. PRASAD : La manière dont la Chine a surmonté l'année dernière les effets de l'épidémie de SRAS pour afficher un très fort taux de croissance témoigne de la

vigueur fondamentale de la Chine au niveau macroéconomique. Mais la poursuite d'une croissance stable et équilibrée posera certainement de très grandes difficultés aux décideurs. Les réformes du secteur bancaire et de celui des entreprises d'État devront s'accompagner de mesures de lutte contre le chômage et le sous-emploi, aujourd'hui très élevés, contre la pauvreté, qui reste endémique malgré les progrès récents, et contre l'aggravation des écarts de revenu entre régions. En outre, les périodes de croissance rapide, comme celle que la Chine vient de connaître, portent en germe le risque d'accumulation de déséquilibres.

On s'est beaucoup inquiété dernièrement des risques de surchauffe, et nous partageons ces craintes. Dans le chapitre consacré à la dynamique des prix, Tarhan Feyzioğlu explique que, en réalité, certains facteurs concernant l'appareil productif pourraient masquer temporairement la véritable gravité de ce risque. Les autorités ont pris des mesures pour contrer une surchauffe éventuelle, mais il faudra en surveiller l'efficacité au cours des mois à venir. Le surinvestissement dans certains secteurs a aussi créé des capacités excédentaires qui pourraient aussi avoir des effets négatifs très sensibles. L'investissement excessif dans des projets qui ne sont pas viables commercialement a des conséquences particulièrement graves pour le secteur bancaire, car une bonne partie du financement continue de venir de ce secteur, ce qui pourrait entraîner une accumulation de créances improductives à l'avenir. Des risques à court terme pourraient ainsi se transformer en problèmes structurels à moyen terme.

BULLETIN : Quel rôle joue le secteur bancaire? La réforme a-t-elle progressé dans ce secteur?

M. PRASAD : En Chine, l'intermédiation financière s'opère essentiellement par le secteur bancaire et son efficacité est absolument déterminante pour le bon fonctionnement de l'économie. Steven Barnett, qui a examiné l'évolution de ce secteur, a constaté que des progrès considérables avaient été réalisés, notamment dans le sens d'une réduction du stock de créances improductives. La recapitalisation récente de deux des grandes banques commerciales d'État, si elle est accompagnée de mesures appropriées visant à en développer l'orientation commerciale, devrait fortement contribuer au progrès des réformes bancaires.

Il n'y a pas de temps à perdre, car la Chine s'est engagée à ouvrir son secteur financier à la concurrence étrangère d'ici à la fin 2006. Compte tenu de la taille du système bancaire chinois, il sera peut-être difficile d'avancer très rapidement, mais le plus urgent est de modifier la structure des incitations, afin que le



M. Prasad : La Chine a désormais atteint un stade de développement qui lui interdit de faire abstraction de l'imbrication des réformes dans les différents secteurs.

système bancaire d'État puisse accorder des prêts aux conditions du marché. La libéralisation récente des taux prêteurs nationaux devrait faciliter ce processus, car elle permet aux banques d'allouer des crédits en fonction des risques et de fixer les taux des prêts en conséquence.

Les réformes bancaires ont aussi des ramifications beaucoup plus larges. Étant donné que l'État détient la plupart des banques, la présomption est que les dépôts sont implicitement garantis par lui. Il est particulièrement important que la réforme bancaire aboutisse afin d'éviter l'accumulation d'engagements budgétaires conditionnels.

BULLETIN : La situation budgétaire de la Chine n'est-elle pas solide?

M. PRASAD : Comme le font observer Annalisa Fedelino et Raju Jan Singh dans leur étude, les résultats budgétaires de la Chine sont très bons par rapport au reste du monde, surtout si on les compare à ceux de nombreux autres pays émergents. Le déficit budgétaire n'est actuellement que d'environ 3 % du PIB et son ratio dette publique/PIB est d'environ 26 %. Mais le grand sujet de préoccupation est l'accumulation d'engagements conditionnels. Il ne concerne pas seulement le système bancaire, mais aussi le système de retraite par répartition. Les dépenses vont sans doute augmenter pour répondre aux besoins sociaux, notamment en matière d'éducation et de santé. Pour faire face à ces pressions budgétaires à l'avenir, il faut dès maintenant imposer des restrictions et engager des réformes pour limiter l'augmentation des engagements conditionnels.

Il sera aussi indispensable de réformer le système de gestion des dépenses et d'améliorer l'administration des impôts pour mieux maîtriser le budget. Il

faudra aussi revoir les relations budgétaires entre les administrations centrale et locales. Il sera aussi peut-être nécessaire d'ajuster la structure budgétaire fédéraliste, qui a déjà été profondément modifiée, pour faire en sorte que les provinces pauvres aient assez de ressources pour répondre aux besoins sociaux de base. Cela est particulièrement important compte tenu de l'aggravation des écarts de revenu déjà très sensibles entre les provinces.

BULLETIN : Ces aspects structurels et ces disparités régionales n'ont-ils pas aussi des répercussions sur le marché du travail en Chine?

M. PRASAD : Beaucoup de problèmes structurels finissent souvent par ressortir sur le marché du travail. D'après les chiffres officiels, le taux de chômage est relativement faible en Chine, mais le problème du non-emploi (les personnes en âge de travailler qui ne recherchent pas un emploi, ne sont pas inscrites au chômage ou constituent une main-d'œuvre d'appoint dans les zones rurales) est très répandu. Ainsi, d'après les autorités, il y aurait 150 millions de personnes sous-employées dans le secteur rural. Dans son étude, Ray Brooks estime que, avec l'arrivée des nouveaux diplômés et les travailleurs licenciés à la suite des restructurations d'entreprises publiques, le taux de chômage pourrait en fait s'accroître dans les deux ou trois ans à venir, même si la Chine continue d'enregistrer des taux de croissance aussi élevés qu'aujourd'hui.

Cela ne veut pas dire qu'il faille stopper la restructuration économique, mais plutôt faciliter la réaffectation de la main-d'œuvre du secteur public vers le secteur privé et des entreprises en déclin vers les secteurs dynamiques, et aider les travailleurs à se déplacer des régions où la demande est faible vers celles où

Le plus urgent est de modifier la structure des incitations, afin que le système bancaire d'État puisse accorder des prêts aux conditions du marché.

Eswar Prasad

Publications récentes

IMF Country Reports

(Rapports sur les pays membres, 15 \$)

04/114: Bosnia and Herzegovina: PRSP—Mid-Term Development Strategy

04/115: Chad: Statistical Appendix

04/116: The Federal Democratic Republic of Ethiopia—Enhanced HIPC Initiative—Completion Point Document

04/117: Serbia and Montenegro: Joint Staff Assessment of the PRSP

04/118: Benin: Sixth Review Under the Three-Year Arrangement and Request Under the PRGF

Occasional Papers (Études spéciales, 25\$; universitaires et étudiants, 22\$)

229: *Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes*, Kenneth Rogoff, Aasim M. Husain, Ashoka Mody, Robin J. Brooks, and Nienke Oomes

230: *Financial Stability in Dollarized Economies*, Anne-Marie Gulde, David Hoelscher, Alain Ize, David Marston, and Gianni De Nicolò

232: *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges*, edited by Eswar Prasad, with contributions from Steven Barnett, Nicolas Blancher, Ray Brooks, Annalisa Fedelino, Tarhan Feyzioğlu, Thomas Rumbaugh, Raju Jan Singh, and Tao Wang (page 210)

Ces publications peuvent être obtenues à l'adresse suivante : IMF Publication Services, Box X2004, 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*.



Laura Wallace
Rédactrice en chef
Sheila Meehan
Rédactrice principale

Christine Ebrahim-zadeh
Camilla Andersen
Elisa Diehl
Jacqueline Irving
Rédactrices

Niccole Braynen-Kimani
Maureen Burke
Assistantes de rédaction

Julio Prego
Graphiste

Graham Hacche
Conseiller principal

Prakash Loungani
Rédacteur associé

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 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 X2004, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430. Fax : (202) 623-7201. E-mail : publications@imf.org

19 juillet 2004

212

ils peuvent être mieux utilisés. Cela suppose l'existence d'une protection sociale efficace, notamment d'un système d'assurance-chômage bien conçu. La mise en place d'outils de gestion macroéconomique mieux adaptés s'imposera aussi pour faire face aux chocs éventuels que pourrait subir l'économie pendant cette difficile période de transition.

BULLETIN : Beaucoup ont appelé la Chine à revoir son régime de change. Quelle importance cela a-t-il pour le processus de réforme global du pays?

M. PRASAD : Pour une large part, le débat public sur ce sujet s'est malheureusement concentré sur la recherche du taux de change d'équilibre. Cela est très difficile, comme le montre l'analyse de Tao Wang. Les techniques actuelles ne permettent d'obtenir qu'une grande variété d'estimations très imprécises. Ce problème est assez typique des économies en développement, surtout lorsqu'elles traversent une période de profonds changements structurels.

De plus, les chocs n'influencent pas tous de la même manière l'évolution du taux de change. Dans ces conditions, même si l'on pouvait fixer le taux de change approprié aujourd'hui, nul ne sait comment il évoluerait à moyen terme alors que l'économie se réforme et réagit à différents chocs.

Le FMI milite depuis longtemps en faveur d'une approche différente, qui donne la priorité à une plus grande flexibilité du taux change. Cela offrirait une meilleure protection contre les chocs intérieurs et extérieurs, en conférant plus d'indépendance à la politique monétaire. Comme nous, les autorités pensent que, à plus long terme, elles auront besoin d'un taux de change plus souple pour améliorer la gestion macroéconomique.

L'important est de choisir le bon moment. Nous avons noté que franchir le pas lorsque l'économie est en position de force sur les plans extérieur et intérieur faciliterait grandement la transition. Nous avons aussi rappelé aux autorités que, dans l'idéal, l'assouplissement du taux de change doit précéder la libéralisation du compte de capital. L'histoire nous apprend en effet que les pays qui ont assoupli leur taux de change en premier ont obtenu de bien meilleurs résultats.

BULLETIN : Quel devrait être d'après vous l'ordre de priorité de cet ensemble très complexe de réformes?

M. PRASAD : Jusqu'à présent, la Chine a suivi une approche très gradualiste des réformes et, compte tenu de la taille et de la complexité de son économie, cela a bien fonctionné. Mais la Chine a désormais atteint un stade de développement qui lui interdit de faire abstraction de l'imbrication des réformes dans les différents secteurs. Ainsi, il est difficile de réformer le secteur bancaire sans une réforme concomitante des



La fringale chinoise d'importations, y compris de biens de consommation, bénéficie à l'ensemble de l'Asie.

entreprises publiques. En outre, maintenant que la Chine est plus intégrée à l'économie mondiale, il lui est beaucoup plus difficile de procéder par petites touches, car le rythme des réformes sera dicté par des facteurs extérieurs aussi bien qu'intérieurs.

Il n'y a pas de réponse simple à certaines difficultés que vont rencontrer les décideurs, et les autorités sont mieux placées que quiconque pour connaître les contraintes à prendre en compte. Mais l'histoire et l'expérience des autres pays peuvent donner une idée de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il est clair que, en règle générale, s'ils diffèrent les réformes nécessaires, les décideurs finissent par être obligés d'agir dans des circonstances beaucoup moins favorables.

Les autorités ont fait savoir qu'elles avaient la ferme intention de mener à bien un programme de réformes concertées et nous les avons aidées à mettre au point un grand nombre de ces réformes. Compte tenu de son poids croissant au sein de l'économie mondiale, il est de plus en plus important que la Chine prenne des mesures décisives en temps opportun. ■

L'étude spéciale du FMI n° 232, intitulée *China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges* et réalisée sous la direction d'Eswar Prasad, est en vente au prix de 25 dollars (22 dollars, universitaires et étudiants) auprès du Service des publications du FMI. Pour commander, voir instructions page 211.