



FINANCES ET DÉVELOPPEMENT

MARS 2018

**Portrait de
Angus Deaton** p. 34

**Les croisés
du numérique** p. 40

**Éthique
et économie** p. 54



Équilibrisme budgétaire

Gérer les deniers publics

Table des matières



6

La récente période d'après-crise offre des enseignements sur le bon ou le mauvais moment de s'attaquer à la dette.

ÉQUILIBRISME BUDGÉTAIRE : GÉRER LES DENIERS PUBLICS

4 Une occasion à saisir

Une conjoncture économique favorable offre une occasion de s'attaquer aux déficits budgétaires
Christoph B. Rosenberg

6 Sortir du gouffre de la dette

Une nouvelle étude démontre encore que la baisse des dépenses est moins néfaste à la croissance que la hausse des impôts
Alberto Alesina, Carlo A. Favero et Francesco Giavazzi

12 Les finances publiques entrent dans l'ère du numérique

La technologie révolutionne la façon dont les administrations mobilisent et dépensent leurs deniers
Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah et Geneviève Verdier

16 Point de vue : le piège du faible revenu

Des mesures d'urgence s'imposent pour en finir avec le cercle vicieux pauvreté—endettement
Fanwell Kenala Bokosi

18 Les recettes du succès

Comment optimiser la perception de l'impôt ? Cinq pays ont trouvé la réponse à cette question
Bernardin Akitoby

22 Partager les richesses

Les instruments fiscaux peuvent réduire l'inégalité, mais certains engendrent des résultats à court terme là où d'autres portent leurs fruits à long terme
François Bourguignon

26 Budget et politique

Un dîner historique à l'origine des finances publiques des États-Unis
Vitor Gaspar et David Amaglobeli

30 L'interconnexion des dettes

L'entre-deux-guerres montre comment un réseau complexe de dettes souveraines peut aggraver les crises financières
Mark De Broeck, Era Dabla-Norris, Nicolas End et Marina Marinkov



AUSSI DANS CE NUMÉRO

40 Les croisés du numérique

La technologie comme arme anticorruption
Chris Wellisz

44 Libérer la richesse publique

Les administrations pourraient mieux faire en termes de gestion et de comptabilisation de leurs actifs
Dag Detter et Stefan Fölster

48 Braver la tempête

Pour les Caraïbes, renforcer la résilience est une question de survie
İnci Ötker et Krishna Srinivasan



RUBRIQUES

34 Paroles d'économistes

La grande évasion selon Deaton

Peter J. Walker dresse le portrait d'**Angus Deaton**, dont les méthodes novatrices font le lien entre la théorie, l'économétrie, la politique économique et le quotidien des citoyens

38 En première ligne

L'E-stonie décolle

Toomas Hendrik Ilves explique comment la numérisation peut grandement faciliter notre quotidien

52 Pleins feux

Courbe d'apprentissage

Pour réaliser la promesse de l'éducation, les pays doivent accorder une place prioritaire à l'apprentissage, pas seulement à la scolarisation
Marie Boursiquot

54 Point de vue

Rétablir l'éthique dans la science économique

La science économique moderne devrait retourner à ses racines
Anthony Annett

57 Notes de lecture

Last Resort: The Financial Crisis and the Future of Bailouts, Eric A. Posner

Reinventing Capitalism in the Age of Big Data, Viktor Mayer-Schönberger et Thomas Ramge

The Mexican Heartland, John Tutino

60 Histoires d'argent

La cigale règne sur le billet des Fidji

Le pays insulaire rend hommage à la diversité de sa faune et de sa flore
Eszter Balázs





Le problème de la dette

L'ÉCONOMIE SE PORTE BIEN, pourquoi donc se soucier du lendemain ? Dans de nombreux pays, l'avenir a été hypothéqué par une dette publique et privée élevée qui risque d'étouffer la croissance. Dans ce numéro de *F&D*, nous tâchons de répondre à la question suivante : à quel moment la dette devient-elle excessive ?

Le problème de la dette est qu'elle empêche les pays d'investir dans la croissance de demain — de miser sur l'éducation et la santé, par exemple, et de trouver le moyen de rehausser la faible productivité, qui demeure un frein à l'augmentation des salaires dans grand nombre de pays.

En termes simples, pour faire baisser leur dette, les pays avancés peuvent soit augmenter leurs impôts, soit réduire leurs dépenses. D'après Alberto Alesina, Carlo Favero et Francesco Giavazzi, la croissance est moins pénalisée lorsque les pays font le choix de réduire leurs dépenses (y compris les prestations sociales) plutôt que d'augmenter les impôts — une mesure qu'ils jugent contreproductive, car elle entraîne une dette encore plus élevée et une croissance plus faible.

Mais au vu des préoccupations grandissantes autour des inégalités, il peut être difficile de justifier des coupes dans les dépenses sociales. François Bourguignon, ancien économiste principal de la Banque mondiale, présente les meilleurs moyens de remédier au creusement des inégalités et d'évaluer les compromis difficiles.

Dans les pays à faible revenu et les pays émergents, il s'agit d'élargir l'assiette fiscale et d'accroître l'efficacité des dépenses publiques. Contrairement aux crises de la dette précédentes, qui avaient été rapidement résolues grâce à la coopération internationale, les crises d'aujourd'hui sont plus difficiles à régler, car le paysage est plus complexe, explique Fanwell Bokosi, du Forum africain et du Réseau sur la dette et le développement.

Il n'y a pas de solution facile à l'horizon et, partout, les électeurs veulent en finir avec le statu quo : les gouvernements devraient donc profiter de l'embellie actuelle pour remettre de l'ordre dans leurs finances. Certes, chaque pays doit élaborer son propre plan d'action, mais la reprise mondiale est une rare occasion à saisir : les conditions de refinancement et de remboursement de la dette risquent de se corser avec la hausse des taux d'intérêt. **FD**

CAMILLA LUND ANDERSEN, rédactrice en chef



EN COUVERTURE

Dans une certaine mesure, l'endettement peut être une bonne chose, mais s'il devient excessif, il peut étouffer la croissance. La couverture du numéro de mars 2018 de *F&D* dessinée par Michael Waraksa met en scène le dilemme cornélien entre la dépense et l'épargne, et la difficulté pour les pays de trouver le bon équilibre.



FINANCES & DÉVELOPPEMENT
Publication trimestrielle du Fonds
monétaire international

RÉDACTRICE EN CHEF :

Camilla Lund Andersen

ÉDITRICE EN CHEF :

Maureen Burke

RÉDACTEUR PRINCIPAL :

Chris Wellisz

RÉDACTEURS :

Eszter Balázs
Marie Boursiquot

Bruce Edwards

RESPONSABLE DE LA STRATÉGIE PRODUITS NUMÉRIQUES :

Rahim Kanani

RÉDACTRICE EN LIGNE :

Lijun Li

RESPONSABLE DE PRODUCTION :

Niccole Braynen-Kimani

CORRECTRICE :

Lucy Morales

CONSEILLERS DE LA RÉDACTION :

Bernardin Akitoby

Rupa Duttagupta

Celine Allard

Thomas Helbling

Bas Bakker

Laura Kodres

Steven Barnett

Tommaso Mancini Griffloli

Nicoletta Batini

Gian Maria Milesi-Ferretti

Helge Berger

İnci Ötker

Paul Cashin

Catriona Purfield

Adrienne Cheasty

Uma Ramakrishnan

Luis Cubeddu

Abdelhak Senhadji

Alfredo Cuevas

Alison Stuart

© 2018 Fonds monétaire international. Tous droits réservés.

Pour reproduire le contenu de ce numéro de *F&D*, quelle qu'en soit la forme, veuillez remplir en ligne le formulaire accessible à www.imf.org/external/terms.htm, ou envoyer votre demande à copyright@imf.org. L'autorisation de reproduction à des fins commerciales s'obtient en ligne auprès du Copyright Clearance Center (www.copyright.com) contre paiement d'une somme modique.

Les opinions exprimées dans la revue n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique du FMI.

Abonnement, changement d'adresse et publicités :

IMF Publication Services

Finance & Development

PO Box 92780

Washington, DC, 20090, USA

Téléphone : (202) 623-7430

Télécopie : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices.

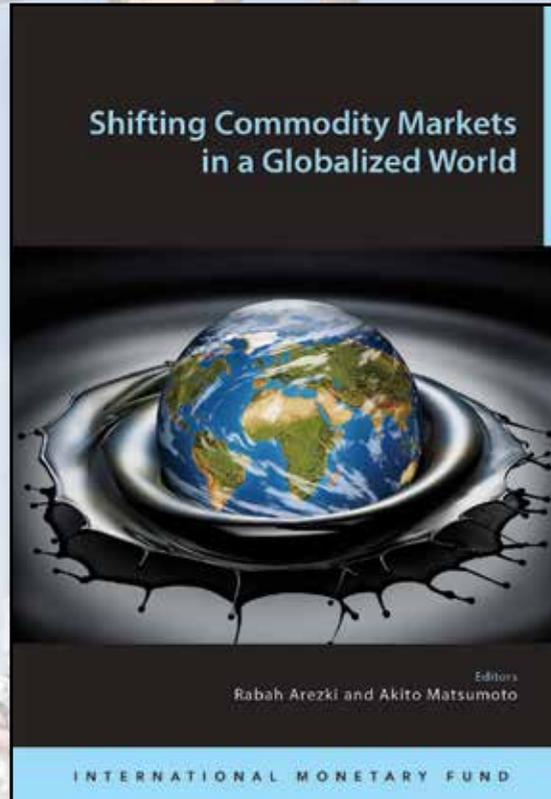
The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington, DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. English edition ISSN 0145-1707



FSC FPO

Shifting Commodity Markets in a Globalized World



“Commodity markets are increasingly complex and poorly understood. Energy markets, in particular, are going through a period of rapid transformation. This book is a valuable resource for understanding how policy, technology, demographic and geographic forces are reshaping global commodity markets.”

—Jason Bordoff, Professor of Professional Practice in International and Public Affairs & Founding Director, Center on Global Energy Policy, Columbia University

\$25. English. ©2018. ISBN 978-1-48431-032-8. Stock# FBBUCMEA

Visit bookstore.imf.org/fd3a

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D



Une occasion à saisir

Une conjoncture économique favorable offre une occasion de s'attaquer aux déficits budgétaires

Christoph B. Rosenberg

L'économie mondiale a le vent en poupe. La croissance s'accélère et le FMI revoit ses prévisions à la hausse. Les coffres publics se remplissent et, grâce à la progression de l'emploi, la demande d'aide sociale recule. Les déboires budgétaires des dix dernières années semblent de l'histoire ancienne.

Mais ces perspectives radieuses ignorent des niveaux d'endettement toujours proches des sommets historiques et la fin inéluctable de l'expansion cyclique. Les estimations de la croissance potentielle ont à peine varié et les taux d'intérêt (le coût du service de toute cette dette) commencent à grimper, compliquant le refinancement des obligations et des prêts.

Plus que jamais, la manière dont l'État impose, dépense et gère sa dette est un sujet politique brûlant, comme l'illustrent les débats récents au Congrès américain et les pourparlers en vue de la formation d'une coalition en Allemagne. Si les choix budgétaires sont d'ordre politique, l'expérience et des études récentes sont riches en enseignements sur la meilleure voie à suivre.

Commençons par la question de savoir quel est le niveau d'endettement admissible. Universitaires et dirigeants conviennent qu'un plafond général (comme celui de 60 % du PIB prévu par le traité de Maastricht) n'a plus de sens. Il ne tient pas compte de la faiblesse prolongée des taux d'intérêt et de la croissance nominale, ni des circonstances complexes des pays et de leur crédibilité auprès des marchés. Il est clair que le Japon peut s'endetter davantage que l'Égypte, par exemple. Mais rares sont ceux qui nieraient l'urgence que représente une dette élevée et en hausse.

Les pays à faible revenu sont peut-être les plus exposés. Ils avaient coutume d'emprunter auprès de créanciers officiels à des taux inférieurs à ceux du marché. Or, ces dernières années, profitant de taux d'intérêt au plus bas, beaucoup ont accumulé une dette commerciale qui les rend vulnérables aux fluctuations des marchés financiers.

Avec la hausse des taux d'intérêt mondiaux, de précieuses ressources budgétaires pourraient être consacrées au service de la dette, au détriment de projets d'infrastructures et de services sociaux indispensables. D'où la nécessité impérieuse pour ces pays de renforcer leurs capacités fiscales.

La récente période d'après-crise offre des enseignements sur le bon ou le mauvais moment de s'attaquer à la dette. Il se peut que réduire les dépenses et relever les impôts pendant une récession ne fassent qu'aggraver le déclin. Il est bien moins douloureux de réformer la fiscalité et les prestations sociales lorsque l'économie est en expansion, dans le cadre d'un ajustement pluriannuel. Des études montrent que l'effet d'impulsion d'une expansion budgétaire est faible lorsque l'économie tourne presque à plein régime. Il serait donc contre-productif pour la plupart des pays de creuser leur déficit budgétaire maintenant. En revanche, ils peuvent rapprocher leur solde budgétaire de leurs objectifs à moyen terme sans guère nuire à l'activité économique.

Quelle est la meilleure manière de résorber un déficit ? Pour accroître les recettes, il faut simplifier le code des impôts, élargir l'assiette fiscale et améliorer les capacités de recouvrement. Du côté des dépenses, il convient de réduire les dépenses courantes non productives (notamment celles consacrées à une fonction publique inefficace) et les subventions (notamment à la consommation d'énergie). Il faut maintenir les investissements en infrastructures propices à la croissance et des services sociaux cruciaux tels que la santé et l'éducation. Une politique budgétaire bien conçue peut réduire les inégalités et stimuler la croissance.

L'embellie actuelle est l'occasion de réparer la toiture des finances publiques. Les dirigeants doivent mettre les enseignements en pratique et s'attaquer à la dette en période d'expansion. **FD**

CHRISTOPH B. ROSENBERG est directeur adjoint au département de la communication du FMI.

SORTIR D GOUVERNE DE LA DETTE



Une nouvelle étude démontre encore que la baisse des dépenses est moins néfaste à la croissance que la hausse des impôts

Alberto Alesina, Carlo A. Favero et Francesco Giavazzi

Près de dix ans après l'éclatement de la crise financière mondiale, la dette nationale des pays avancés reste proche de son niveau record depuis la Seconde Guerre mondiale, soit 104 % du PIB en moyenne. Au Japon, le ratio est de 240 %, et en Grèce, il approche les 185 %. En Italie et au Portugal, la dette dépasse 120 % du PIB. Si aucune mesure n'est prise pour réduire les dépenses ou accroître les recettes, la situation ne fera qu'empirer. À mesure que les banques centrales abandonneront les mesures monétaires exceptionnelles adoptées pour lutter contre la crise, les taux d'intérêt vont inévitablement décoller de leurs niveaux historiquement faibles. Autrement dit, le paiement des intérêts va absorber une part croissante des dépenses des États, leur laissant moins de disponibilités pour assurer les services publics ou prendre les mesures nécessaires à une croissance économique à long terme, telles qu'investir dans les infrastructures et l'éducation. Le service de la dette deviendra une charge considérable.

Quel est le meilleur moyen de réduire la dette à des niveaux tolérables ? Cette question revient sur le devant de la scène depuis la crise financière mondiale de 2008, lorsque les dépenses publiques, pour stimuler la croissance et venir en aide aux chômeurs, ont creusé les déficits budgétaires à des niveaux records d'après-guerre. Selon un certain nombre d'économistes, sabrer dans les dépenses est le meilleur remède pour rétablir la santé des finances publiques. Pour d'autres, au contraire, les coupes budgétaires sont vouées à l'échec, car elles nuisent à la croissance. Ils prescrivent aux autorités de dépenser encore davantage pour redynamiser une économie en berne.

Pour bien saisir le problème, il est utile d'examiner les aspects mathématiques de la réduction de dette. Le chiffre important en l'espèce n'est pas le montant total de la dette, mais le ratio d'endettement par rapport au revenu national, ou PIB, qui mesure les ressources dont dispose un pays pour rembourser sa dette. Il y a deux façons d'abaisser le ratio de la dette au PIB. L'une consiste à résorber le déficit budgétaire (en réduisant les dépenses ou en augmentant les recettes) ; l'autre consiste à augmenter la taille de

pays d'Europe, à l'exception des anciens pays communistes. Nous avons axé notre analyse sur près de 3.500 changements de politiques visant à résorber le déficit, soit en augmentant les impôts soit en réduisant les dépenses. Nous avons exclu les mesures budgétaires de stabilisation de la production — réduction des dépenses, par exemple, pour maîtriser une économie en surchauffe —, car elles sont fonction de la situation économique d'un pays et ne constituent donc pas de changements exogènes de la politique.

Il faut préciser que notre analyse cible un groupe relativement restreint de pays développés. Les politiques d'austérité auront des effets différents dans les pays en développement, où la taille de l'État est beaucoup plus petite. Ensuite, nous privilégions le court terme et laissons de côté les problématiques à plus long terme, telles que l'impact de populations vieillissantes sur les retraites. Enfin, nous n'abordons pas le corollaire de l'austérité, c'est-à-dire les politiques expansionnistes telles que réductions d'impôts ou hausses de dépenses.

L'analyse de ces épisodes montre que les changements de politique budgétaire se traduisent géné-

Les plans axés sur la dépense sont en général moins néfastes à la croissance que ceux axés sur les impôts.

l'économie. Idéalement, les autorités résorberont le déficit et le transformeront en excédent primaire (autrement dit, en un excédent de recettes fiscales par rapport aux dépenses, déduction faite des intérêts) sans porter atteinte à la croissance. Si des politiques de réduction du déficit entraînaient aussi une profonde récession, elles seraient contreproductives : un recul du PIB augmenterait le ratio dette/PIB, malgré les efforts de résorption du déficit.

Quelles sont les politiques les plus susceptibles d'abaisser le ratio dette/PIB ? Cette question est abordée dans de nombreux ouvrages depuis au moins le début des années 90 (Alesina et Ardagna, 2013, résumé les premiers écrits à ce sujet). Nous avons pris le parti d'examiner la question sous un autre angle, avec une nouvelle méthodologie et un ensemble de données beaucoup plus vaste, portant sur 16 des 35 pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques entre 1981 et 2014, dont le Canada, les États-Unis, le Japon et la plupart des

ralement par des programmes pluriannuels adoptés par les autorités pour réduire le ratio dette/PIB sur une période définie — en général trois à quatre ans. Après avoir reconstitué ces programmes, nous les avons scindés en deux catégories : ceux axés sur les dépenses, qui consistent essentiellement en des coupes budgétaires, et ceux axés sur les impôts, composés essentiellement de hausses d'impôts. Notre conclusion va à l'encontre du message keynésien traditionnel, selon lequel les coupes budgétaires ont davantage d'effets récessifs que les hausses d'impôts. Bien au contraire, notre analyse confirme que les plans axés sur la dépense sont en général moins néfastes à la croissance que ceux axés sur les impôts.

Plus précisément, nous observons qu'en moyenne, les programmes de réduction des dépenses sont associés à de très légères contractions de la croissance : des réductions de dépenses équivalant à 1 % du PIB entraînent un recul d'environ un demi-point de pourcentage par rapport à la croissance moyenne

du PIB d'un pays. Ce repli de la production dure en général moins de deux ans. En outre, si un plan axé sur les dépenses est instauré en période de croissance, les coûts en termes de production sont en moyenne nuls. Autrement dit, un certain nombre de programmes de coupes budgétaires sont associés à de légers ralentissements, tandis que d'autres sont associés à des poussées presque immédiates de croissance, un phénomène parfois qualifié « d'austérité expansionniste », identifié pour la première fois par Giavazzi et Pagano (1990). En revanche, les corrections budgétaires axées sur les impôts sont associées à de fortes récessions persistantes à long terme. Un programme de hausses d'impôts représentant 1 % du PIB est suivi, en moyenne, d'un recul du PIB de 2 % par rapport à sa trajectoire pré-austérité. Ce fort effet de récession a tendance à durer plusieurs années.

Selon nos résultats, on parle d'austérité expansionniste lorsqu'un ajustement des finances publiques s'accompagne d'une croissance plus rapide qu'elle ne l'aurait été sans correction budgétaire. D'autres définitions sont possibles — en observant, par exemple, la croissance du PIB par rapport à d'autres pays de l'échantillon. Les corrections budgétaires sous forme de réductions de dépenses ayant entraîné une croissance du PIB supérieure à la moyenne des autres pays de notre échantillon pour la même période ont notamment été celles entreprises en Autriche, au Danemark et en Irlande dans les années 80, et au Canada, en Espagne et en Suède dans les années 90. Après la crise financière, les deux pays qui ont opté pour l'austérité à coup de réductions de dépenses et obtenu de meilleurs résultats que les autres pays de l'échantillon ont été l'Irlande et le Royaume-Uni, malgré les énormes problèmes bancaires en Irlande.

Les autorités semblent parfois conscientes de la différence de conséquences entre les programmes axés sur les impôts et ceux axés sur les dépenses. Le gouvernement irlandais a par exemple déclaré en 2010 :

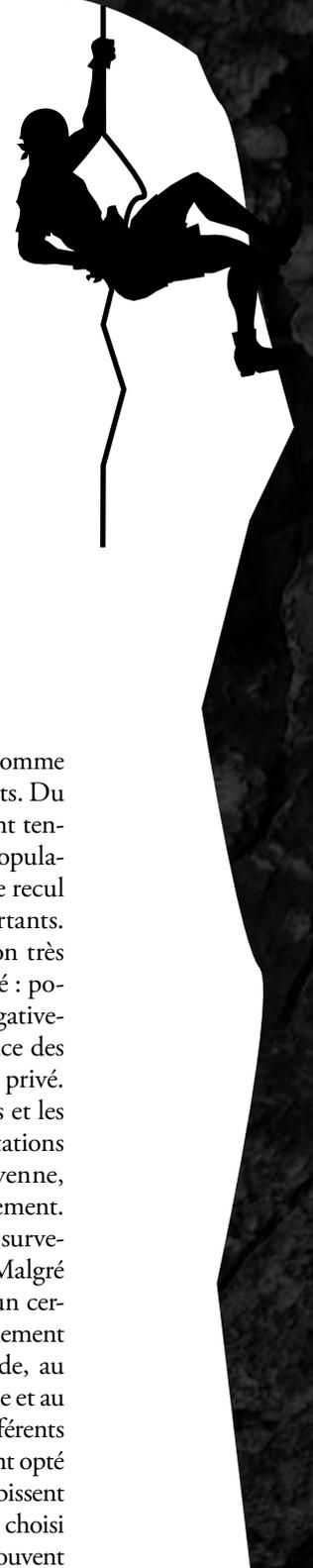
« La loi de finances cible la réduction des dépenses pour adapter nos besoins de dépenses à nos recettes, qui ont diminué sous l'effet de la contraction générale de l'économie et de la perte de certaines sources de revenus. En outre (...), les autorités tiennent compte des données d'organisations internationales, telles que la Commission de l'Union européenne,

l'OCDE et le FMI, ainsi que d'écrits économiques dignes de confiance, selon lesquels un assainissement budgétaire à base de réductions de dépenses parvient mieux à résorber le déficit que celui à base de hausses d'impôts. » (Actualisation du programme de stabilité de l'Irlande, décembre 2009, 15)

Notre deuxième constat est que les réductions des programmes de prestations sociales et autres transferts de l'État sont moins néfastes à la croissance que les hausses d'impôts. Ces réductions s'accompagnent de légères contractions économiques de courte durée, sans doute parce que les contribuables les perçoivent comme permanentes et s'attendent ainsi à ce que les impôts nécessaires pour les financer baissent à l'avenir. Les données semblent donc indiquer que les réformes des règles de protection sociale visant à réduire les dépenses de l'État sont davantage considérées comme des mesures normales que les hausses d'impôts. Du fait que les réformes de protection sociale ont tendance à durer, surtout dans les pays où la population est vieillissante, leurs coûts en termes de recul de la production sont parmi les moins importants.

L'investissement privé réagit aussi de façon très différente aux deux types de plans d'austérité : positivement à ceux axés sur les dépenses et négativement à ceux axés sur les impôts. La confiance des entreprises va de pair avec l'investissement privé. D'autre part, la consommation des ménages et les exportations nettes (différence entre exportations et importations) ne semblent pas, en moyenne, être différentes durant les deux types d'ajustement.

Qu'en est-il des récents épisodes d'austérité survenus après la crise en période de récession ? Malgré l'ampleur tout simplement exceptionnelle d'un certain nombre de ces plans d'austérité (non seulement en Grèce, mais aussi en Espagne, en Irlande, au Portugal, et dans une moindre mesure en Italie et au Royaume-Uni), les résultats ne sont pas si différents de ceux des épisodes précédents. Les pays ayant opté pour l'austérité à base de hausses d'impôts subissent des récessions plus profondes que ceux ayant choisi de réduire la dépense. Parmi ces derniers, se trouvent



L'Irlande, malgré un imposant programme de sauvetage des banques, et le Royaume-Uni, dont les résultats économiques s'avèrent bien meilleurs que les prévisions du FMI. Le plan britannique repose presque exclusivement sur des réductions de dépenses, notamment des baisses de la consommation de l'État et de l'investissement public, des réductions des transferts, avec notamment des politiques plus restrictives de cotisations de retraite de la part des employeurs, et des diminutions des allocations de soutien au revenu et des retraites de la fonction publique. La compression des dépenses (prévue ou instituée immédiatement) entre 2010 et 2014 représente 2,9 % du PIB, soit près de 0,6 % par an en moyenne. Sur l'ensemble des mesures, 87 % ont été mises en œuvre dans l'espace de ces cinq ans, et les autres ont été différées. Résultat : la croissance au Royaume-Uni est supérieure à la moyenne européenne. L'investissement s'est remis à progresser après un recul de 21 % en 2009, à un rythme de près de 6 % en 2010.

Trois raisons au moins peuvent expliquer ces résultats spectaculaires. Premièrement, la différence entre les plans axés sur les dépenses et ceux axés sur les impôts tient au contraste entre les politiques qui

croissance du PIB entre les deux ajustements devrait s'accompagner d'une plus forte hausse des exportations nettes après une dévaluation, indépendamment du type de plan budgétaire adopté, et ce n'est pas le cas. Comme indiqué ci-dessus, le facteur prédominant est l'investissement privé intérieur.

Enfin, les importants rééquilibrages budgétaires sont souvent des périodes de profondes réformes structurelles, portant notamment sur la libéralisation des marchés des produits et/ou du travail. Si ces réformes étaient systématiquement entreprises au moment des coupes budgétaires, elles pourraient expliquer notre constat, mais en réalité, elles n'ont pas été systématiquement accomplies au cours des périodes de réduction des dépenses.

Une explication plus prometteuse est celle du rôle de la confiance et des attentes. Imaginez une économie sur une trajectoire intenable avec une explosion de la dette publique. Une hausse des taux d'intérêt dans un pays lourdement endetté pourrait être à l'origine d'un même scénario. Tôt ou tard, la stabilisation des finances publiques s'impose. Plus elle est retardée, plus il faudra augmenter les impôts (ou réduire les dépenses) à l'avenir. La stabilisation,

Les pays ayant opté pour l'austérité à base de hausses d'impôts subissent des récessions plus profondes que ceux ayant choisi de réduire la dépense.

Elles sont associées, et notamment entre les politiques monétaires. Pour Guajardo, Leigh et Pescatori (2014), les différentes réponses de la politique monétaire sont en grande partie responsables de la différence de résultats entre les corrections à base de dépenses et celles à base d'impôts qu'ils ont analysées. De notre côté, nous constatons cependant que la différence de résultats n'est que très peu liée à la politique monétaire.

Une deuxième explication possible relève du comportement du taux de change. Une correction budgétaire pourrait être moins néfaste si elle était précédée d'une dévaluation de la monnaie, qui rendrait les exportations plus compétitives et soutiendrait la croissance. Nous constatons que ce n'est pas le cas : aucune différence systématique n'apparaît dans le comportement du taux de change avant les deux types d'ajustement budgétaire. Si le taux de change était un facteur important, la différence de

lorsqu'elle survient, élimine les incertitudes sur d'éventuels nouveaux retards qui augmenteraient encore les coûts.

Blanchard (1990) présente un modèle simple pour illustrer ce point. La stabilisation qui élimine les incertitudes sur l'augmentation des coûts budgétaires à l'avenir stimule la demande immédiate — en particulier celle des investisseurs, qui sont plus sensibles aux incertitudes compte tenu de la nature à long terme de leurs plans. Dans leurs modèles, Blanchard (1990) et Alesina et Drazen (1991) ne font pas de distinction entre la stabilisation côté impôts et côté dépenses. Toutefois, il est fort probable que les bienfaits d'une dissipation des incertitudes sont plus susceptibles d'apparaître avec les plans d'austérité axés sur les dépenses plutôt qu'avec ceux axés sur les impôts. Un plan basé sur des hausses d'impôts qui ne tient pas compte de l'augmentation automatique des prestations sociales et d'autres programmes à terme est

beaucoup moins susceptible d'avoir un effet durable sur le budget. Si le plan d'austérité ne s'attaque pas aux augmentations automatiques des dépenses, il faudra continuellement augmenter les impôts pour couvrir les nouveaux décaissements. L'effet sur la confiance sera donc beaucoup plus limité avec un plan à base de hausses d'impôts, car les gens s'attendent encore à de nouvelles hausses d'impôts. Les plans axés sur les dépenses, en revanche, ont les effets inverses. Notre conclusion sur la confiance avec laquelle les entreprises réagissent à l'austérité confirme cette idée. La confiance des entreprises est immédiatement renforcée dès le démarrage d'un plan d'austérité basé sur des réductions de dépenses, contrairement à ce qui se passe dès le début d'un plan d'austérité à base de hausses d'impôts.

D'autres explications ont trait à l'offre dans l'économie, qui réagit de façon très différente aux hausses d'impôts et aux baisses de dépenses. La persistance du changement de politique budgétaire est également fondamentale dans tout plan d'austérité et a des effets opposés selon le type de plan. Nous constatons qu'un programme de hausses d'impôts sur une plus longue durée entraîne une récession plus profonde. L'une des explications est que sans réduction des dépenses, les hausses d'impôts doivent durer longtemps, entraînant des effets délétères durables (sur l'offre de main d'œuvre, par exemple, et sur l'investissement) en raison de leurs effets de distorsion. En revanche, un plan axé sur des réductions de dépenses sur une plus longue durée entraîne une récession plus légère, car il indique que tôt ou tard, il sera possible de diminuer les impôts et les distorsions qui y sont liées.

En conclusion, la réduction du ratio dette/PIB est en grande partie fonction du mode de correction du déficit. Si un excédent est augmenté par une hausse d'impôts, le ralentissement de la croissance risque d'être si important qu'il va augmenter et non pas diminuer le ratio dette/PIB. En revanche, les politiques de résorption du déficit basées sur les baisses de dépenses n'ont en général pratiquement pas d'incidence sur la production et sont donc une valeur sûre pour assurer une diminution du ratio dette/PIB. **FD**



ALBERTO ALESINA est titulaire de la chaire Nathaniel Ropes en économie politique à l'université Harvard. **CARLO A. FAVERO** est titulaire de la chaire Deutsche Bank en finance quantitative et évaluation des actifs à l'université Bocconi de Milan. **FRANCESCO GIAVAZZI** est professeur d'économie à l'université Bocconi de Milan. Le présent article s'inspire de leur ouvrage à paraître, *Austerity: When It Works and When It Does Not*, qui sera publié par Princeton University Press.

Bibliographie :

Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna. 2013. "The Design of Fiscal Adjustments." *Tax Policy and the Economy* 27 (1): 19–68.

Alesina, Alberto, and Allan Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81 (5): 1170–88.

Blanchard, Olivier J. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries: Comment." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 111–16.

Giaavazzi, Francesco, and Marco Pagano. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 75–122.

Guajardo, Jaime, Daniel Leigh, and Andrea Pescatori. 2014. "Expansionary Austerity? International Evidence." *Journal of the European Economic Association* 12 (4): 949–68.



Les finances publiques entrent dans l'ère du numérique

La technologie révolutionne la façon dont les administrations mobilisent et dépensent leurs deniers

Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah et Geneviève Verdier

Au Kenya, les gens peuvent payer leurs impôts à partir de leurs téléphones portables. En Inde, ils reçoivent le versement des subventions et des prestations sociales directement sur leurs comptes bancaires, associés à un identifiant biométrique unique. Dans plusieurs pays avancés et émergents, les autorités fiscales recueillent les données sur les chiffres d'affaires et les salaires en temps réel, obtenant ainsi un cliché instantané de la situation de l'économie. Les finances publiques, comme tant d'autres domaines, traversent une révolution numérique.

Les finances publiques sont l'art de collecter et de dépenser des fonds pour fournir des services et verser des prestations, en redistribuant le revenu et en lissant les soubresauts du cycle conjoncturel. L'efficacité des autorités

dans ce domaine dépend fondamentalement de leur capacité à recueillir et à traiter des mines d'informations, puis à agir : données sur les revenus des entreprises et des travailleurs, le nombre de chômeurs, les personnes admissibles à recevoir les prestations de l'État.

La numérisation commence à révolutionner ce fondement informationnel sur lequel reposent l'élaboration et l'exécution des politiques fiscales et de dépenses. Elle offre des outils non seulement pour améliorer l'efficacité des politiques existantes, mais aussi pour mettre en place des politiques totalement nouvelles. Cependant, toute médaille a son revers : la numérisation suscite de plus en plus d'inquiétudes sur la vie privée, la confidentialité et la cybersécurité, tout en contribuant au débat plus vaste sur l'inégalité et la redistribution.

De riches trésors d'informations

Grâce aux systèmes numériques, aux formats normalisés de transmission des données et aux interfaces électroniques, les autorités fiscales accèdent plus facilement aux riches trésors d'informations rassemblés par le secteur privé sur des éléments tels que les transactions bancaires et les produits financiers perçus. En Australie et au Royaume-Uni, par exemple, elles reçoivent en temps réel les données sur les salaires versés par les employeurs. Au Brésil et en Russie, les systèmes électroniques de facturation leur donnent un accès immédiat aux données sur les chiffres d'affaires des entreprises.

La conjugaison d'une collecte améliorée des données et d'une puissance accrue de traitement permet aux autorités d'affiner les méthodes existantes de recouvrement des taxes. Avec la transmission électronique, il est plus facile et moins onéreux pour les contribuables de remplir les déclarations fiscales et pour les autorités de les traiter. Les données des tiers sont aujourd'hui si accessibles que les autorités fiscales sont de plus en plus nombreuses à pré-remplir les déclarations, de sorte que les contribuables n'ont plus qu'à vérifier l'information qui leur est présentée.

Au Brésil, le système public de comptabilité numérique permet aux autorités de déterminer l'impôt sur le revenu d'une entreprise. En Chine, la technologie du rapprochement des factures permet d'assurer que les commerçants adressant une demande de remboursement de TVA ont bien été facturés de cette taxe, net progrès dans la résolution d'un problème qui exaspère depuis longtemps les percepteurs du monde entier.

Empreintes numériques

Les données sur les contribuables peuvent aujourd'hui être considérablement agrégées. Au Royaume-Uni, le système informatique Connect de l'administration fiscale et douanière repose sur d'innombrables sources gouvernementales et privées, ainsi que sur les empreintes numériques de chacun, pour établir un profil du revenu total d'un contribuable, qui peut ensuite être utilisé pour évaluer l'exactitude des informations fournies. Cet accroissement considérable des capacités de traitement des données permet également d'améliorer les prévisions de recettes. Et compte tenu de l'accroissement des capacités de stockage et d'analyse des données, les autorités peuvent aussi tirer parti de la corrélation entre les recettes fiscales et le cycle conjoncturel, pour anticiper et éventuellement prévenir une crise économique, ou pour surveiller leurs soldes de trésorerie et évaluer leurs besoins de liquidités et de financement.

Le développement du modèle économique de transactions entre pairs, qui permet à un acheteur et à un vendeur de conclure une transaction sur une plateforme numérique, offre aussi de nouvelles possibilités d'améliorer le recouvrement des impôts. En Estonie, Uber Technologies peut communiquer directement le revenu des chauffeurs à l'administration fiscale (voir encadré 1). Ces plateformes

entre pairs peuvent aussi servir de dépositaires : Airbnb en est un exemple, en retenant à la source la taxe de séjour au nom des propriétaires inscrits sur la plateforme dans dix pays avancés et émergents.

Les technologies numériques, notamment les systèmes électroniques de paiement, non seulement abaissent le coût de la collecte des impôts, mais créent aussi la possibilité d'élargir l'assiette fiscale (en améliorant, par exemple, l'identification et le suivi des contribuables et en les aidant à s'acquitter de leurs obligations fiscales par des moyens tels que la technologie mobile). Elles améliorent aussi le versement des prestations sociales. La numérisation des paiements a considérablement réduit le coût d'administration de programmes tels que « Ti Manman Cheri » en Haïti, qui aide les mères à subvenir à leurs familles, et « 4P » aux Philippines, qui octroie des allocations en espèces aux familles les plus pauvres.

Biométrie

L'Inde a été le premier pays à recourir à la technologie biométrique pour fournir des prestations sociales au plus grand nombre (voir encadré 2). En assurant l'enregistrement et le suivi de paramètres biométriques, tels que les empreintes digitales et le balayage de l'iris, cette technologie permet d'authentifier l'identité d'un individu de façon plus précise et moins onéreuse, garantissant ainsi que les prestations ne parviennent qu'aux bénéficiaires voulus. Selon une estimation du cabinet McKinsey, la numérisation des procédures gouvernementales de paiement (aussi bien du côté recettes que dépenses) pourrait dégager des économies d'au moins 1 % du PIB dans les pays en développement. Cette estimation ne tient pas

ENCADRÉ 1 L'ESTONIE MONTRE LA VOIE AVEC X-ROAD

À la naissance, chaque Estonien se voit attribuer un numéro unique à 11 chiffres et une carte d'identité numérique. Les citoyens utilisent cette carte pour voter en ligne, consulter leurs dossiers médicaux, accéder aux services publics, financiers, de médecine et d'urgence, et adresser leurs déclarations d'impôts. Au total, le gouvernement fournit plus de 600 services de ce type en ligne.

En 2011, l'Estonie a mis en place la plateforme X-Road, qui assure l'échange sécurisé des données sur Internet entre systèmes informatiques. Les entreprises et les institutions des secteurs public et privé peuvent gratuitement connecter leurs systèmes informatiques à la plateforme X-Road. En reliant les fichiers d'emploi et d'impôt des citoyens, cette plateforme a permis les déclarations numérisées de l'impôt sur le revenu.

La plateforme X-Road a permis d'économiser l'équivalent de 820 années de travail en 2016, selon les estimations des autorités. Les signatures numériques ont permis, selon ces estimations, de réaliser en une seule fois une économie de près de 2 % du PIB, soit l'équivalent d'une semaine de travail par personne.

compte d'effets bénéfiques secondaires, tels que l'amélioration de la prestation des services publics et l'élargissement de l'assiette de l'impôt. L'instauration de la nouvelle taxe sur les biens et services en Inde, par exemple, a permis d'augmenter le nombre de contribuables immatriculés de 50 % en moins d'un an.

Les pays en développement commencent également à exploiter l'énorme potentiel de la technologie mobile. L'Afrique subsaharienne à elle seule comptait 420 millions d'abonnés individuels à la téléphonie mobile en 2016, nombre qui devrait passer à 535 millions (soit près d'une personne sur deux), selon l'organisme commercial international « Association Groupe Spécial Mobile ». Le Kenya a été un pionnier de l'adoption de la technologie mobile de paiements. Son système M-Pesa, lancé en 2007, peut être utilisé pour payer les impôts. Ce type de solutions peut être particulièrement prometteur pour les États fragiles, où les conflits et la corruption entravent le recouvrement des impôts et le versement des prestations. La technologie mobile peut aussi être utilisée pour fournir de meilleurs services publics, assurer le suivi des dossiers médicaux et diffuser l'information.

Le recours à l'authentification biométrique et aux systèmes numériques de paiement pour mieux cibler les

subventions pourrait permettre de s'affranchir d'instruments inéquitables de redistribution. L'application, par exemple, d'un taux réduit de TVA sur les produits de première nécessité, même si elle vise les pauvres, bénéficie encore davantage aux riches. Des versements mieux ciblés, pouvant apporter un vrai soulagement aux plus pauvres, seraient plus efficaces et plus efficaces. Élément plus controversé, la technologie offre la possibilité de créer de nouvelles sources de recettes fiscales. Nombre d'entreprises, telles que Facebook et Google du groupe Alphabet, collectent aujourd'hui des données extrêmement précieuses sur leurs clients lors de leurs interactions avec eux en ligne. S'il est vrai, comme le disent certains, que « les données sont le nouveau pétrole », faut-il une fiscalité spéciale des données, comme pour une ressource naturelle ?

Stockage sécurisé

Le stockage sécurisé des données sensibles est un autre sujet fondamental pour les autorités fiscales des pays tant avancés qu'en développement. C'est là que la chaîne de blocs, ou technologie de registre distribué, s'avère extrêmement prometteuse. La chaîne de blocs renforce la confiance dans les systèmes de transactions, car elle place les données dans des registres distribués et partagés de façon à créer des fichiers permanents de transactions qui ne peuvent être ni perdus, ni modifiés, ni subtilisés. Au Royaume-Uni, le ministère du Travail et des Retraites expérimente actuellement l'utilisation de chaînes de blocs pour recenser les versements de prestations et limiter les trop-payés.

Même si la technologie numérique peut être mise à profit pour améliorer les régimes fiscaux existants, elle offre aussi des outils pour en concevoir de nouveaux. À titre d'exemple : les régimes actuels de fiscalité du revenu se basent arbitrairement sur une période d'un an pour asseoir l'impôt. C'est là, cependant, un horizon temporel trop court, car le bien-être des gens dépend de leur revenu sur une période beaucoup plus longue, en principe sur leur vie tout entière. C'est aussi un horizon trop court pour adapter les prestations aux besoins immédiats. Grâce à la technologie, le recouvrement des impôts et le versement des prestations pourraient être assurés sur des périodes plus appropriées.

Les mégadonnées aussi pourraient être utilisées pour évaluer les risques d'incivisme et prédire l'impact des nouvelles politiques fiscales et de dépenses sur les comportements. Le recours généralisé à la technologie des chaînes de blocs pourrait en principe éliminer la nécessité d'une TVA, taxe facturée à chaque étape de la production, avec la possibilité pour les entreprises de récupérer la part d'impôt payée sur leurs intrants. Si une chaîne entière de transactions était enregistrée en toute sécurité (un très grand « si »), un compte fiscal pourrait être géré en continu tout au long du processus de production, et la taxe pourrait alors être facilement calculée et exigée au point de consommation finale.

ENCADRÉ 2 COMPTES BANCAIRES ET BIOMÉTRIE EN INDE

Ces dernières années, plusieurs initiatives du gouvernement indien ont permis la numérisation à grande échelle de l'économie. Un programme national d'identité biométrique, le programme Aadhaar, a permis d'immatriculer près de 1,15 milliard de résidents. Un programme destiné à accroître l'accès au secteur financier a été lancé en août 2014 et avait permis, dès mars 2017, l'ouverture de plus de 280 millions de comptes en banque.

Les autorités indiennes ont profité de ces initiatives pour améliorer le versement des prestations sociales. Le programme de Transfert direct des prestations, lancé en 2013, a révolutionné le mode de versement des subventions et des prestations, en assurant un virement direct sur les comptes bancaires associés à l'identifiant biométrique Aadhaar des bénéficiaires (l'un de ces programmes concerne les subventions pour le gaz de cuisine). En avril 2017, les Indiens ont eu l'obligation d'indiquer leur numéro Aadhaar dans leurs déclarations d'impôts et, plus récemment, de relier leurs comptes bancaires individuels au fichier Aadhaar. La loi de finances 2018 propose un programme Aadhaar également pour les entreprises.

Malgré des estimations variables, le ministère des Technologies de l'information et de la communication a estimé en mars 2017 à près de 7 milliards de dollars les économies dégagées par ces programmes sur les deux années et demie précédentes. Les coûts du programme Aadhaar pour la première immatriculation d'un peu plus de 1 milliard de personnes ont été d'environ 1,16 dollar par personne, soit 1,3 milliard de dollars au total.

Limites et dangers

Bien entendu, les avantages de la technologie numérique ont leurs limites. Cette technologie ne remplace en rien la bonne mise en place des procédures et des activités. Le pré-renseignement des déclarations fiscales avec des données erronées, par exemple, pourrait favoriser la fraude, car les contribuables sont peu incités à rectifier des erreurs qui réduisent leur facture d'impôt. Les contraintes institutionnelles et politiques et les limites des capacités humaines pourraient empêcher les autorités d'innover et d'adopter des solutions techniques poussées. Les systèmes numériques pourraient être contournés par des bureaucrates et des contribuables peu recommandables, et des crypto-monnaies pourraient être utilisées pour frauder l'impôt. Et malgré tous les discours sur les pays à faible revenu profitant des nouvelles technologies pour dépasser les pays plus avancés, leurs possibilités de brûler les étapes seront limitées si de vastes segments de la population n'ont pas accès au numérique. Le passé, faut-il le rappeler, est jonché de coûteux projets informatiques qui ont échoué.

En outre, la technologie numérique suscite de nouvelles inquiétudes en matière de cybersécurité, confidentialité et fraude. Le vol des données d'organismes américains tels que l'Internal Revenue Service (Fisc) ou le Département d'État a mis en évidence la vulnérabilité des systèmes gouvernementaux. Un certain nombre de pays européens ont été confrontés à de multiples demandes frauduleuses de remboursement de TVA, qui sont trop faibles individuellement pour attirer l'attention, mais considérables dans leur ensemble. Il se pourrait bien que la numérisation des finances publiques entraîne une course folle qui ne soit pas toujours gagnée par des autorités gouvernementales bienveillantes.

Dans le monde de l'entreprise, la numérisation accentue les défis auxquels est confronté le système actuel, qui repose sur des entreprises ayant pignon sur rue. Des sociétés telles qu'Alphabet, Amazon, Apple et Facebook peuvent être très bien implantées économiquement dans des pays, sans y avoir pour autant une réelle présence physique. Autre point encore plus fondamental, déjà évoqué plus haut : nombre de personnes estiment difficile d'intégrer dans le paysage actuel — et ce sont là des questions très controversées — les modèles économiques dans lesquels la valeur commerciale (notamment pour les annonceurs) n'est pas uniquement générée par l'entreprise elle-même, mais par les utilisateurs d'un service en ligne. En réaction, un certain nombre de pays européens ont proposé d'imposer certains éléments du chiffre d'affaires plutôt que les bénéfices, lorsque la valeur générée par les utilisateurs est élevée. Toutefois, réserver un traitement fiscal particulier aux entreprises numériques est problématique en soi, car ces technologies deviennent en réalité indispensables aux activités de toutes les entreprises. En outre, les progrès de l'intelligence artificielle et de la robotique font craindre une montée du chômage et le creusement des inégalités. Si ces craintes s'avèrent exactes, les décideurs pourraient être

confrontés à la perspective d'une contraction de l'assiette fiscale et d'une hausse des versements de prestations sociales. Un certain nombre d'observateurs suggèrent d'imposer le nouveau capital robotique qui se substitue aux travailleurs. D'autres y voient un moyen de taxer le progrès et préconisent plutôt de répartir plus équitablement la propriété du capital et d'imposer les bénéfices générés par l'automatisation, ce qui, à leurs yeux, permettrait de préserver les gains de productivité liés à ces nouvelles technologies. L'idée d'un revenu universel de base, même s'il est plus coûteux que les systèmes soumis aux conditions de ressources, gagne également du terrain.

Gérer le changement

Ces problématiques, cependant, vont bien au-delà des finances publiques. La révolution numérique place les marchés, la société et les autorités face au défi de s'adapter à un changement permanent. Les effets, tant positifs que négatifs, seront vraisemblablement profonds pour les autorités gouvernementales. Compte tenu de la rapidité avec laquelle innove le secteur privé, il est de toute évidence urgent de prendre les mesures qui s'imposent pour tirer parti des opportunités et atténuer les risques. L'expérience jusqu'à présent nous montre que nombre d'avantages sont à portée de main. Pour récolter pleinement les fruits de

Même si la technologie numérique peut être mise à profit pour améliorer les régimes fiscaux existants, elle offre aussi des outils pour en concevoir de nouveaux.

la révolution numérique, les pays doivent privilégier les solutions qui répondent à leurs priorités les plus urgentes. Les pays en développement qui peinent à déterminer et à aider les populations vulnérables pourraient, par exemple, tirer un parti maximal de la biométrie et des systèmes d'information (registres sociaux) pour mettre en œuvre leurs programmes sociaux. D'autres pourraient se tourner vers les systèmes électroniques de paiement et la technologie mobile pour limiter les manques à gagner. Mais tous devront prendre des mesures pour esquiver les dangers — exclusion numérique, cyberattaques, fraude, atteinte à la vie privée. Il leur faudra pour cela de fortes institutions budgétaires, politiques et de gouvernance. **FD**

SANJEEV GUPTA est chercheur principal invité au Centre pour le développement mondial et directeur de l'activité Finances publiques au « Centennial Group ». **MICHAEL KEEN** est directeur adjoint, **ALPA SHAH**, économiste, et **GENEVIÈVE VERDIER**, directrice adjointe de division, au sein du Département des finances publiques du FMI.

Le présent article est tiré de l'ouvrage Digital Revolutions in Public Finance, publié par le FMI en 2017 et révisé par les auteurs. Il peut être téléchargé à l'adresse suivante : <http://www.elibrary.imf.org>.

Le piège du faible revenu

Des mesures d'urgence s'imposent pour en finir avec le cercle vicieux pauvreté–endettement

Fanwell Kenala Bokosi

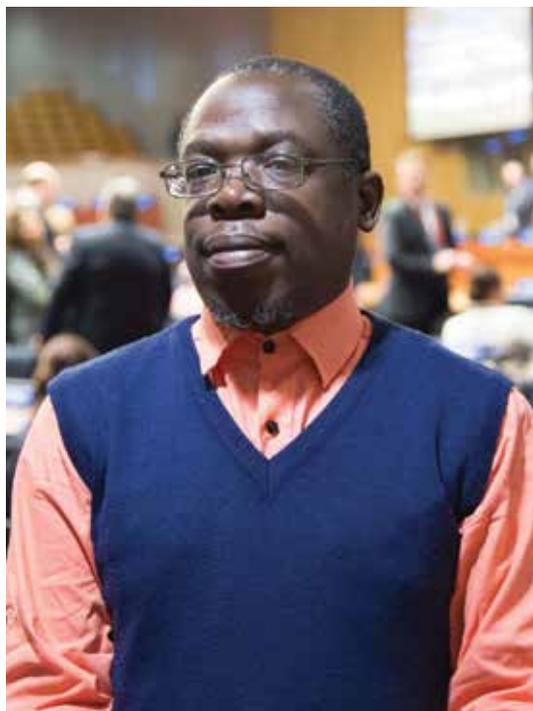


PHOTO : DANIEL GOODMAN

UNE FORTE HAUSSE de la dette extérieure des pays en développement fait craindre l'imminence d'une nouvelle crise. C'est particulièrement vrai en Afrique, où la dette extérieure a atteint, dans nombre de pays, des niveaux intenable. L'ajustement, lorsqu'il se fera, pèsera inévitablement sur les plus vulnérables : les femmes, les enfants et les pauvres. C'est pourquoi la communauté internationale doit élaborer et mettre en œuvre de nouveaux modes de restructuration de la dette et des mesures de protection des pays lourdement endettés contre les vicissitudes des marchés internationaux du crédit. Les emprunteurs, autant que les créanciers, doivent convenir de pratiques responsables de prêt, auxquelles doivent adhérer des gouvernements démocratiquement élus et la société civile.

Les nations en développement d'Afrique et d'ailleurs ont bénéficié d'un allègement de la dette dans le cadre de deux programmes mis en place par les institutions internationales de crédit : l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés en 1996 et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale en 2005. Lorsque l'allègement de la dette a permis aux pays à faible revenu d'emprunter à nouveau, ils ont

rapidement tiré parti des faibles taux d'intérêt dans le monde pour vendre des titres sur les marchés internationaux de capitaux. Toutefois, la chute des cours des produits de base a porté un coup financier aux pays tributaires des exportations de produits agricoles, pétrole, gaz et autres ressources naturelles pour générer les recettes nécessaires au respect de leurs obligations. Les pays d'Afrique subsaharienne ont aujourd'hui du mal à honorer le service de leur dette extérieure qui, pour beaucoup, dépasse 90 % du PIB. Une analyse de viabilité de la dette réalisée par le FMI (2018) recense 14 pays africains en situation de surendettement ou de risque élevé de surendettement, à savoir, le Burundi, le Cameroun, le Ghana, la République centrafricaine, le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe.

Toujours aux abois

Certes, nombre de pays ont beaucoup fait pour améliorer leur capacité de gestion de la dette depuis l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Ils ont informatisé leurs fichiers, mis en place des bureaux de gestion de la dette rassemblant des fonctions jusque-là dispersées, adopté des stratégies à moyen terme de gestion de la dette, amélioré leur capacité analytique en matière de viabilité de la dette et tenté de développer des marchés intérieurs de la dette. Toutefois, les pays à faible revenu sont toujours aux abois. Les pénuries de recettes les empêchent de rembourser leur dette, ce qui les oblige à emprunter encore davantage pour répondre à leurs besoins fondamentaux. Les coupes budgétaires ne font qu'aggraver la situation, en ralentissant la croissance économique et en réduisant donc les recettes fiscales.

La prochaine crise sera plus difficile à prévenir et à résoudre que la précédente, car le paysage de la dette est plus complexe. Auparavant, la dette d'un pays en développement était essentiellement détenue par des créanciers souverains représentés par le Club de Paris et par des institutions internationales de crédit ; il était donc relativement simple de négocier un allègement de la dette. Aujourd'hui, la dette est entre les mains de créanciers privés bilatéraux et multilatéraux, et il faut composer avec de nouveaux instruments financiers. Les spéculateurs ciblent les pays en crise, obligeant des pays comme le Ghana et le Mozambique à demander à nouveau de l'aide au FMI. Les pays qui concluent des accords

de restructuration de la dette risquent de se faire attaquer par ce qu'il est convenu d'appeler les fonds vautours, qui achètent des titres en difficulté au rabais sur le marché secondaire, dans le but d'obliger le pays débiteur à rembourser un montant plus élevé, comme cela s'est passé avec l'Argentine et la Grèce.

Système défectueux

Comment rompre ce cercle vicieux de l'endettement et de l'appauvrissement ? Une refonte du système gravement défectueux de la fiscalité transfrontalière serait un net progrès. Selon les chercheurs du FMI (2015), les pays en développement pourraient perdre actuellement entre 100 et 300 milliards de dollars de recettes par an sous le coup des stratégies d'évasion fiscale des entreprises multinationales qui contournent l'esprit, et pour ne pas dire toujours, la lettre de la loi. Les pays pauvres perdent de surcroît 170 milliards de dollars de recettes chaque année, lorsque le revenu reste à l'abri dans les paradis fiscaux. Les pays se font également duper lorsqu'ils s'engagent dans un nivellement international par le bas où ils se font concurrence pour attirer l'investissement étranger, en abaissant les taux d'imposition, en proposant des mesures d'incitation et en négociant des accords commerciaux défavorables.

Plus important encore, il est urgent d'instaurer un mécanisme international de restructuration de la dette souveraine. L'absence d'un tel mécanisme est une grave lacune dans l'architecture financière

La prochaine crise sera plus difficile à prévenir et à résoudre, car le paysage de la dette est plus complexe.

internationale. Un mécanisme systématique et équitable pourrait prévenir une crise d'endettement en s'attaquant au plus tôt à la fragilité de la dette, ou pourrait au moins limiter les dégâts dès qu'une crise fait rage. Un tel mécanisme est indispensable pour neutraliser le comportement prédateur de certains créanciers, favoriser la stabilité financière, réduire la charge d'endettement et encourager des pratiques responsables de prêt et d'emprunt.

Ce mécanisme doit être complété d'un ensemble de principes de prêt et d'emprunt visant à prévenir les crises futures d'endettement et à améliorer la transparence et la responsabilisation. Pour déjouer des prêts et des emprunts inconsidérés, il faut profondément remanier les règles à respecter par les deux

parties et leurs modes d'application. Toute décision d'emprunt doit en particulier être entérinée par des institutions démocratiques. Les prêts doivent se soumettre aux législations nationales et internationales, tenir compte de la capacité de remboursement du pays emprunteur, être assortis d'intérêts et de commissions raisonnables, éviter les conditionnalités désastreuses, prévenir de futurs litiges prédateurs et contribuer aux stratégies de développement.

La restructuration de la dette doit aussi sauvegarder les droits humains, favoriser la croissance économique et permettre les dépenses publiques en services de base. Une procédure juste et rapide de résolution de la dette serait source de bienfaits considérables non seulement pour les pays emprunteurs, mais aussi pour les pauvres, les femmes et les enfants, qui sont les plus gravement touchés. **FD**

FANWELL KENALA BOKOSI est directeur général du Forum africain et du réseau sur la dette et le développement.

Bibliographie :

Crivelli, Ernesto, Ruud A. De Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

International Monetary Fund (IMF). 2018. "List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of January 01, 2018." <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>



IMF Blog
INSIGHTS AND ANALYSIS ON ECONOMICS & FINANCE

Économie et finance : analyses du FMI

Consultez notre blog où interviennent **d'éminents économistes et représentants du FMI** sur les grands enjeux de **l'économie mondiale**

<https://blogs.imf.org>

LES RECETTES DU SUCCÈS

Comment optimiser la perception de l'impôt ? Cinq pays ont trouvé la réponse à cette question

Bernardin Akitoby

Un pays en développement type collecte seulement 15 % de son PIB sous forme d'impôts, contre 40 % pour un pays avancé type. Or la capacité à prélever les impôts conditionne l'aptitude à financer des prestations sociales telles que la santé et l'éducation, des infrastructures de base comme l'électricité et le réseau routier, et d'autres bien publics. Compte tenu des besoins conséquents des pays pauvres, cette lacune met en péril leur développement économique.

Comment y remédier ? Intéressons-nous aux réformes menées avec succès entre 2004 et 2015 par

cinq pays à faible revenu et émergents, qui ont enregistré certaines des progressions des recettes les plus nettes. Les expériences de cet éventail hétéroclite (Cambodge, Géorgie, Guyana, Libéria et Ukraine) montrent que malgré les contraintes, un pays peut renforcer son aptitude à recouvrer les recettes fiscales grâce à différentes stratégies de réformes. Nous nous concentrerons sur la Géorgie. L'analyse des approches payantes dans ce pays permet de tirer des enseignements valables pour les autres pays.

La Géorgie offre un cas d'école de réforme réussie. À la suite de l'effondrement de l'Union soviétique,



le gouvernement peinait à collecter ses recettes fiscales. En 2003, les finances publiques étaient aux abois, la faute à une corruption chronique à l'origine de fraude fiscale, de crédits d'impôts illégaux ou de détournements des recettes fiscales. Le gouvernement n'assumait plus les salaires des fonctionnaires et les retraites, pourtant très bas.

La vaste réforme fiscale a été enclenchée par la révolution des roses de 2003, qui a confié au nouveau gouvernement un mandat de réforme de l'économie et de lutte contre la corruption. Les nouveaux dirigeants ont adopté la tolérance zéro envers la corruption. La culture a commencé à changer et la législation avec elle. Adopté en 2004, le code des impôts révisé a simplifié le système fiscal, abaissé les taux et supprimé toutes les petites taxes (sur la pollution et les jeux, par exemple) peu rémunératrices. Seuls sept des 21 impôts existants ont été conservés et de nombreux taux ont été abaissés.

Exit la progressivité de l'impôt sur le revenu (de 12 % à 20 %), place à un taux forfaitaire à 20 %. Quant au taux des cotisations de sécurité sociale, il a été porté de 33 % à 20 % avant d'être supprimé. Un taux forfaitaire de 15 % a été appliqué aux bénéfices des sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été abaissée de 20 % à 18 %. Le manque à gagner a été compensé par une base d'imposition élargie, une meilleure discipline et une application plus rigoureuse.

Par ailleurs, le gouvernement a facilité le paiement des impôts grâce, entre autres, à la transmission électronique des déclarations. La technologie a ainsi permis un gain d'efficacité, tout en réduisant les possibilités de corruption. Parallèlement, le pays a abaissé le niveau minimum de fonds propres requis pour créer une entreprise, ce qui a aussi alimenté les recettes fiscales.

Cette amélioration de la mobilisation des recettes entre 2004 et 2011 est d'autant plus impressionnante qu'elle a coïncidé avec un fort abaissement des taux d'imposition. En 2008, le ratio recettes fiscales/PIB avait doublé pour atteindre 25 %.

Les leçons à tirer

Que nous apprend cet exemple ? S'il n'existe pas de solution unique, le cas de la Géorgie et des quatre autres pays permettent toutefois de tirer quelques enseignements.

Disposer d'un mandat clair. Souvent un gage de réussite pour un gouvernement. Il a fallu une révolution pour que la grande réforme fiscale de la Géorgie devienne envisageable. De même, en Ukraine, la Révolution orange de 2004 a agi en catalyseur. En 2003, le Libéria a enclenché une réforme à la fin de la guerre civile.

Fédérer les hauts dirigeants politiques et l'ensemble des parties prenantes. Un mandat clair est nécessaire, mais pas suffisant. Nombre de gouvernements fraîchement élus en ont un, mais ils ne réforment pas tous pour autant. L'engagement des hautes instances et l'adhésion des parties prenantes sont indispensables. Le dialogue social favorise la mise en œuvre et l'application continue des réformes. Une communication efficace avec les parties prenantes autour des bienfaits des réformes peut aider à surmonter les réticences liées aux intérêts particuliers. De plus, le dédommagement des « perdants » se révèle efficace pour obtenir l'adhésion publique aux initiatives de réforme fiscale.

Simplifier le système fiscal et limiter les exonérations. Comme le montre le cas géorgien, l'amélioration du civisme des contribuables passe par une simplification du système fiscal, avec une réduction

DE NOMBREUX PAYS SUBISSENT DES PERTES DE REVENUS CONSÉQUENTES À CAUSE D'EXONÉRATIONS MAL CONÇUES, COMME DES EXEMPTIONS D'IMPÔTS CÔUTEUSES.

du nombre de taux d'imposition. Dans les États fragiles, il convient de s'attacher d'abord à simplifier les impôts, les procédures et les structures. Cela facilite l'administration fiscale dans des pays fragilisés dépourvus d'institutions de base telles que des forces de sécurité et un système judiciaire fiable.

Le Libéria en est la parfaite illustration. Une fois sorti de la guerre civile, il a introduit des taxes sur le chiffre d'affaires ou les valeurs à l'importation, telles que des taxes, des accises et des droits de douane sur les biens et les services, le tout cadré par une législation fiscale simplifiée.

La limitation des exonérations peut également réduire la complexité du système fiscal tout en stimulant les recettes grâce à un élargissement de la base. De nombreux pays subissent des pertes de revenus conséquentes à cause d'exonérations mal conçues, qu'il s'agisse de coûteuses exemptions d'impôts ou d'autres incitations n'attirant aucun investissement. Sans compter que l'octroi discrétionnaire d'exonérations est la porte ouverte à la corruption.

Les cinq pays ont pratiquement tous limité les exonérations. Parmi les mesures phares de la réforme globale des exonérations au Guyana, figuraient l'élimination du pouvoir pour le ministre des Finances d'octroyer des exonérations discrétionnaires, la publication annuelle des exonérations et la limitation

des exemptions d'impôts à cinq ou dix ans, en fonction du secteur.

Réformer la fiscalité indirecte sur les biens et les services. C'est indéniable, la TVA est un levier puissant et efficace : les pays qui l'appliquent ont tendance à collecter davantage de recettes (Keen et Lockwood, 2010). En plus d'abaisser le taux, la Géorgie a optimisé son mécanisme de remboursement de la TVA. Résultat : les recettes perçues par ce biais sont passées de 8,5 % du PIB en 2005 à environ 11,5 % en 2009.

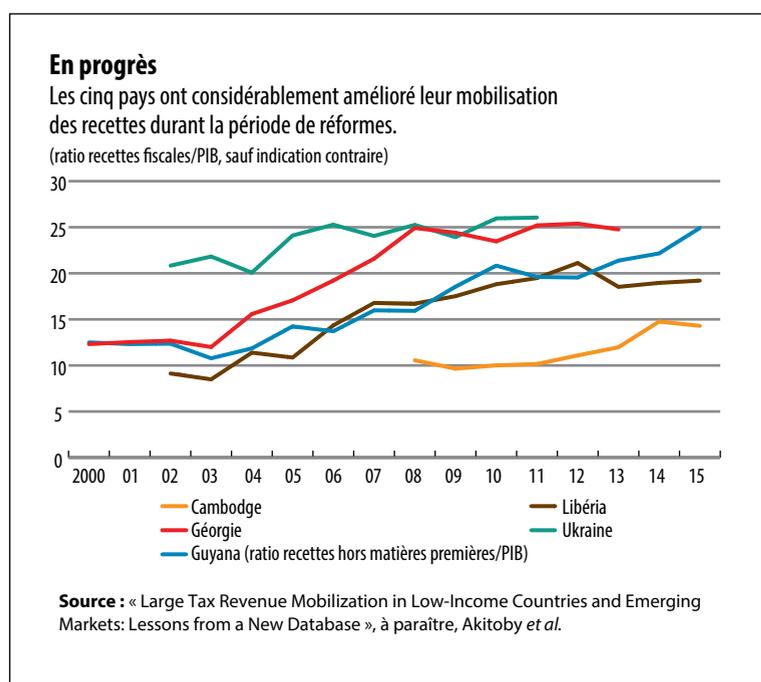
Le Guyana a réussi à instaurer la TVA le 1^{er} janvier 2007, malgré des difficultés de taille en amont : mise sur pied d'un département TVA avec un personnel qualifié, mise en place de systèmes et procédures informatiques d'appui, et formation des déclarants et utilisateurs potentiels. La TVA concernait une large base, avec un taux forfaitaire de 16 % et des exonérations limitées aux services financiers, médicaux et éducatifs. L'Ukraine a fait de même et a revu le régime appliqué à l'agriculture en réduisant le taux et en éliminant les remboursements.

Les augmentations des accises et des taxes sur les ventes constituent les mesures les plus simples, car elles permettent d'augmenter les recettes assez rapidement sans chambouler le système fiscal. En 2015, le Guyana a ainsi profité de la baisse des prix du pétrole pour augmenter les droits d'accise sur les combustibles. En plein ralentissement économique, cette mesure a donné un coup de fouet aux recettes. De même, le Libéria a élargi la base de ses taxes sur

les biens et les services, tout en relevant les accises sur les boissons alcoolisées et les cigarettes.

Réformer l'administration fiscale en profondeur. Les méthodes de mobilisation des recettes efficaces adoptent généralement une approche globale de la modernisation des institutions fiscales. Dans les cinq études de cas, les réformes appliquées à l'administration des recettes figurent en bonne place. Elles couvrent un large éventail de mesures juridiques, techniques et administratives :

- **Direction, gouvernance et ressources humaines :** quatre des cinq pays ont opéré des changements de direction et de gouvernance. Dans le cadre de sa réforme anticorruption, la Géorgie a progressivement recruté de nouveaux agents des douanes et des impôts, tout en poussant les anciens vers la porte de sortie.
- **Établissement de bureaux pour les grands comptes :** ce type d'établissement permet de concentrer les efforts de discipline fiscale sur les grands comptes, comme le Cambodge l'a fait. Il participe également à la qualité de l'administration fiscale et pilote les nouvelles procédures d'impôt et de douanes avant leur déploiement généralisé.
- **Utilisation intelligente des systèmes de gestion des informations :** l'efficacité de la mobilisation passe par une bonne gestion des informations et une exploitation de la puissance des mégadonnées en vue d'une amélioration de la discipline fiscale et de la lutte contre la corruption. La plupart des pays étudiés se sont servis de systèmes informatiques pour accompagner leurs réformes appliquées à la mobilisation des recettes. La Géorgie a automatisé la plupart des processus, notamment le dépôt électronique. Elle a également instauré un système facilitant l'échange d'information entre autorités fiscales, contribuables et banques, ainsi qu'un portail Internet à guichet unique. Le Cambodge, le Guyana et le Libéria ont eux aussi informatisé l'administration de leurs impôts et de leurs douanes.
- **Modernisation des obligations d'enregistrement, de déclaration et de gestion des paiements :** les cinq pays ont cherché à établir des règles et des processus ou à les moderniser dans ces domaines essentiels à l'observance fiscale. Le Guyana a optimisé son processus avec un système unique de numéros d'identification des contribuables. Il a également introduit le prélèvement à la source, mesure fondamentale en matière de discipline fiscale.
- **Renforcement du programme de contrôle et de vérification :** une méthode fondée sur les risques établissant un lien entre la probabilité et la nature d'un contrôle et les risques inhérents à un





contribuable donné est la plus efficace en termes de discipline fiscale. Les cinq pays en ont fait une composante clé de leur stratégie de mobilisation des recettes. Le Cambodge a mené ce type de contrôle sur des contribuables aux douanes et sur les 150 grands comptes, et il a recruté 200 nouveaux inspecteurs. L'Ukraine a mis en œuvre un programme de contrôles ciblés, a amélioré le contrôle interne de l'administration fiscale, a lutté contre les créances de TVA frauduleuses et a élaboré un programme de lutte contre la contrebande au bureau des douanes.

Voir sur le long terme

S'il n'existe pas de solution miracle en termes de programmation et de conception des mesures de réformes, ces cinq cas permettent de dégager quelques enseignements. Il est ainsi avéré que les pays combinant mesures d'administration des recettes et réforme de la politique fiscale obtiennent des résultats bien plus probants.

Mais il convient de laisser aux réformes fiscales le temps d'agir. La durée des phases de réforme va de deux à sept ans. Un succès durable passe par un changement institutionnel, lequel s'opère nécessairement pas à pas.

Dans chacun des cinq pays, l'accroissement des recettes a été impressionnant : en moyenne au moins 1 % du PIB par an au cours de la période de réforme (voir graphique), ce qui concorde avec l'objectif quantitatif sur un horizon de quatre à six ans récemment préconisé par Vitor Gaspar et Abebe Selassie, pour le FMI. En Géorgie et en Ukraine,

les recettes ont augmenté en moyenne de 2,5 % du PIB par an. De plus, les cinq pays ont vu leurs recettes progresser au cours des cinq ans qui ont suivi les phases de réformes, ce qui confirme la qualité des mesures mises en œuvre.

Ces cinq cas prouvent qu'une importante mobilisation des recettes fiscales est réalisable sur la durée. Les réformes doivent être adaptées aux circonstances individuelles, mais trois grands enseignements se dégagent : elles exigent avant toute chose un réel engagement politique et social ; elles reposent sur des stratégies globales établissant un lien fort entre *l'objet* et *la cible* de l'imposition, et *le mode* d'imposition ; enfin, elles doivent être élaborées avec une perspective sur le long terme. **FD**

BERNARDIN AKITOBY est directeur adjoint du département des finances publiques du FMI.

Cet article s'appuie sur un document de travail du FMI à paraître, « Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database », de Bernardin Akitoby, Anja Baum, Clay Hackney, Olamide Harrison, Keyra Primus et Véronique Salins.

Bibliographie :

Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. "Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa." IMF blog. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>

International Monetary Fund (IMF). 2015. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." IMF Policy Paper, Washington, DC.

———. 2017. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF policy paper, Washington, DC.

Keen, Michael, and Ben Lockwood. 2010. "The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51.

World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.

L'augmentation des recettes fiscales permet d'aider les écoles, comme celle-ci, au Mali.



Partager les richesses

Les instruments fiscaux peuvent réduire l'inégalité, mais certains engendrent des résultats à court terme là où d'autres portent leurs fruits à long terme

François Bourguignon

Presque écartée du débat politique international pendant des années, l'inégalité économique se trouve désormais en son cœur. Dans les pays avancés, l'impact apparent de la mondialisation et du changement technologique et le coût de la lutte contre ces forces deviennent une source d'inquiétude grandissante. Dans les pays en développement, où l'inégalité est encore plus marquée, le problème est de savoir si elle constitue un obstacle majeur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Dans les deux cas, la redistribution du revenu peut non seulement améliorer l'égalité, mais aussi stimuler la croissance et, dans les pays en développement, accélérer la réduction de la pauvreté.

Dans les pays où la croissance est satisfaisante mais profite beaucoup moins aux pauvres qu'aux autres, tout plaide en faveur d'une redistribution des ressources depuis le sommet vers le bas de la pyramide des revenus. En ouvrant aux enfants pauvres l'accès à un enseignement de qualité et en le finançant par l'imposition des plus riches, un pays réduit l'inégalité tout en donnant un coup de fouet à sa croissance future et à la réduction de la pauvreté. Les mesures de redistribution peuvent également diminuer l'écart entre les riches et les pauvres dans les pays à fortes inégalités, où les tensions sociales et politiques, ou encore la montée de régimes populistes, pourraient nuire à la croissance à long terme.

C'est une chose de savoir qu'une distribution plus équitable des ressources est favorable au développement, c'en est une autre de disposer des instruments adaptés pour la mettre en œuvre. Depuis l'imposition progressive, les transferts monétaires et l'investissement dans le capital humain jusqu'à la réglementation et aux stratégies de croissance inclusive, ces instruments existent. Mais ils sont sous-utilisés dans les pays en développement.

Les transferts en faveur des pauvres ne doivent pas être seulement monétaires. Ils doivent également stimuler la capacité à générer du revenu.

Redistribution classique des revenus

L'imposition et les transferts de revenus vers les segments les plus défavorisés constituent le moyen le plus direct de maîtriser l'inégalité et de réduire la pauvreté sur le court terme. Ces instruments sont particulièrement indiqués lorsque les pauvres ne goûtent pas aux fruits de la croissance. Cependant, ils sont souvent trop limités pour faire une réelle différence. En proportion du PIB, les impôts sur le revenu et les transferts monétaires en faveur des pauvres sont en moyenne dix fois plus faibles que dans les pays avancés.

La réussite des programmes conditionnels dans les pays avancés montre qu'il est possible d'effectuer des transferts monétaires efficaces en faveur des pauvres dans les pays en développement. Ces programmes versent de l'argent aux ménages à condition qu'ils respectent un certain nombre de critères prédéfinis (par exemple, carnet de vaccination à jour et assiduité scolaire des enfants). Le fait que des initiatives latino-américaines telles que *Prospera* (anciennement *Progresa*) au Mexique et *Bolsa Familia* au Brésil aient été reprises dans d'autres régions en développement, ainsi que les résultats de plusieurs programmes pilote dans des pays pauvres d'Afrique subsaharienne, illustrent les progrès réalisés en matière de redistribution au cours des 15 dernières années. Tout cela a été rendu possible par de nouvelles méthodes d'évaluation des ressources et de distribution monétaire (voir l'article « Atteindre les pauvres » dans l'édition de décembre 2017 de *F&D*).

Ce type de programme devrait encore se perfectionner grâce aux progrès des technologies de l'information, comme l'utilisation de l'argent mobile. Cependant, leur impact actuel sur la pauvreté et l'inégalité est restreint. Leur principale faiblesse réside dans leur ampleur : environ 0,5 % du PIB dans la plupart des pays à revenu intermédiaire. Dans les pays pauvres, ils en sont encore au stade de pilote.

L'élaboration de ces programmes nécessite davantage de ressources. Le relèvement et l'optimisation de l'impôt sur le revenu appliqué à la tranche supérieure pourraient contribuer à lever les fonds nécessaires. À cet égard, l'utilisation généralisée des comptes en banque et des cartes de crédit et de débit par les personnes à haut revenu dans la plupart des pays devrait faciliter le contrôle des revenus personnels et réduire la fraude fiscale. Abstraction faite des enjeux d'économie politique, les gouvernements des pays en développement devraient être incités à mettre davantage l'accent sur l'imposition directe.

Les pays en développement ont tendance à s'appuyer davantage que les pays avancés sur la fiscalité indirecte appliquée aux biens et services nationaux et importés. Les impôts indirects sont considérés comme régressifs, car ils s'appliquent à

la consommation et non au revenu, les personnes plus aisées préservant une partie plus importante de leur revenu. De plus, la fiscalité indirecte peut même accentuer la pauvreté dans les pays en développement, en fonction de la structure des taux d'imposition et du panier de consommation des ménages aux différents niveaux de l'échelle des revenus (Higgins et Lustig, 2016). Dans tous les cas, l'abaissement des taxes sur les biens tels que la nourriture, proportionnellement plus importants dans le budget des pauvres, se révèle peu efficace pour la redistribution. En effet, les riches consomment eux aussi ces biens, peut-être pas dans la même proportion de leur budget, mais sûrement en plus grande quantité. Le même argument vaut pour les aides à l'achat de produits de base comme le pain ou le carburant. Les transferts de revenus sont préférables aux aides, car ils sont moins coûteux et mieux aiguillés vers les personnes vraiment dans le besoin. Cela a été prouvé par les expériences pilotes sur le remplacement des subventions alimentaires par des « transferts sociaux directs » dans certains États indiens (Muralidharan, Niehaus et Sukhtankar, 2017).

Tout penche donc en faveur d'une plus grande redistribution dans les pays en développement où la croissance est satisfaisante, mais la réduction de la pauvreté poussive. Il existe toutefois des obstacles politiques à cette méthode, ainsi que des difficultés dues à la capacité administrative du pays. Si l'opposition politique demeurera certainement, les technologies de l'information modernes devraient améliorer la capacité administrative.

Développement des opportunités

Réalisée correctement, la redistribution de revenus diminuera la pauvreté en réduisant l'inégalité. Mais elle n'aura pas d'effet majeur sur la croissance, sauf peut-être en atténuant les tensions sociales générées par l'inégalité et en permettant aux pauvres de consacrer davantage de ressources à l'accumulation d'actifs tangibles et intangibles. Il est donc essentiel d'investir directement dans les opportunités offertes aux pauvres. Les transferts en leur faveur ne doivent pas être seulement monétaires. Ils doivent également stimuler la capacité à générer du revenu aujourd'hui et demain. L'enseignement et la formation ainsi que la santé, le microcrédit, l'eau, l'énergie et les transports sont de puissants instruments. L'assistance sociale est fondamentale pour empêcher les gens de tomber dans les trappes de la pauvreté en cas de chocs défavorables. C'est précisément la vocation de programmes tels que la Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee, où l'État se pose en employeur de dernier ressort.

Il a été prouvé que les transferts monétaires conditionnels motivent les familles à envoyer leurs enfants à l'école, améliorer

leur nutrition et surveiller leur santé. Cependant, cette nouvelle demande suppose de mettre à disposition et de financer les infrastructures nécessaires. Il en va de même pour d'autres programmes destinés à améliorer les opportunités pour les pauvres. Le financement de ces programmes par le biais d'une imposition progressive, combiné à des incitations aux transferts monétaires vers les ménages pauvres, réduit l'inégalité et la pauvreté à court terme et aide ces ménages à générer davantage de revenus à moyen et long termes.

Cette stratégie de nivellement statique et dynamique des revenus survit-elle au coût économique de la redistribution ? Autrement dit, ces impôts et transferts éliminent-ils les incitations à travailler, épargner et entreprendre ? Compte tenu de la portée limitée de la redistribution dans les pays en développement, il est peu probable qu'elle impacte les incitations économiques. Il est possible de mettre en place une progressivité substantielle de l'impôt avec des taux marginaux d'imposition bien inférieurs à ceux des pays développés, où la redistribution n'est pas considérée comme un obstacle à la croissance (Lindert,

Ce choix est délicat, car il fera nécessairement des perdants sur le court terme.

2004). Par ailleurs, le remplacement de taxes ou de subventions à l'origine de distorsions par des transferts de revenus devrait améliorer l'efficacité. De plus, les transferts monétaires conditionnels semblent n'avoir aucun réel impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre ; ils peuvent même encourager l'entrepreneuriat (Bianchi et Boba, 2013).

Les stratégies de renforcement de l'égalité et de la croissance s'appuient sur une augmentation progressive des ressources et sur leur affectation à des initiatives en faveur des tranches les plus pauvres de la population dans cette génération ou la prochaine. D'autres politiques peuvent atteindre les mêmes objectifs sans nécessairement utiliser la redistribution. Car avant d'envisager la redistribution, les gouvernements doivent entreprendre d'améliorer les bienfaits pour les pauvres et l'inclusivité de leurs stratégies de croissance, en favorisant notamment l'emploi de la main-d'œuvre non qualifiée.

Il existe d'autres politiques n'ayant pas recours à la redistribution directe. Les lois sur les salaires minimums, bien que controversées dans les pays avancés en raison de leurs effets potentiellement négatifs en cas de plancher trop élevé, lissent la distribution des revenus. Dans les pays en développement, ces politiques peuvent accroître la productivité de la main-d'œuvre en améliorant la condition physique des travailleurs, comme

prévu par la théorie du salaire d'efficacité. La diminution de l'inégalité au Brésil au début du siècle, période marquée par l'accélération de la croissance, a été en partie attribuée à un relèvement significatif du salaire minimum (Komatsu et Filho, 2016).

Les lois anti-discrimination peuvent également favoriser l'égalité et éperonner la croissance en améliorant les incitations au travail et aux formations en faveur des minorités. De même, les stratégies anticorruption, en réduisant la recherche de rente, sont probablement les meilleurs outils pour favoriser la croissance et l'égalité des revenus, même si l'inégalité issue de la corruption est difficile à évaluer.

Les gouvernements peuvent activer tout un éventail de politiques destinées à stimuler la croissance en réduisant l'inégalité et en faisant en sorte que cette croissance réduise la pauvreté. Les mesures qu'ils adopteront dépendront de l'importance relative accordée à ces deux objectifs et de l'horizon auquel les résultats sont attendus. Les politiques strictement axées sur la redistribution du revenu ont moins d'impact sur la croissance future que les politiques qui améliorent les opportunités économiques pour les pauvres, mais leur effet sur la pauvreté est immédiat. Elles apaisent également les tensions sociales et peuvent éliminer les obstacles à la croissance en cas d'inégalité excessive. D'un autre côté, les politiques qui étendent les possibilités pour les pauvres agissent moins efficacement sur l'inégalité aujourd'hui, principalement par le biais de la fiscalité, mais elles se traduiront demain par une accélération de la croissance, une diminution de la pauvreté et une amélioration de l'égalité.

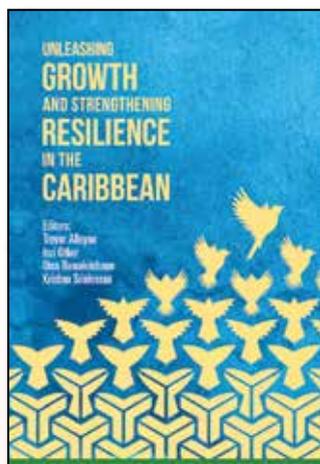
Il revient aux gouvernements de choisir leur dosage politique. Ce choix est délicat, car il fera nécessairement des perdants sur le court terme, et certains pourraient éprouver beaucoup de difficultés à s'en relever. Quoiqu'il en soit, il existe aujourd'hui des instruments qui pourront bénéficier à tous à long terme, grâce à une accélération de la croissance, une réduction plus rapide de la pauvreté et une diminution de l'inégalité. Ne pas les utiliser serait une grave erreur. **FD**

FRANÇOIS BOURGUIGNON est professeur émérite à l'École d'économie de Paris. Il a été économiste en chef de la Banque mondiale de 2003 à 2007.

Bibliographie :

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013, "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.

Recommended Reading from the IMF

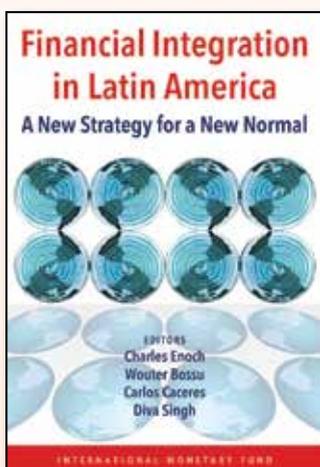


Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean

"This important publication is a must-read for anyone who cares about the creation of policies that encourage greater economic prosperity for all segments of Caribbean society, and anyone interested in the development of deeper understanding between these island nations and the global economic institutions that exist to help them achieve stability."

—Peter Blair Henry, Dean, New York University Stern School of Business

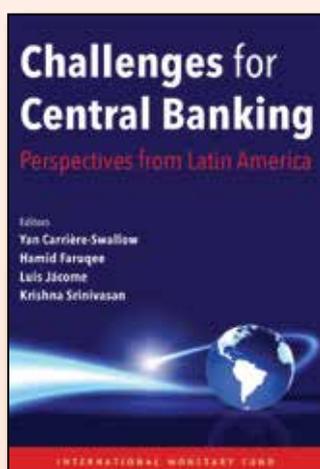
\$25. ©2017. Paperback. ISBN 978-1-48431-519-4. 400pp.



Financial Integration in Latin America

With growth slowing across the region, new policies are needed. This book examines the financial landscapes of seven Latin American economies — Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Panama, Peru, and Uruguay — and makes a case for regional financial integration.

\$25. ©2017. Paperback. ISBN 978-1-51352-024-7. 226pp.



Challenges for Central Banking: Perspectives from Latin America

This volume provides multilateral perspectives on the critical challenges ahead. It includes an analysis of spillovers and monetary independence and a reexamination by central bank staff members of macroprudential and monetary policy frameworks.

\$30. ©2016. Paperback. ISBN 978-1-51359-176-6. 272pp.



bookstore.imf.org/fd3b

Budget et politique

Un dîner historique à l'origine des finances publiques des États-Unis

Vitor Gaspar et David Amaglobeli

Le soir du 20 juin 1790, James Madison et Alexander Hamilton se retrouvèrent chez Thomas Jefferson, dans sa résidence de Maiden Lane, à New York. Au cours d'un long dîner, les trois hommes conclurent un accord historique qui jeta les fondements des finances publiques de la jeune nation. Madison accepta que le gouvernement fédéral américain prenne en charge la dette de guerre contractée par les États fédérés durant la guerre d'indépendance ; en échange, Hamilton consentit à se prononcer en faveur du déplacement de la capitale du pays vers les rives du fleuve Potomac, emplacement favorable à l'État de Virginie, dont était originaire Madison. Cet accord est un premier exemple saisissant de la façon dont les considérations politiques dans les finances publiques peuvent déterminer l'histoire. Cet épisode reste d'actualité, car il montre que la politique joue un rôle fondamental dans les grandes réformes budgétaires. La réforme des finances publiques est de nature fondamentalement politique et elle est susceptible de structurer le régime politique lui-même. Comme le démontre ce très célèbre dîner, la négociation politique peut contribuer à vaincre des obstacles apparemment insurmontables et devenir une force de transformation des institutions. Les dirigeants d'aujourd'hui qui font abstraction des réalités politiques sont voués à l'inefficacité.

Quelque 18 mois avant ce dîner historique, lorsque George Washington fut élu premier président du pays, le gouvernement fédéral était en faillite. Le département du Trésor ne fut créé qu'en septembre 1789, et le premier revenu fédéral n'avait pas encore été comptabilisé. Pourtant, dès 1792, la nouvelle administration réussit à mettre de l'ordre dans ses finances publiques. Outre la reprise de la dette des États fédérés, elle restructura sa propre dette de guerre, mit en

place au niveau fédéral de fortes capacités fiscales fondées sur les droits de douane et une administration douanière performante, jeta les fondements du crédit public, créa une banque nationale et favorisa le développement des marchés financiers. Ces mesures donnèrent aux autorités fédérales les outils nécessaires à une politique de développement économique dynamique.

Rarement dans l'histoire de la finance, autant de mesures furent prises en si peu de temps. La création et l'organisation des capacités de la nation à gérer les finances publiques furent un processus profondément politique. Il divisa les Pères fondateurs en deux camps adverses : le parti fédéraliste d'Alexander Hamilton et de John Adams, qui préconisait un gouvernement fédéral fort, et le parti Républicain-Démocrate de Thomas Jefferson et de James Madison, qui privilégiait un gouvernement décentralisé aux pouvoirs fédéraux limités. Ce clivage partisan est resté depuis lors un élément distinctif de la vie politique américaine.

Une vision pragmatique

Hamilton comprit que la Constitution à elle seule ne permettrait pas au gouvernement fédéral d'être fort : il fallait aussi édifier l'infrastructure des finances publiques. Guidé par une vision concrète et pragmatique, plutôt qu'abstraite et théorique, il exposa son programme dans trois rapports déterminants : sur le crédit public (janvier 1790), sur une banque nationale (décembre 1790) et sur l'activité manufacturière (décembre 1791). À eux trois, ces rapports abordaient cinq domaines fondamentaux : fiscalité, crédit public, marchés financiers et entreprises, stabilité financière et gestion de crise, et politique commerciale. Hamilton s'inspira d'un nouveau type d'État apparu à l'issue de la Glorieuse Révolution de

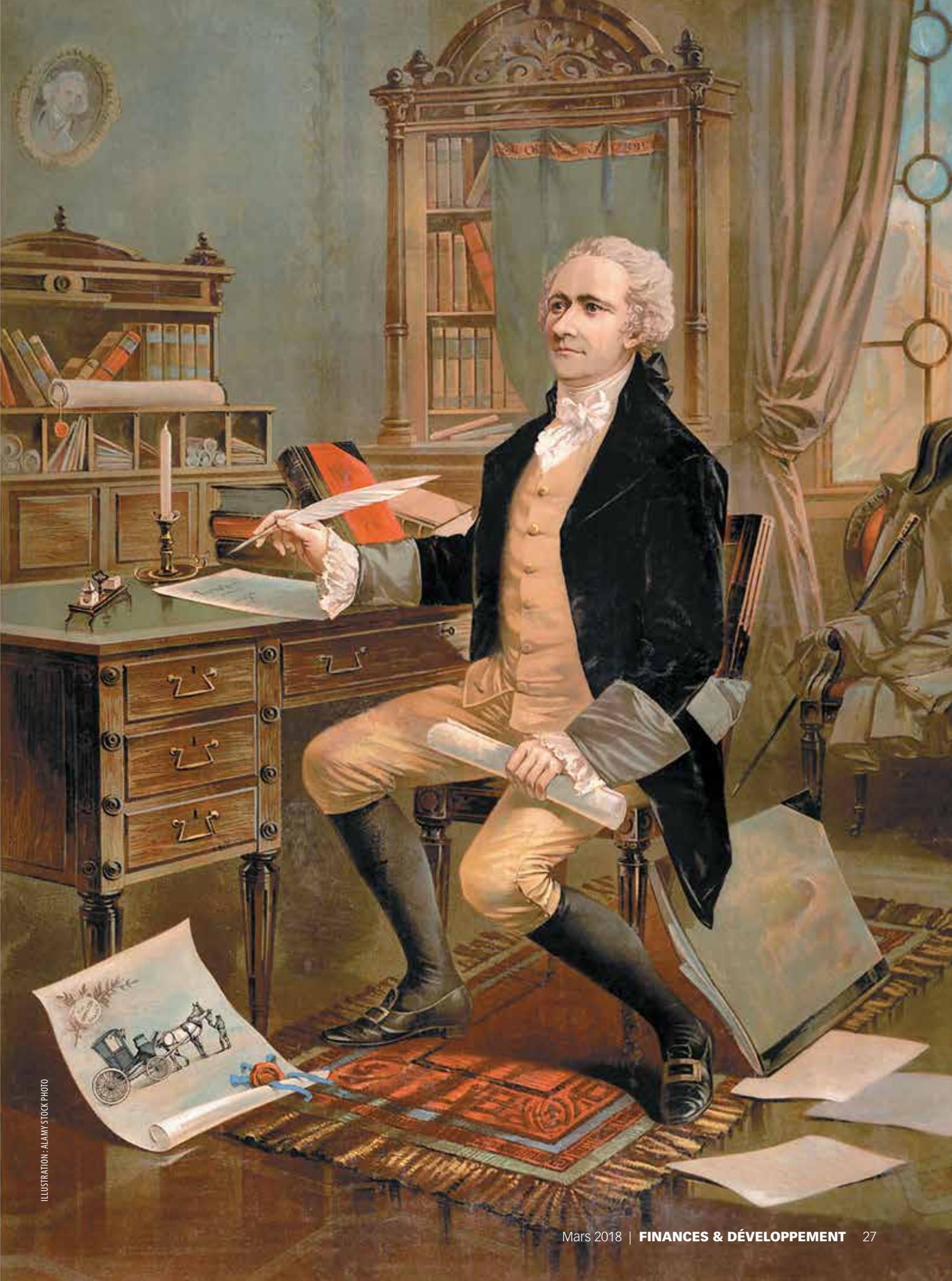


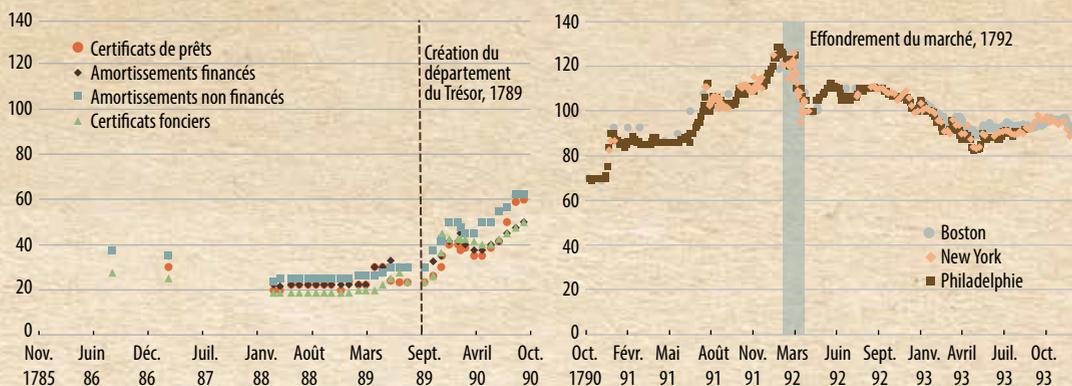
ILLUSTRATION : ALAMY STOCK PHOTO

Graphique 1

Reconnaissance totale et crédit

Les prix des titres du Trésor américain ont commencé à augmenter avec la création du département du Trésor en septembre 1789, puis ont poursuivi leur hausse sous l'effet de l'amélioration de la solvabilité du gouvernement fédéral. Cet essor a été suivi d'un effondrement en 1791–92.

(prix des titres de créances américains, en dollars)



Source : base de données eh/net ; données établies par Richard E. Sylla, Jack Wilson et Robert E. Wright.

Note : La plage de gauche, couvrant la période précédant 1791, inclut quatre différents types de titres négociables émis par le Congrès continental. La plage de droite, débutant fin 1790, montre les prix des nouveaux titres à 6 % de Hamilton, émis à Boston, New York et Philadelphie.

1688–89 en Grande-Bretagne : un État capable de mobiliser des ressources pour faire face à la guerre et à la concurrence internationale, un État dynamique et œuvrant activement au développement économique et financier du pays. Ce programme d'édification de l'État domina le débat politique aux États-Unis durant les dix années suivantes.

Il est bien connu que Madison et Hamilton furent initialement de proches alliés politiques. Ils collaborèrent à la revue *The Federalist Papers*, qui parvint à son objectif de convaincre les États fédérés de ratifier la Constitution. Ils poursuivirent leur collaboration dans le domaine de la fiscalité. Le 8 avril 1789, deux jours après avoir obtenu le quorum au Sénat, Madison soumit la première loi sur les droits de douane (First Tariff Act), qui fut adoptée le 1^{er} août, pour mobiliser les ressources nécessaires au service de la dette publique et assurer le bon fonctionnement du gouvernement fédéral. Les droits de douane furent le moyen le plus rapide d'encaisser des recettes ; les impôts directs, en revanche, furent plus difficiles à percevoir et profondément impopulaires. Les droits de douane assurèrent une source de revenu stable et contribuèrent à près de 90 % du total des recettes. Ce fondement décisif fut en place avant même qu'Hamilton ne devienne le premier secrétaire au Trésor.

La question suivante à l'ordre du jour fut celle de la dette publique, qui suscita à l'origine une controverse entre les principaux alliés. L'objectif était d'assurer que les titres du Trésor soient finalement considérés comme des avoirs sûrs et comme une source fiable de financement pour le gouvernement fédéral. Hamilton estima l'encours de la dette publique à 79 millions de dollars (environ 40 % du PIB), dont 54 millions de dollars au titre du gouvernement fédéral et 25 millions de dollars au titre des États. Bien que ce niveau nous semble aujourd'hui dérisoire et qu'il ait été nettement plus faible que celui de la Grande-Bretagne

à l'époque par rapport au PIB, les coûts du service de la dette, à eux seuls, dépassaient les recettes fiscales.

Pour maintenir la fiscalité à des niveaux raisonnables, Hamilton suggéra dans son rapport sur le crédit public de proposer aux créanciers américains la possibilité d'échanger leurs obligations d'État contre une nouvelle dette. Cette conversion de la dette visait à abaisser le taux d'intérêt de 6 % à 4 %, permettant ainsi de réduire de près d'un tiers les dépenses intérieures d'intérêts. Pour rendre la proposition plus alléchante, le département du Trésor offrirait une protection contre le rachat, en limitant les possibilités de rachat anticipé des titres de créances par l'État, en cas de baisse des taux d'intérêt du marché. Dans son rapport, Hamilton précisait qu'une telle baisse pourrait intervenir si des mesures appropriées étaient prises pour mettre en place le crédit public. Sa conclusion était la suivante : « La politique des autorités devrait être d'augmenter la valeur de l'obligation d'État à sa véritable valeur le plus rapidement possible. »

Des controverses politiques

La proposition d'Hamilton suscita un certain nombre de controverses politiques. Premièrement, l'échange de dette serait réalisé en fonction de la valeur nominale. Autrement dit, il impliquerait des bénéfices exceptionnels pour nombre de créanciers de l'époque qui étaient des spéculateurs ayant racheté les titres initiaux à une infime fraction de leur valeur nominale, parfois aussi faible que 20 %, aux patriotes qui les avaient achetés lors de l'émission initiale. Ne convenait-il pas de récompenser les créanciers initiaux et d'enrayer la spéculation ? Selon Hamilton, non, car les détenteurs initiaux avaient vendu de leur plein gré, obtenant ainsi les liquidités dont ils avaient besoin, en affichant une piètre confiance dans la solvabilité du gouvernement américain. Une intervention rétroactive de l'État dans une transaction

financière privée n'était pas de mise. Le crédit public reposait sur la volonté des autorités de respecter les clauses des contrats financiers. C'est sur ce fondement que serait bâti le système financier américain. La crédibilité se renforça rapidement après l'adoption des propositions d'Hamilton. En 1791, les prix dépassèrent la valeur nominale, avant de retomber durant la crise financière de 1792 (graphique 1).

Deuxièmement, la proposition d'Hamilton prévoyait la reprise de la dette des États fédérés par les autorités fédérales. Pour lui, les États avaient contracté cette dette dans leur poursuite du bien commun : le financement de la guerre d'indépendance. Il s'agissait manifestement d'un bien commun pour cette nation en devenir.

Des marchés liquides

Hamilton était motivé par plusieurs autres raisons. Sur le plan politique, il cherchait à assurer la loyauté des créanciers à l'égard du gouvernement fédéral ; sur le plan institutionnel, il souhaitait promouvoir des marchés profonds et liquides pour les titres du Trésor. Il avait une autre motivation politique, liée à la question fondamentale de la répartition de la fiscalité entre les différents niveaux de l'administration. Deux problématiques entraient en ligne de compte : premièrement, la Constitution conférait au gouvernement fédéral le droit exclusif de prélever des droits de douane. Un chevauchement des pouvoirs sur d'autres instruments de fiscalité ouvrirait la voie à une concurrence fiscale entre les États fédérés. Deuxièmement, le gouvernement fédéral assumait la dette des États fédérés et donc le paiement des intérêts, qui représentaient les plus grands postes de dépenses pour la plupart d'entre eux. Le gouvernement fédéral réduirait donc les besoins financiers des États fédérés. Résultat, la capacité de lever l'impôt serait concentrée au niveau fédéral (graphique 2). Hamilton proposa donc de bâtir la structure du gouvernement en fonction de la structure des finances publiques.

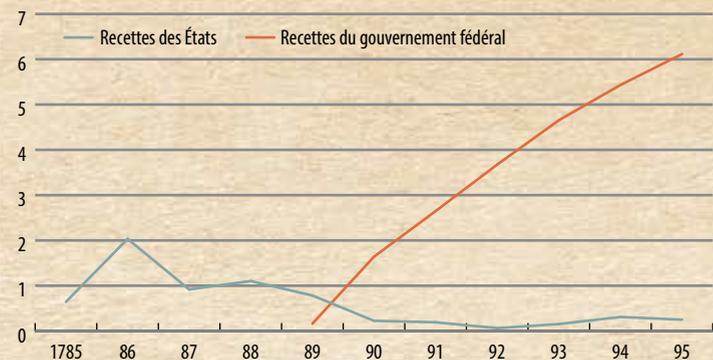
Compte tenu de la nature polémique du rapport d'Hamilton, il n'est pas surprenant qu'en juin 1790, le Congrès ne se fut toujours pas prononcé sur la reprise de la dette des États fédérés. Le 2 juin, la Chambre des Représentants adopta le projet de loi de financement d'Hamilton, mais sans la disposition relative à la reprise de la dette. C'est alors qu'apparut une autre pomme de discorde : où placer la capitale du pays. Ce choix non seulement améliorerait le bien-être de la ville d'accueil, mais il aurait une influence indirecte, quoiqu'importante, sur les orientations et les choix politiques. Hamilton préférait New York, qui deviendrait ainsi le centre du pouvoir politique et financier, à l'instar de Londres, ce qui s'inscrivait parfaitement dans son projet d'un gouvernement central fort. En revanche, Jefferson et Madison, originaires de Virginie, souhaitaient voir le siège du gouvernement sur les rives du Potomac. Un compromis fut trouvé lors de ce dîner historique, et en juillet 1790, le Congrès adopta coup sur coup les deux projets de loi sur l'emplacement de la capitale (Residence bill) et la reprise de la dette (Assumption bill).

Graphique 2

Concentration des capacités

Les réformes d'Alexander Hamilton ont réduit les besoins financiers des États fédérés, entraînant une concentration des capacités fiscales au niveau de l'État fédéral.

(recettes du gouvernement fédéral et des États fédérés, en millions de dollars)



Sources : Edling, M., et M. Kaplano . 2004. « Alexander Hamilton's Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic. » *William and Mary Quarterly* 61 (4): 713-44; Sylla, R. 2010. « Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets. » <http://www.nber.org/chapters/c11737> ; statistiques historiques des États-Unis. <http://hsus.cambridge.org/HSUSWeb/index.do>. Les données relatives aux recettes des États concernent neuf États fédérés.

Jefferson, toutefois, restait mécontent. Plus de deux ans plus tard, en septembre 1792, le premier secrétaire d'État du pays évoqua cet épisode dans une lettre adressée au Président Washington :

« Lorsque je me lançai en politique, ce fut avec la volonté de ne m'immiscer aucunement dans les affaires du législatif et le moins possible dans celles des autres départements. La première et unique fois où je dérogeai à la première partie de cette résolution fut lorsque je fus dupé par le secrétaire au Trésor et transformé en instrument au service de ses desseins, dont je n'avais pas à l'époque suffisamment pris toute la mesure ; et de toutes les erreurs de ma vie politique, c'est celle qui suscite en moi les plus profonds regrets. »

Pourquoi les plus profonds regrets ? Assurer le financement des opérations du gouvernement fédéral et la reprise de la dette des États fédérés n'était que la première partie du programme d'Hamilton. En mettant en place des finances publiques centralisées au service d'un puissant exécutif, Hamilton était prêt à lancer des politiques précises en matière de stabilité financière, de gestion de crise et de commerce. De ce point de vue, accepter de dissocier la capitale politique du centre financier du pays était une infime concession.

Il devint alors parfaitement évident que les premiers affrontements politiques entre les deux camps présageaient des différences fondamentales. En 1792, Madison et Jefferson organisèrent leur parti pour rivaliser avec le parti Fédéraliste. Cette décision marqua le début d'une politique partisane intense de concurrence entre les partis, qui devait devenir la clé de voûte de la démocratie représentative aux États-Unis. La politique budgétaire, la finance et la politique sont inextricablement liées. Il en va de même de la dette, de la fiscalité et des capacités des États. **FD**

VITOR GASPAR est directeur et **DAVID AMAGLOBELI** directeur adjoint au département des finances publiques du FMI.

L'INTERCONNEXION DES DETTES

L'entre-deux-guerres montre comment un réseau complexe de dettes souveraines peut aggraver les crises financières

Mark De Broeck, Era Dabla-Norris, Nicolas End et Marina Marinkov

Au début des années 30, la Grande Dépression s'est installée et les flux de capitaux internationaux essentiels au fonctionnement de l'économie mondiale se sont taris. Le débat sur l'origine de la crise n'est toujours pas tranché : incurie des spéculateurs et des banques, politiques monétaires mal avisées, graves distorsions des taux de change figurent parmi les suspects habituels. Rares sont les commentateurs qui attribueraient l'effondrement des marchés d'actifs et des flux financiers mondiaux essentiellement à des politiques budgétaires intenable ou à l'annulation de dettes souveraines. Pourtant, dans l'Europe des années 20 et du début des années 30, les États recevaient souvent plus de capitaux que le secteur privé (graphique 1).

À l'aide d'une série inédite de données compilées par le FMI qui recense les dettes souveraines par

instrument, nous avons examiné de près la véritable toile d'araignée que constituait l'enchevêtrement des dettes (liées, pour la plupart, au premier conflit mondial) des principales économies du monde entre les deux guerres. Nous avons constaté que la gravité et la persistance des bouleversements financiers associés à la Grande Dépression s'expliquaient notamment par les doutes des investisseurs quant à la crédibilité des politiques budgétaires et du service des dettes souveraines, même s'ils n'en étaient pas à l'origine.

Notre étude sur l'entre-deux-guerres montre de quelle manière les dettes souveraines extérieures peuvent contribuer à aggraver les cycles financiers mondiaux, surtout quand elles constituent les nœuds d'une toile financière complexe. Comme pour la crise mondiale de 2008 et la crise de la zone euro en 2010, la perte de confiance des investisseurs, les perturbations du marché des dettes souveraines induites par l'assèchement des liquidités et les interventions des États dans le secteur financier ont encore alourdi la charge de la dette extérieure. Cette période historique est donc riche d'enseignements et nous permet non seulement de comprendre la crise de 2008, mais aussi d'identifier et d'interpréter les vulnérabilités actuelles.

Juste après la Première Guerre mondiale, les pays ont dû composer avec des niveaux de dette souveraine élevés et un environnement macroéconomique

Les banques et les consortiums bancaires ont joué un rôle considérable dans ces émissions (mise sur le marché et prise de risques).

hostile. La plupart ont décidé de réduire les déficits et de doper la croissance. Le Royaume-Uni a opté pour une politique budgétaire et monétaire restrictive afin d'abaisser les prix et permettre le retour de l'étalon-or à la parité d'avant-guerre. L'Allemagne et l'Autriche, au contraire, ont d'abord échoué sur la voie des réformes budgétaires et monétaires et emprunté le chemin de l'hyperinflation. L'Italie, le Japon et, dans une certaine mesure, la France ont expérimenté le contrôle des mouvements de capitaux et la répression financière, avec domination des banques par l'État ou manipulation des marchés monétaires.

Ces stratégies ne sont pas sans rappeler ce qui s'est fait après la crise de 2008 : la Grèce a restructuré sa dette publique, tandis que l'Islande et Chypre décidaient de régler les mouvements de capitaux. Les banques espagnoles, grecques, italiennes, portugaises ont fortement augmenté leurs portefeuilles de titres émis par leurs États respectifs. Ce « biais national » aide les emprunteurs souverains à réduire leurs coûts et dégage des marges de manœuvre budgétaires dans les périodes difficiles, mais il occulte aussi en partie le coût du risque, comme on l'a vu dans l'entre-deux-guerres.

Des réseaux complexes

L'enchevêtrement des dettes souveraines durant cette période était plus complexe que ne pourraient le laisser penser les positions nettes (graphique 2). À l'époque, la complexité a pris diverses formes :

- *Prêts entre pays alliés et entre banques centrales pendant et après la guerre.* Les dettes publiques extérieures englobaient aussi les réparations imposées à l'Allemagne et certains autres pays, ajoutant un niveau supplémentaire d'interconnexion, tout comme les tentatives visant à subordonner le service des dettes interalliées au paiement des réparations allemandes.
- *Cessions de dettes souveraines à des investisseurs privés sur des marchés étrangers : en très forte progression durant les années 20.* Les banques et les consortiums bancaires ont joué un rôle considérable dans ces émissions (mise sur le marché et prise de risques). JP Morgan, par exemple, a très largement contribué au placement des prêts souverains étrangers sur le marché américain.
- *Cessions de dettes à l'étranger par des emprunteurs non souverains, en particulier à des investisseurs américains : également en hausse durant les années 20.*

L'Allemagne a encouragé le secteur privé et les Länder à emprunter à l'étranger afin de générer des devises pour le paiement des réparations.

Ces interconnexions se sont mutuellement renforcées, rendant tout le système financier mondial vulnérable aux difficultés des signatures souveraines. Les cycles successifs de renégociations multilatérales et bilatérales ont rajouté autant de connexions. Chaque accord s'est accompagné d'une remise de dette appréciable et fourni de quoi refinancer l'essentiel des obligations, intensifiant encore la complexité du réseau. Des parallèles importants peuvent être établis avec la crise de 2008, quand l'accumulation de l'endettement public (le service d'une dette étant financé par une nouvelle dette) a fragilisé l'ensemble du système face aux chocs.

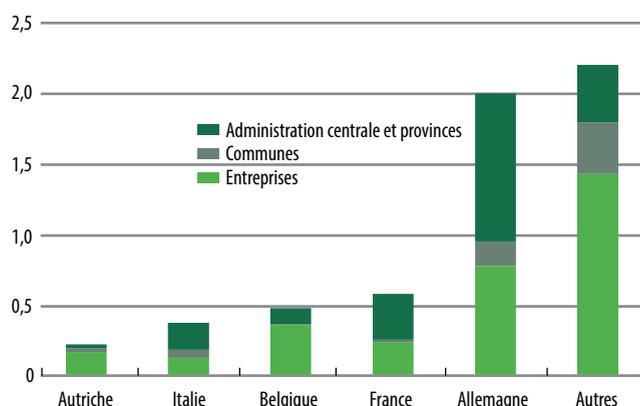
Pendant l'entre-deux-guerres, de nombreux pays ont dû également émettre à l'étranger des emprunts en devises, car leur propre marché financier n'était pas assez développé. Ils se sont retrouvés exposés au risque d'appréciation de leur dette en cas d'affaiblissement de leur monnaie, avec une probabilité accrue de faire défaut. Cette situation n'est pas sans évoquer le tarissement soudain des entrées de capitaux lors des crises survenues récemment dans les pays émergents, par exemple en Argentine, au Brésil et au Mexique dans les années 80 et 90.

Graphique 1

La rançon des souverains

Dans la plupart des pays européens, les États empruntaient plus à l'étranger que le secteur privé.

(entrées de capitaux entre 1919 et 1932, en milliards de dollars)

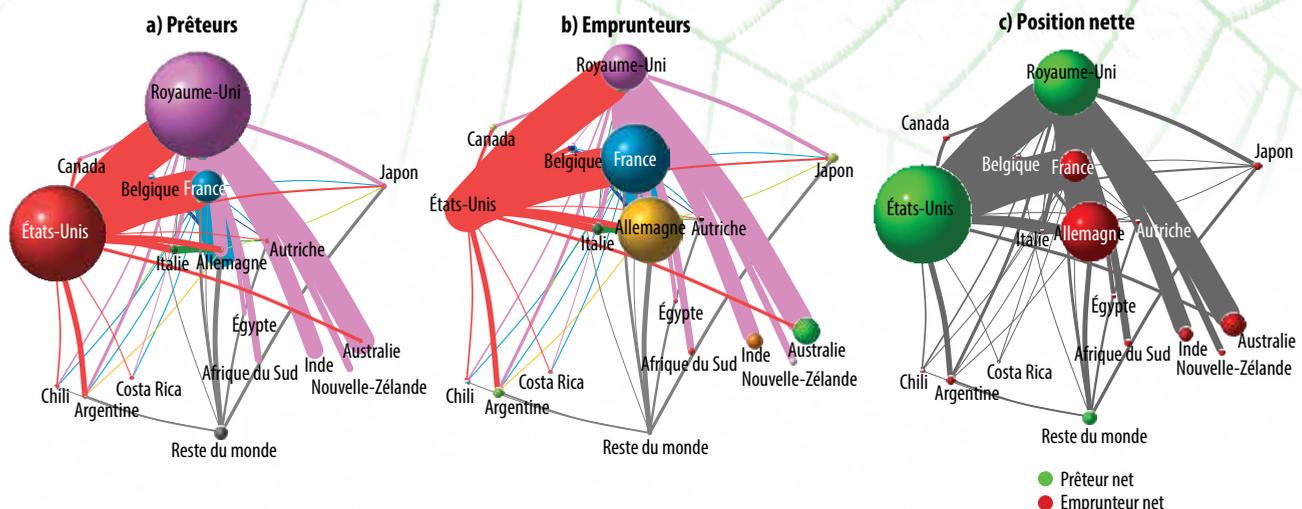


Sources : Société des Nations (1943), *Europe's Capital Movements 1919-1932: A Statistical Note* ; calculs des auteurs.

Graphique 2

Des dettes inextricables

En 1931, le réseau des dettes extérieures était dominé par quelques grands pays comme l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni.



Source : De Broeck *et al.*, à paraître.

Note : L'épaisseur de chaque trait représente le montant de l'encours, tandis que la taille des nœuds représente l'encours des créances souveraines (plage a), des dettes souveraines (plage b) et les positions nettes (plage c) (sur la base de montants convertis en dollars EU, le paramètre de mise à l'échelle étant identique pour tous les graphiques). Un prêteur (emprunteur) net est un pays qui prête plus (moins) au reste du monde qu'il n'emprunte.

Les risques de contagion au sein d'un réseau augmentent quand tous les participants dépendent d'un seul nœud, comme dans les années 20. L'Allemagne représentait à elle seule l'essentiel de l'exposition nette du réseau. Dans les années qui ont suivi la Première Guerre mondiale, il est apparu de plus en plus clairement que l'Allemagne ne pourrait pas assurer le service de sa dette (réparations comprises) à moins d'un allègement, sous une forme ou sous une autre. La France, l'Italie et le Royaume-Uni n'en ont pas moins continué de lier le service de leurs dettes respectives au paiement des réparations allemandes.

Risques systémiques

Les différents cycles de négociation destinés à diminuer la dette allemande reposaient sur des hypothèses économiques trop optimistes et n'ont pas anticipé l'éventualité d'une récession sévère telle que la Grande Dépression. Autrement dit, les risques associés aux réparations allemandes sont devenus systémiques, contaminant l'ensemble du réseau financier mondial. L'Allemagne était trop grosse pour faire faillite. La vulnérabilité croissante des dettes souveraines a culminé en 1931, quand l'arrêt soudain des flux de capitaux internationaux a fermé le robinet des financements. Certains États n'ont plus été en mesure d'emprunter pour assurer le service de leur dette et ont cessé de payer. En 1933, ils avaient passé par pertes et profit

une grande partie de leurs obligations, préférant dès lors miser sur le placement de leur dette intérieure auprès de banques nationales. De nos jours, le niveau élevé des dettes souveraines et l'importance des nœuds mondiaux et régionaux dans les réseaux financiers pourraient également propager et amplifier les chocs.

Entre les deux guerres, l'exposition commune à un seul gros débiteur a eu des répercussions sur le secteur privé par plusieurs canaux. Premièrement, les négociations bilatérales et multilatérales ont abouti à l'octroi de nouveaux prêts à des pays débiteurs, prêts qui ont généralement été repris par des investisseurs privés. Par conséquent, les pays concernés avaient intérêt à protéger ces investisseurs contre un défaut souverain.

Deuxièmement, le rôle des consortiums bancaires, tant publics que privés, n'a fait qu'accentuer l'imbroglio. Mettre sur le marché et placer des obligations souveraines à l'étranger est un art difficile et l'était plus encore à l'époque. Pendant l'entre-deux-guerres, les États ont souvent fait appel à des consortiums privés (JP Morgan et Rothschild) pour gérer les émissions et garantir un minimum de souscription, et donc assumer le risque financier. Il est arrivé que la banque centrale ou des banques sous contrôle de l'État remplissent cet office. L'Allemagne, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni se sont tous largement appuyés sur leurs émetteurs de monnaie pour influencer les cours obligataires, assurer la promotion des titres souverains,

Il n'y avait aucun cadre international efficace empêchant les dérives protectionnistes.

y compris à l'étranger, faire office de syndicat de placement et partager certains risques avec l'État.

Troisièmement, les engagements conditionnels ont amplifié le risque souverain. Dans les années 20, les autorités locales allemandes (Länder) avaient été encouragées à emprunter à des investisseurs privés étrangers. Ce mode de financement est devenu une source d'aléa moral et un passif pour l'État souverain quand des collectivités ont cessé de payer. C'est ainsi qu'en 1931 l'Autriche a hérité une partie du passif extérieur d'une de ses plus grandes banques, le Creditanstalt.

Ces thèmes font écho à la crise financière qu'a connue le monde récemment, durant laquelle les banques privées et publiques et les emprunteurs souverains ont été plus ou moins directement exposés au risque de défaillance des États. Les imbrications entre les sphères budgétaire et financière ont amené à s'interroger sur les meilleurs moyens de réduire les dettes souveraines et sur l'opportunité d'envisager des allègements.

Un cadre institutionnel médiocre

Quand le réseau s'est défait au début des années 30, l'absence de plateforme multilatérale efficace a compliqué la résolution de la crise des dettes souveraines. La Société des Nations nouvellement créée n'a pas pu jouer le rôle d'une véritable institution mondiale, notamment parce que les États-Unis n'en étaient pas membres et qu'ils n'avaient pas ratifié le Traité de Versailles en 1919. Ils n'ont donc pas réussi à mobiliser une collaboration internationale pour gérer les retombées mondiales de la Crise de 1929, ce qui souligne les dangers liés au retrait d'un grand pays des institutions et accords internationaux.

L'absence de prêteur mondial de dernier ressort a accentué la vulnérabilité. La Banque des règlements internationaux n'avait pas la possibilité d'intervenir quand un pays cessait de payer. Créée en 1930 pour aider à imposer les réparations à l'Allemagne, la BRI pouvait proposer des prêts d'urgence à la mi 1931, mais pas de prêts à long terme. En outre, au début des années 30, il n'y avait aucun cadre international efficace empêchant les dérives protectionnistes, les dévaluations désordonnées et les guerres commerciales. La Société des Nations ne disposait pas des instruments de prêt que le FMI utilise aujourd'hui ; elle pouvait au mieux aider à concevoir et négocier des programmes d'ajustement nationaux et coordonner les garanties accordées par des États pour des prêts privés. C'est ainsi que des banquiers renommés tels que Thomas

Lamont ou John Pierpont Morgan Jr. ont comblé un vide, devenant les représentants informels des États-Unis. Certains États en difficulté se sont tournés vers les « médecins de la monnaie » — banquiers internationaux et conseillers financiers du secteur privé — qui étaient souvent les émissaires officieux d'une grande puissance. L'effondrement de ce système au début des années 30 illustre de manière frappante tout l'intérêt d'une coopération internationale.

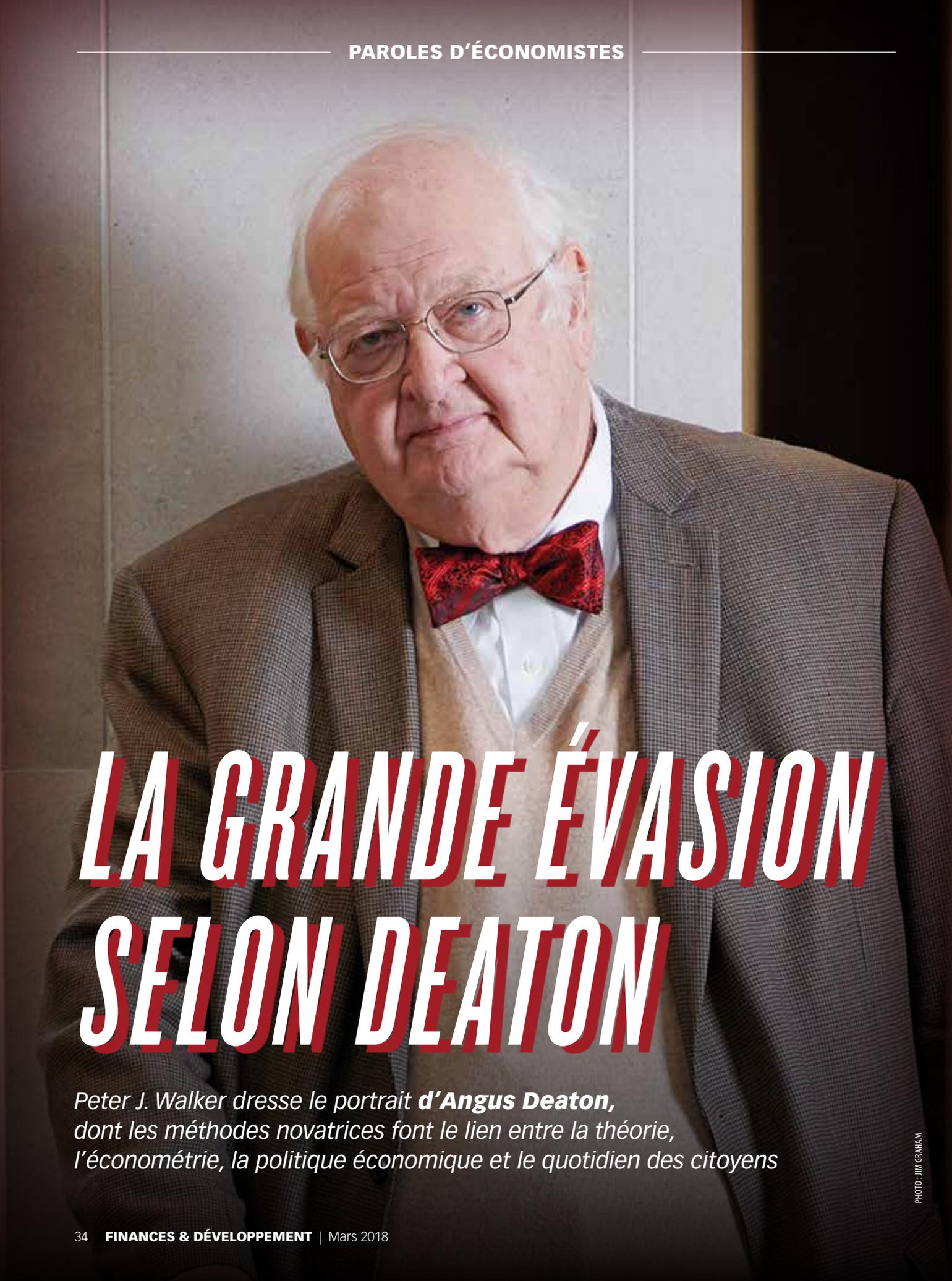
En étudiant la période de l'entre-deux-guerres, nous avons vu dans quelle mesure des réseaux complexes de dettes croisées caractérisés par des expositions communes importantes pouvaient accroître les risques pour le système financier mondial en l'absence d'institutions internationales efficaces. Juste après la Seconde Guerre mondiale, de nouvelles institutions internationales, dont le FMI, et de nouveaux mécanismes de soutien financier (le Plan Marshall en particulier) ont été créés pour pallier les insuffisances apparues dans l'entre-deux-guerres. D'autres progrès ont été accomplis dans ce domaine depuis, avec le renforcement des institutions et des systèmes de réglementation, mais il faut continuer de consolider cette architecture pour que les crises passées ne se reproduisent pas. **FD**

MARK DE BROECK est chef de division adjoint, **ERA DABLANORRIS** est chef de division, et **NICOLAS END** et **MARINA MARINKOV** sont économistes au Département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

De Broeck, Mark, Nicolas End, Marina Marinkov, and Fedor Miryugin. Forthcoming working paper on interwar database and financial linkages, International Monetary Fund, Washington, DC.

Cet article s'inscrit dans le cadre plus large d'un projet conduit par un département du FMI et consacré aux dettes souveraines dans l'entre-deux-guerres. Il s'appuie sur une série de données recensant les dettes souveraines par instrument et couvrant les alliés et les puissances ennemies, ainsi que certains membres du Commonwealth britannique entre 1913 et 1945. Cet ensemble de données fournit des séries temporelles détaillées des encours des principaux instruments souverains. Pour ce projet, les auteurs du présent article collaborent avec deux professeurs : Thomas J. Sargent, de l'université de New York, et George Hall, de l'université Brandeis.

A portrait of Angus Deaton, an elderly man with white hair and glasses, wearing a brown suit jacket, a white shirt, a red patterned bow tie, and a beige sweater. He is looking slightly to the left of the camera with a neutral expression.

LA GRANDE ÉVASION SELON DEATON

Peter J. Walker dresse le portrait d'Angus Deaton, dont les méthodes novatrices font le lien entre la théorie, l'économétrie, la politique économique et le quotidien des citoyens

Décembre 2015 n'a pas été un mois de tout repos pour Angus Deaton. Il y a d'abord eu le voyage à Stockholm pour recevoir le prix Nobel d'économie des mains du roi Gustave de Suède. Et ensuite l'article sur la mortalité des quadragénaires américains. Coécrit avec Anne Case, cet article, qui fera date, a focalisé l'attention du public sur le problème plus global des inégalités et de la stagnation des revenus.

« Quand vous recevez le Nobel, la médiatisation est incroyable, et je ne pensais pas que l'on pouvait faire plus. Or notre article a bénéficié d'encore plus d'attention, c'était comme si un tsunami avait cédé la place à un second, encore plus puissant », se rappelle Deaton lors de l'entretien qu'il nous accorde dans son bureau de Princeton, faisant chanter son léger accent écossais mâtiné d'inflexions transatlantiques.

Dans leur article, Deaton et Anne Case, une économiste de premier plan qui travaille avec lui à Princeton, ont fait une découverte surprenante : après des décennies de progrès, les taux de mortalité des Américains blancs d'âge moyen ont cessé de baisser, voire ont augmenté, après la fin des années 90, essentiellement en raison des suicides, de l'alcoolisme et de l'abus de drogues (opiacés, etc.). Quand Deaton et Case, qui sont mari et femme, ont rencontré Barack Obama à la Maison-Blanche pour la réception organisée en l'honneur des lauréats américains du Nobel, le président a interrompu Deaton, qui lui présentait son épouse : Oui, je connais le docteur Case, parlons de votre article. »

Intitulé « La hausse de la morbidité et de la mortalité des Américains blancs non hispaniques d'âge moyen au XXI^e siècle », l'article s'attaque frontalement à l'épidémie de dépendance aux opiacés et défend l'idée que ce problème de santé publique gravissime est aussi une crise économique. « Même si vous traitez l'addiction, rien n'est réglé, car la cause est bien plus profonde : chez les personnes n'ayant qu'un diplôme de fin d'études secondaires, les salaires réels dégringolent depuis 50 ans », affirme Deaton.

Le double tsunami du Nobel et de l'article est venu couronner une carrière universitaire prolifique faite de travaux aussi marquants qu'éclectiques, consacrés à la santé publique, la pauvreté, la consommation, l'épargne et bien d'autres sujets.

« Deaton a appliqué la finesse de ses analyses quantitatives à une série incroyable de sujets économiques et autres », explique Orley Ashenfelter, professeur d'économie à Princeton. « Son exploitation judicieuse des éléments probants et le soin avec lequel il sélectionne les données n'ont sans doute jamais été plus importants qu'à notre époque, où les avis les moins éclairés s'expriment avec véhémence et tendent à devenir une force politique de plus en plus puissante. »

L'histoire de Deaton commence dans un monde très différent du nôtre. Il a grandi à Édimbourg dans les

années 50 et en garde le souvenir d'une ville « plutôt sinistre ». Le jeune Deaton se réfugie dans la lecture, passionné par l'Inde et autres contrées lointaines. Il adore aussi jouer dehors et passe des après-midi entiers dans un grand parc voisin, les « Prairies », reconverti en espace de loisirs et aménagé sur les anciens jardins ouvriers que leurs propriétaires avaient été pressés de « cultiver pour la victoire » pendant la Seconde guerre mondiale, qui s'est achevée juste avant la naissance de Deaton.

Il a neuf ans quand toute la famille emménage dans un petit village près de la frontière anglo-écossaise. Deaton est remarqué par ses enseignants, ce qui comble les parents d'Angus, en particulier son père. N'ayant pas eu l'autorisation d'aller au lycée, celui-ci s'était rattrapé plus tard et avait suivi les cours du soir pour devenir ingénieur civil; il incite donc très fortement son fils à faire des études. La scolarité de Deaton se poursuit au Fettes College, où il entre à treize ans en compagnie d'un autre garçon, dans

Les débuts de sa carrière universitaire n'ont rien d'une irrésistible ascension; il se sent parfois frustré face à son apparente absence de progrès.

le cadre d'un programme réservé aux enfants de milieux défavorisés. Cette admission exauce les rêves les plus fous de son père.

Dans cet établissement, les élèves sont autonomes dans leurs apprentissages, ce qui sera très utile à Deaton. Apprendre devient un véritable passe-temps. Comme d'autres condisciples, il rejoint le corps de cadets de la Marine royale de son école et passe ses étés en mer. Il part ainsi à l'étranger pour la première fois et débarque en France, en Bretagne; tout l'équipage descend généralement à terre et s'achète du vin rouge à bon marché.

Après ses études secondaires, Deaton entre à Cambridge pour étudier les mathématiques, mais s'en désintéresse rapidement, jugeant alors que cette matière y est « incroyablement mal enseignée ». Il se met en quête d'une autre discipline et se dirige vers l'économie, sans trop savoir de quoi il retourne.

Son intérêt pour le sujet ne fait que croître. Il passe l'été à lire des manuels d'économie tout en vendant des vêtements à bord de paquebots transatlantiques comme le *Queen Elizabeth* et le *Queen Mary*. Deux fois par mois, les bateaux accostent au Quai 92 à New York, un quartier « assez mal famé où se succèdent des bistrotts sordides ». Progressivement, Deaton s'aventure hors du port et part découvrir le reste de Manhattan.

De retour à Cambridge, la dure réalité qu'il vient d'en-trevoir est au centre des discussions entre étudiants. « Nous lisions tous des journaux de gauche et travaillions pour la révolution — quel que soit le sens que nous donnions à ce mot —, ce qui consistait essentiellement à boire et jouer aux cartes », raconte Deaton.

Il obtient son diplôme en 1967 et fait un bref passage à la Banque d'Angleterre, puis revient à Cambridge pour terminer son doctorat et travailler comme assistant de recherche, mais aussi retrouver Mary Ann Burside, sa première femme. Ils emménagent non loin de là, dans le village où naîtront leurs deux enfants, Rebecca et Adam.

À Cambridge, Deaton trouve un mentor en la personne de Richard Stone, le futur lauréat du Nobel. Ils travaillent ensemble sur l'analyse de deux fondements de l'économie, l'épargne et la demande. Dans les années 70, alors que le Royaume-Uni connaît une forte inflation, il démontre très tôt sa perspicacité : constatant sa propre hésitation à acheter du café, il affirme, à contre-courant de la sagesse populaire, que l'inflation non anticipée peut contribuer à accroître, et non diminuer, l'épargne. Les sceptiques sont surpris quand le gouvernement, en annonçant une hausse de l'épargne des ménages, valide sa théorie.

Bien que Deaton impressionne, les débuts de sa carrière universitaire n'ont rien d'une irrésistible ascension; il se sent parfois frustré face à son apparente absence de progrès. Il n'est pas le seul dans son cas. Lui et son partenaire de tennis, le futur gouverneur de la Banque d'Angleterre Mervyn King, ressentent une déception identique, quoique prématurée, de n'avoir pas décroché de chaire professorale. Aucun des deux n'a encore atteint ses 30 ans.

Mais, en 1975, Deaton devient professeur d'économie à l'université de Bristol. Quelques mois auparavant, suite au décès tragique de son épouse Mary Ann, il avait

en effet décidé de changer de décor pour des raisons tant personnelles que professionnelles.

À Bristol, il élabore le Système de demande quasi idéal avec John Muellbauer, alors en poste au Birkbeck College de Londres. Comme son nom l'indique, le système ne prétend pas à la perfection, il est *presque* idéal, mais il fournit une vision plus complète et plus réaliste du comportement des consommateurs que les modèles tentés précédemment. Entre autres avantages, il permet de prédire avec plus de précision la manière dont les politiques, par exemple les modifications de la fiscalité, influent sur différents niveaux de revenu et groupes démographiques. Le Comité Nobel déclarera plus tard que « même 35 ans après, ce système demeure une pierre angulaire de l'estimation de la demande, que cette estimation se fonde sur des données globales, individuelles ou à l'échelle des ménages ».

Deaton passe l'année universitaire 1979–80 à Princeton. Ce congé sabbatique est un prélude à son installation définitive dans l'établissement, en 1983. Les ressources et la qualité intellectuelle qui caractérisent ce lieu l'impressionnent. Le seul souci est que Princeton ne le paie que sur neuf mois, et il lui faut donc trouver un emploi pour l'été. Il en décroche un à la Banque mondiale et s'occupe de ce qui deviendra l'Étude sur la mesure des niveaux de vie, qui cherche à comprendre comment les politiques influent sur les conditions sociales dans les pays en développement. Son rôle dans l'évolution de ce projet se révèle crucial, en particulier pour l'élaboration des enquêtes auprès des ménages.

À mesure que sa carrière avance, ces enquêtes se rangent parmi ses contributions les plus marquantes. Il fait œuvre de pionnier dans la manière de les exploiter et de les interpréter pour décrire plus précisément la réalité du terrain en examinant la consommation, en analysant les cohortes et en estimant les prix de marché locaux. Deaton a

SANTÉ ET SALAIRES

Dans leur article de 2015 sur la hausse de la morbidité et de la mortalité des Américains blancs non hispaniques au XXI^e siècle, Anne Case et Angus Deaton apportent des éclairages utiles sur l'épidémie d'addiction aux opiacés, la comparant en importance à la crise du sida.

Ils constatent que les taux de mortalité des hommes et femmes blancs non hispaniques âgés de 45 à 54 ans ont augmenté de 0,5 % par an entre 1999 et 2013, après avoir baissé au cours des deux décennies précédentes. La drogue, l'alcool et le suicide étaient les principaux facteurs du rebond de la mortalité, plus particulièrement chez les personnes non diplômées de l'enseignement supérieur. La morbidité était également en hausse, avec un nombre significativement plus élevé de personnes souffrant de troubles physiques ou mentaux. Dans les autres groupes démographiques aux États-Unis et dans les autres pays avancés, au contraire, la mortalité a poursuivi son déclin.

D'après Case et Deaton, ces tendances alarmantes sont dues au fait que la prescription de certains antalgiques, les opiacés (sortes d'opium de synthèse), s'est plus largement répandue à la fin des années 90, ce qui coïncide avec les hausses de la mortalité et de la morbidité. L'insécurité économique n'y est pas non plus étrangère : les Blancs d'âge moyen pauvres, en particulier, ont subi le ralentissement de la croissance des salaires médians aux États-Unis et le passage de régimes de retraite à prestations définies à des régimes à cotisations définies où le risque financier est transféré au salarié. Case et Deaton prévoient que, si l'épidémie n'est pas endiguée, une « génération perdue » sera à déplorer.

Dans l'article complémentaire de 2017 intitulé « Mortalité et morbidité au XXI^e siècle », ils constataient que la tendance s'était poursuivie jusqu'en 2015.

conduit bon nombre de ses travaux en Inde, en souvenir de sa fascination d'enfant pour le pays.

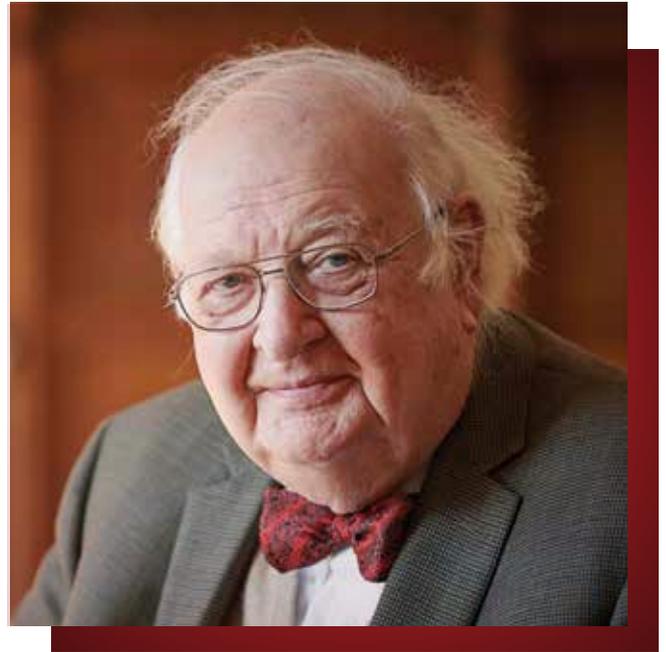
Les années 80 et 90 se révèlent riches en découvertes concernant la consommation et la nécessité de rapprocher les comportements individuels et les résultats globaux. Deaton analyse aussi la façon dont la consommation évolue dans le temps et formule le paradoxe qui porte son nom et en vertu duquel la version habituelle de l'agent représentatif dans l'hypothèse du revenu permanent est intrinsèquement incohérente, car le comportement temporel du revenu moyen implique que des variations transitoires du revenu devraient entraîner des variations plus importantes — et non pas moins importantes — de la consommation.

Au cours de cette période, Deaton se plonge plus avant dans l'économie du développement, s'intéressant, par exemple, à la thèse du « piège de la pauvreté ». Il conteste l'argument souvent brandi voulant que la malnutrition empêche les pauvres de gagner assez pour sortir de leur condition. S'appuyant sur des recherches conduites en Inde, Deaton et Shankar Subramanian, de l'université Cornell, montrent que le coût d'une alimentation suffisante représente seulement 5 % d'une journée de salaire et concluent que la malnutrition est une conséquence plutôt qu'une cause de la pauvreté.

Dans son ouvrage intitulé *La grande évasion. Santé, richesse et origine des inégalités*, qui paraît en 2013, Deaton juge que l'aide étrangère peut être préjudiciable, car elle rend les dirigeants des pays bénéficiaires plus redevables aux bailleurs de fonds qu'à leur propre population. Cela affaiblit le contrat social passé entre un État et ses citoyens et dissuade les autorités de renforcer les institutions et d'entreprendre d'autres réformes indispensables à un développement durable. « L'argument selon lequel ces gens sont si pauvres que nous devons agir semble très convaincant, mais ne l'est pas », dit-il. « Nous voulons surtout éviter de leur nuire, et c'est pourtant exactement ce qui arrive. »

Ces arguments suscitent la polémique. « À cette accusation assez vague et mal étayée de dommages institutionnels à long terme, nous avons pléthore de résultats concrets et tangibles à opposer, comme le personnel infirmier, les enseignants, les vaccinations ou encore les morts évitées », réplique Duncan Green, d'Oxfam Grande-Bretagne, dans le blogue de l'organisation de lutte contre la pauvreté. D'autres font valoir que le problème tient en réalité aux modalités de fourniture de l'aide internationale. Le débat n'est pas clos.

Pas plus que celui concernant le motif central de l'ouvrage de Deaton, à savoir les progrès remarquables des 70 dernières années en matière de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la santé dans le monde. « Sans la mondialisation, de telles avancées auraient été inimaginables », écrit Deaton. Il récuse que la mondialisation soit le problème, estimant que les vrais coupables sont « les gagnants de la mondialisation qui tirent l'échelle derrière eux », avec à la clé des politiques publiques médiocres



L'économiste Angus Deaton soutient que l'aide internationale peut être nocive.

incitant les entreprises à rechercher des rentes et se soldant par une offre de soins insuffisante et une stagnation des salaires. Certains aspects de cet argumentaire sont mis en avant dans l'article de 2017 coécrit avec Case et intitulé « Mortalité et morbidité au XXI^e siècle ».

Deaton a rencontré Case à Princeton, l'a épousée en 1997, et ils travaillent à présent dans deux bureaux voisins. Être marié à un collègue est le plus souvent plaisant et joyeux, mais implique aussi certains compromis qu'ils n'ont pas encore trouvés, comme Deaton le concède. « Les gens veulent nous interroger partout, tout le temps ; or si je suis en train de m'exprimer pendant qu'Anne enseigne, il nous est assez difficile de nous poser pour faire notre travail. » Pendant ses loisirs, le couple aime pêcher à la mouche, cuisiner et voyager.

En décembre 2016, un an après le tourbillon du prix Nobel et de l'article sur la mortalité, Deaton saute dans un taxi noir londonien, accompagné de Case et de son fils Adam, et demande à être déposé à Buckingham Palace. « Vous êtes là pour quoi ? », demande le chauffeur, ne sachant pas s'il a à faire à des touristes ou des invités de Sa Majesté. « Mon père a inventé un porte-rouleau de papier toilette qui plaît à la reine », répond Adam du tac au tac. Arrivé au palais, Deaton est fait chevalier par le Prince William, duc de Cambridge.

« C'est un merveilleux hommage au savoir, déclare Sir Angus Deaton, et c'est bien plus agréable que de quêrir un cheval, une armure et une lance et d'aller guerroyer pour la reine. » **FD**

PETER J. WALKER est responsable principal en communication au Département de la communication du FMI.



L'E-stonie décolle

Toomas Hendrik Ilves explique comment la numérisation peut grandement faciliter notre quotidien

TOOMAS HENDRIK ILVES est l'ancien président de l'Estonie et l'homme grâce à qui ce pays autrefois surtout réputé pour son industrie forestière est aujourd'hui connu pour être le lieu de naissance de Skype. S'inspirant de son apprentissage de la programmation informatique quand il était au lycée dans le New Jersey, Ilves a lancé le projet Tiger Leap (« saut du tigre »), destiné à construire les infrastructures de réseau et connecter les écoles à Internet. Le projet date du début des années 90 ; l'Estonie venait de recouvrer son indépendance après l'effondrement de l'Union soviétique et Ilves a su voir dans la technologie un moyen prometteur de doper l'économie en panne.

Né en Suède de parents estoniens qui avaient fui le Rideau de fer, Ilves a grandi aux États-Unis. Il était en poste à Washington, en tant qu'ambassadeur d'Estonie aux États-Unis et au Canada, quand il a jeté les bases du programme de numérisation connu aujourd'hui sous le nom d'e-Estonia. Élu à la présidence de l'Estonie en 2006, il a effectué deux mandats.

Dans l'entretien qu'il a accordé à Bruce Edwards pour *F&D*, Ilves précise que ce sont des politiques plus que des technologies innovantes qui ont permis la transformation numérique remarquable du pays.

F&D : Quel est actuellement le degré de numérisation de l'économie estonienne ?

THI : Seules trois démarches administratives requièrent de se déplacer : le mariage, la vente d'un bien immobilier et le divorce.

F&D : Les citoyens se sont-ils bien adaptés au système ?

THI : Oui. Les Estoniens à l'étranger se plaignent souvent que les systèmes ne fonctionnent pas. À la fin de mon mandat, je suis parti pour la Silicon Valley, le haut lieu des technologies de l'information et de l'innovation. Dans un rayon de 15 kilomètres, vous avez les sièges sociaux d'Apple, de Facebook, de Google, de Tesla et j'en passe. Pourtant, quand j'ai inscrit ma fille à l'école, j'ai dû prouver que nous vivions à Palo Alto en produisant une copie de ma facture d'électricité. J'ai trouvé le contraste vraiment saisissant.

Les Estoniens habitant dans la Silicon Valley, qui est le centre de l'univers pour la technologie, se demandent tous pourquoi on y vit comme dans les années 50 !

F&D : Certains aspects de la numérisation sont très contestés dans de nombreux pays en raison de la collecte de données qu'elle suppose. A-t-il été difficile de convaincre les Estoniens à ce sujet ?

THI : Il n'y a pas eu de réelles objections, car le système est extrêmement sûr, notamment du fait de son architecture : nous n'avons pas de bases de données centrales. L'accès n'est possible que par un système avec chiffrement de bout en bout et authentification à deux facteurs. Il faut disposer d'une identité numérique sécurisée ou d'une carte d'identité.

F&D : Sur quelle technologie s'appuie le système ?

THI : Les échanges de données sont décentralisés, ce qui signifie que vous seul et les personnes que vous y autorisez ont accès à vos données. Si vous autorisez un médecin, seul ce praticien-là peut consulter vos données médicales. Et le système enregistre systématiquement tout accès aux données. Ceux qui seraient tentés d'essayer savent donc qu'ils seraient tracés.

En fait, tout repose sur la confiance. Je peux vous garantir que, même dans le cas des crimes les plus horribles, l'État estonien n'irait pas consulter des données privées, car les dirigeants sont parfaitement conscients que toute corruption éventuelle du système le ferait tomber à plat et s'effondrer. Alors personne ne prend ce risque.

F&D : Au tout début du processus, certains Estoniens n'étaient-ils tout de même pas réticents ?

THI : Leurs données sont stockées ; ils ne les partagent pas. Les Estoniens apprécient ce système, car il est pratique. Tous les enregistrements des utilisateurs sont bien plus en sécurité que s'ils étaient imprimés. En réalité, il est encore possible de continuer avec le support papier ; simplement les gens préfèrent faire autrement.

F&D : La technologie se révèle-t-elle insurmontable pour certaines personnes âgées ?

THI : Nous fonctionnons ainsi depuis 25 ans. Donc les quinquagénaires actuels avaient 25 ans quand le système a été lancé. En fait, il suffit d'avoir accès à un ordinateur, de savoir lire et de posséder une carte d'identité. Cela n'a donc pas été un problème. En matière d'emploi, le taux de chômage est de 4,4 % en Estonie, ce qui correspond presque au plein emploi. À l'avenir, la technologie va bien sûr occuper une place croissante. Nous nous considérons comme des précurseurs, car nos élèves apprennent la programmation informatique à l'école primaire.

F&D : La numérisation en Estonie a donné naissance à quelques concepts intéressants, comme celui de « résident virtuel » proposé aux non-résidents. Quels sont les avantages de l'e-résidence ?

THI : Cela concerne essentiellement les petites et moyennes entreprises qui veulent entrer dans l'Union européenne. Il leur suffit de créer leur entreprise estonienne en ligne. Elles sont alors imposables en Estonie, ce qui est avantageux, car les taux y sont plus bas.

F&D : Est-ce un moyen pour le gouvernement d'élargir l'assiette fiscale ?

THI : Pas vraiment. Nous gagnons un peu d'argent, mais l'enjeu réside surtout dans l'innovation. L'e-résidence amène les gens à concevoir différemment le rôle de l'État et du marché unique européen. C'est une remise en cause de l'idée selon laquelle il faut être physiquement présent dans l'UE pour y avoir une entreprise. C'est faux. Bien des entreprises sont d'ores et déjà virtuelles. Chez nous, le principe est juste un peu plus poussé.

F&D : Pouvez-vous imaginer une Union européenne intégrée sur le plan numérique ?

THI : Tel était le programme de la présidence estonienne qui vient de s'achever : amener l'UE à en envisager le cadre juridique. Actuellement, le travail, les capitaux, les biens et certains services circulent librement. Mais il n'en va pas de même pour les services numériques ou les données. L'Estonie a œuvré pour que ces barrages essentiels sautent.

Voici un exemple d'innovation géniale : en Estonie, les ordonnances sont numériques. Vous allez consulter un médecin, qui saisit l'ordonnance dans son ordinateur. À partir de là, pour son renouvellement, vous vous rendez dans n'importe quelle pharmacie, vous insérez votre carte et vous obtenez votre médicament. La Finlande a plus ou moins adopté notre plateforme. Par conséquent, j'ai proposé au président finlandais de relier nos deux systèmes puisque nous avons huit millions de visiteurs finlandais par an. Et bien cela a pris pratiquement six ans, mais, depuis cet été, un Finlandais en visite en Estonie qui souhaite racheter un médicament n'a qu'à appeler son médecin en Finlande et se rendre dans une de nos pharmacies. Un jour peut-être, cela existera à l'échelle de l'Europe, mais notre système constitue déjà une avancée remarquable.

F&D : L'expérience estonienne est très intéressante à tellement d'égards. Pourquoi n'y a-t-il pas plus de pays qui vous emboîtent le pas ?

THI : Je persiste à dire que ce n'est pas une question de technologie, mais de volonté politique, de mesures, de lois et de règlements à adopter, dans cet ordre. Pour fonctionner, le système doit reposer sur une législation. Il faut définir une identité numérique, puis élaborer des règlements pour empêcher les abus. En Estonie, la recette a fait ses preuves. **FD**

Cet entretien a été révisé dans un souci de brièveté et de clarté.

Un petit pays plein de ressources

Dans ce pays de 1,3 million d'habitants, il est bien rare de devoir faire la queue. La quasi-totalité des services administratifs et un nombre croissant de services du secteur privé sont proposés en ligne sur le portail très efficace d'e-Estonia.com. L'Estonie est un des pays du monde les plus avancés en matière de numérisation grâce à une initiative d'investissement dans les technologies soutenue par les autorités et remontant au début des années 90. Depuis, des sommes considérables ont été investies dans l'augmentation de la bande passante et l'élaboration de programmes scolaires intégrant les technologies et l'innovation. Dès l'âge de sept ans, les élèves apprennent à écrire du code.

Toute cette société numérique estonienne repose sur une carte d'identification nationale cryptée, véritable sésame pour les services en ligne (déclaration de revenu en un clic, vote électronique, dossier médical numérisé, etc.). Grâce aux technologies de l'information, les services de sécurité peuvent mieux localiser les victimes d'accidents et la police est 50 fois plus efficace.

L'Estonie est aussi devenu un petit paradis pour les jeunes pousses comme Skype. Son programme de résidence virtuelle continue d'attirer les entrepreneurs non résidents qui veulent créer une entreprise dans l'Union européenne.



LES CROISÉS DU NUMÉRIQUE

La technologie comme arme anticorruption

Chris Wellisz

Oleksii Sobolev était gestionnaire de fonds le jour et militait en faveur de la démocratie la nuit. Après le travail, il quittait son bureau de Kiev chez Dragon Asset Management et se joignait à la foule massée sur la place de l'Indépendance pour exiger la démission d'un président jugé corrompu. Sobolev distribuait de la nourriture et aidait au nettoyage de la place. Quand la police a commencé à tirer sur les manifestants, il a rapporté des pneus qui ont été brûlés pour créer un rideau de fumée protecteur.

« Le mot d'ordre était « le feu sauve des vies », se rappelle Sobolev.

Le président ukrainien a fini en exil et Sobolev a arrêté la gestion de patrimoine et accepté un poste de conseiller non rémunéré pour aider à restructurer les entreprises publiques. Quatre ans plus tard, il a mis ses compétences au service de la lutte contre la corruption, un fléau qui continue de sévir dans ce pays d'Europe de l'Est comptant 44 millions d'habitants. En 2016, l'Ukraine se classait au 131^e rang sur 176 pays selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International.

L'équipe de militants de Sobolev a créé un système d'enchères électronique qui a rendu plus transparentes les ventes notoirement opaques d'actifs publics (prêts bancaires, déchets métalliques, etc.). Durant les 13 premiers mois, ce système appelé ProZorro.Sale a brassé 210 millions de dollars, presque autant que ce qu'avaient rapporté les ventes liées aux privatisations au cours des cinq années précédentes, affirme Max Nefyodov, premier vice-ministre de l'Économie ukrainien. C'est un ballon d'oxygène non négligeable pour l'État à court de liquidités.

Sobolev appartient à une nouvelle génération de jeunes idéalistes qui utilisent les technologies numériques pour promouvoir la transparence et l'intégrité. Tout comme les portables et les réseaux sociaux ont contribué à l'émancipation des soulèvements populaires d'Ukraine jusqu'en Tunisie, les technologies du XXI^e siècle (chaînes de blocs, mégadonnées) constituent des armes puissantes contre la corruption, un phénomène qui remonte au moins au premier siècle avant notre ère, quand Jules César s'assurait le titre de pontife suprême en graissant la patte aux électeurs.

À l'échelle mondiale, on estime que le coût des seuls pots-de-vin atteint jusqu'à 2.000 milliards de

dollars par an, soit à peu près le PIB de l'Italie et plusieurs fois les 142 milliards de dollars de l'aide au développement. Mais le prix de la corruption au sens large est bien plus élevé ; d'après « Corruption: Costs and Mitigating Strategies », une étude du FMI parue en 2016, elle décourage l'investissement privé, au détriment de la croissance économique. Les fonctionnaires corrompus ont recours aux deniers publics pour financer des projets dispendieux qui entraînent le versement de pots-de-vin et siphonnent les budgets qui pourraient être consacrés à la santé, à l'éducation et à d'autres services en faveur des pauvres. En outre, dans une société où il est plus important d'avoir des relations que de faire des études, les jeunes ne sont guère incités à acquérir de nouvelles compétences.

« Dans les pays moins corrompus, le taux de croissance, le PIB et l'indice de développement humain des Nations Unies (qui mesure par exemple l'espérance de vie et les années de scolarisation) sont plus élevés », indique Susan Rose-Ackerman, qui enseigne le droit à Yale et étudie l'économie politique de la corruption.

C'est pour cette raison que des institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale aident les gouvernements à combattre la corruption en améliorant la transparence, la responsabilité et le renforcement des institutions. Cette offensive anticorruption ouvre des perspectives aux entreprises technologiques : le groupe Bitfury, par exemple, a signé un contrat avec la République de Géorgie pour enregistrer des titres fonciers en recourant aux chaînes de blocs. Cette technologie sert à la fois de moyen d'échange (d'argent ou d'informations) et de base de données enregistrant automatiquement les transactions. Les enregistrements sont cryptés et stockés dans un réseau d'ordinateurs, plutôt que centralisés, afin qu'ils ne puissent pas être modifiés ou volés.

Certaines jeunes pousses proposent leurs services à des organismes caritatifs ou des gouvernements. C'est le cas de la société dubloise AID:Tech, à l'origine d'une plateforme garantissant l'intégrité des dons et des prestations sociales.

« Je connais pas mal de gens qui aimeraient donner mais y renoncent faute de savoir où va l'argent », explique Joseph Thompson, PDG et cofondateur d'AID:Tech.



Depuis Kiev, en Ukraine, Oleksii Sobolev s'emploie à rendre l'administration plus transparente.

L'idée de créer cette société lui est venue en 2009, lors d'un événement caritatif. Il effectuait une course de près de 250 kilomètres dans le Sahara pour collecter de l'argent en faveur d'enfants nécessitant des opérations de chirurgie réparatrice. Quand il a demandé à l'association organisatrice si les fonds avaient bien été versés aux bénéficiaires prévus, elle n'a pas été en mesure de le lui prouver.

Titulaire d'une maîtrise en commerce, en monnaies électroniques et en informatique, Thompson s'est mis en tête de faire en sorte que les dons ne « s'égarant » plus et il a trouvé la solution : les chaînes de blocs ou technologie des registres distribués. Conçue au départ pour stocker et échanger des bitcoins (cryptomonnaie), cette technologie a été adaptée à divers usages.

« Si vous pouvez accéder à un bénéficiaire final sur la chaîne de blocs, c'est directement par son compte bancaire », déclare Thompson. Les dons vont directement au bénéficiaire, sans intermédiaires ; ma société fournit la technologie, mais ne manipule pas d'argent. « Il n'y a plus de fraude, plus de personnes réclamant de prestations pour des parents décédés ou des frères et sœurs ayant émigré. »

La Croix-Rouge irlandaise a accepté d'expérimenter la solution de Thompson, avec un programme destiné à distribuer de l'aide aux Syriens réfugiés au Liban : chaque bénéficiaire se voyait remettre un petit badge portant un code QR, un genre d'étiquette à lecture optique. L'argent était déduit lorsque

les cartes étaient lues aux caisses des supermarchés. Quelque 500 coupons électroniques d'une valeur de 20 dollars chacun ont été souscrits au Liban et pas un cent ne s'est perdu en chemin.

« Les résultats ont été fantastiques », assure Daniel Curran, responsable de la collecte de fonds pour la Croix-Rouge irlandaise. À l'aide d'un tableau de bord mis au point par Thompson, il a suivi les dépenses de chaque bénéficiaire en temps réel, récoltant ainsi de précieuses informations sur leurs besoins. (Il a constaté avec surprise que les réfugiés qui devaient être réinstallés en Irlande achetaient des produits d'hygiène dentaire plutôt que des vêtements d'hiver.)

Ces moyens techniques permettent aussi aux organismes caritatifs de séduire des donateurs plus jeunes adeptes du smartphone et donc de moins dépendre des campagnes de vente directe. Au final, c'est plus d'argent qui va aux personnes dans le besoin.

« Le système est moins cher, plus transparent et plus efficace, à la fois pour récolter des dons, mais aussi pour s'assurer qu'ils sont bien acheminés aux bénéficiaires », conclut Curran.

AID:Tech se développe rapidement et décroche des marchés comme fournisseur de logiciels pour l'envoi de fonds en Serbie, le paiement d'allocations sociales en Jordanie ou le versement d'aides aux femmes sans abri en Irlande. La société lève entre 3 et 5 millions de dollars auprès des investisseurs et prévoit d'ouvrir des bureaux à Singapour et à Dubaï ; elle s'est

fixé comme objectif d'avoir au moins 100.000 personnes sur la plateforme d'ici juin.

Thompson n'hésite pas à dire que les bonnes œuvres doivent rapporter : « Nous sommes une entreprise à but lucratif, mais nous exploitons la technologie pour remédier à certains des problèmes les plus importants de la planète. » La plateforme peut être utilisée par les gouvernements et les organismes sociaux du monde entier, avec une clientèle se chiffrant potentiellement en milliards.

Le stockage numérique sécurisé des documents constitue une autre application prometteuse des chaînes de blocs.

« Cette technologie est réellement puissante, car elle nous offre quelque chose que nous n'avions pas dans le monde numérique », explique Gonzalo Blousson, cofondateur et PDG de Signatura, une plateforme permettant à des utilisateurs multiples de signer et d'authentifier des documents. « L'information numérique est facile à modifier. Les chaînes de blocs nous offrent l'immutabilité. »

Blousson travaille avec Córdoba, la deuxième ville d'Argentine, qui vient d'adopter une loi obligeant les responsables publics à remplir des déclarations financières. Les chaînes de blocs en garantissent à la fois la visibilité par le public et l'inaltérabilité.

Blousson et son équipe ont aussi eu recours à ces chaînes pour construire une plateforme de passation de marchés appelée Teneris, utilisable par les entreprises et les administrations voulant lancer des appels d'offres pour la fourniture de biens et de services, sachant que ces procédures sont souvent exposées au risque de pots-de-vin et de truquage des offres.

Mais les chaînes de blocs ont leurs limites, avertit Beth Noveck, une enseignante de l'université de New York spécialisée dans les technologies améliorant la transparence des administrations. La corruption se produit aussi après l'attribution des marchés, quand une entreprise du bâtiment utilise des matériaux de mauvaise qualité pour réaliser des économies, par exemple.

Et c'est là qu'interviennent les mégadonnées, un outil d'investigation prometteur selon Noveck. Avec cette technologie, il est possible d'agréger les données sur les dépenses publiques et sur la passation des marchés pour détecter des signes de gaspillage, de fraude ou de corruption. Pour reprendre l'image utilisée par Noveck, « on peut identifier la personne dont le beau-frère décroche un peu trop de marchés ».

Savoir mobiliser les citoyens fait aussi toute la différence, ajoute Noveck, qui est avocate de formation et dirige le Governance Lab à l'université de New York. C'est précisément ce que font des gens comme Diego Mendiburu. Ancien journaliste et passionné de technologies, il a réuni une équipe de programmeurs pour

mettre au point une application mobile qui permet aux Mexicains de signaler les services publics laissant à désirer. Les utilisateurs peuvent filmer avec leur téléphone et partager leurs petites vidéos montrant des nids de poule attendant d'être bouchés ou des arbres abattus illégalement. L'objectif est de dénoncer des agents publics pour les forcer à prendre des mesures.

L'application, intitulée Supercivicos, utilise le GPS pour déterminer la date et le lieu des prises de vue et constitue une base de données. Les enregistrements peuvent servir à des groupes de la société civile ou des organismes gouvernementaux pour identifier les services posant problème et trouver des solutions.

Mendiburu veut faire des utilisateurs des journalistes-citoyens engagés : « Il ne s'agit pas seulement de pointer des dysfonctionnements, mais aussi de raconter des histoires, indique-t-il. Il nous semble que ce projet peut s'exporter vers d'autres pays d'Amérique latine. »

En Ukraine, les dirigeants de ProZorro.Sale ont des ambitions comparables (ProZorro est un jeu de mots

« On peut identifier la personne dont le beau-frère décroche un peu trop de marchés. »

combinant « transparence » en ukrainien et Zorro, le héros de fiction mexicain qui défendait les pauvres contre les fonctionnaires corrompus). En décembre, la branche ukrainienne de Transparency International était en discussion avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en vue d'adapter le système pour l'utiliser ailleurs en Europe.

Les technologies numériques, bien qu'efficaces, peuvent naturellement être contrecarrées par les gouvernants, dont le soutien est nécessaire dans la lutte contre la corruption des agents publics. À la fin de l'année dernière, la Banque mondiale et le FMI ont critiqué l'Ukraine, l'accusant de saboter son agence nationale de lutte contre la corruption et, malgré ses promesses, de n'avoir pas créé de juridiction indépendante pour juger les affaires de corruption.

Comme le résume Viktor Nestulia, directeur du programme des projets innovants à Transparency International Ukraine, « les outils numériques sont importants, mais les institutions le sont bien plus encore ». **FD**

CHRIS WELLISZ est membre de la rédaction de *Finances & Développement*.



LIBÉRER

la richesse publique

Les administrations pourraient mieux faire en termes de gestion
et de comptabilisation de leurs actifs

Dag Detter et Stefan Fölster

Les administrations nationales et locales détiennent un trésor potentiel d'actifs, essentiellement sous forme de biens immobiliers et d'entreprises publiques. Avec une meilleure gouvernance, nombre de ces actifs — bâtiments obsolètes, terrains en friche, sites industriels désaffectés et droits aériens — pourraient créer de la valeur et générer des recettes pour financer les budgets des administrations, abaisser les impôts ou investir en

infrastructures indispensables. Malheureusement, les chances d'améliorer la gouvernance de la richesse publique se sont en grande partie égarées dans le débat qui oppose propriété de l'État à privatisation.

Prenez une ville comme Boston, qui, selon sa propre comptabilité, ne semble pas particulièrement fortunée. Elle a déclaré une valeur totale d'actifs de 3,8 milliards de dollars en 2014, dont 1,4 milliard de dollars en biens immobiliers. Son passif de 4,6 milliards

de dollars dépasse son actif, mais cette valorisation sous-estime considérablement la vraie valeur de son patrimoine. En suivant les conventions comptables adoptées par la plupart des villes américaines, Boston déclare ses actifs à leur valeur comptable, en fonction de leurs coûts historiques. Si elle observait les normes internationales d'information financière, qui exigent d'utiliser la valeur marchande pour évaluer les actifs, leur valorisation serait considérablement plus élevée que celle actuellement déclarée. Autrement dit, la ville fonctionne sans tirer pleinement parti de sa richesse cachée.

Selon une estimation indépendante du portefeuille immobilier de la ville de Boston faite récemment à partir d'une liste consolidée de ses biens, la valorisation indicative de ses seuls biens immobiliers est d'environ 55 milliards de dollars. Le portefeuille immobilier de la ville est constitué d'actifs allant de la Régie du logement (Boston Housing Authority), avec ses 4,7 milliards de dollars d'immeubles et de terrains, au Marché public de Boston (Boston Public Market), valorisé à 5,6 millions de dollars (ces valorisations sont issues des travaux de l'un des auteurs du présent article et du cabinet Tolemi, qui effectue des analyses de données pour les administrations locales).

La comptabilisation en valeur marchande aux conditions actuelles d'usage est le premier pas vers une bonne gestion d'actifs. Il faut ensuite considérer le rendement dégagé par la ville sur les revenus de ces actifs et sur la hausse de leur valeur marchande. C'est essentiel non seulement pour comparer leur utilisation actuelle à l'utilisation optimale potentielle, mais aussi pour voir si la performance est satisfaisante et montrer aux parties prenantes que leur patrimoine est géré de manière responsable.

Même si Boston dégage effectivement un revenu sur un certain nombre de ses actifs, la ville, par nature ou par défaut, ne déclare aucun rendement sur ses actifs — autrement dit, elle n'établit aucun lien entre la valeur des actifs et ce qu'ils rapportent. En supposant, avec prudence, que la ville puisse dégager un rendement de 3 % sur ses actifs commerciaux moyennant une gestion plus professionnelle et plus indépendante politiquement, un tel rendement sur un portefeuille de 55 milliards de dollars équivaldrait à un revenu de près de 1,7 milliard de dollars par an. C'est près de quatre fois le plan actuel d'immobilisations de la ville, d'environ 400 millions de dollars. En d'autres termes, même avec un rendement modeste, Boston pourrait quadrupler ses investissements en infrastructures.

Pour avoir une idée de ce qui est possible avec une meilleure gestion de l'immobilier d'une ville, prenez le projet d'urbanisme de la ville et du port de Copenhague (By og Havn) — le plus grand d'Europe, avec ses 522 hectares de quartiers côté ville et côté mer. La mise en valeur réussie de ces actifs regroupés au sein d'une même institution indépendante et dans un même bilan va permettre de financer et de gérer la construction de plus de 33.000 nouveaux logements, 100.000 bureaux et une nouvelle université pour plus de 20.000 étudiants, ainsi que de nouveaux parcs, commerces et équipements culturels. Les retombées de ce projet ont contribué à financer des

investissements, notamment l'extension du réseau du métro. L'aménagement des 157 hectares de HafenCity à Hambourg est un autre exemple. Ce quartier du centre-ville, constitué de vieux bâtiments portuaires, est en train d'être transformé en plus de 2 millions de mètres carré d'espaces pour bureaux, hôtels, boutiques et quartiers résidentiels.

Des occasions manquées

Nombre d'occasions de ce type sont manquées. Dans notre ouvrage de 2017, *The Public Wealth of Cities*, nous attirons l'attention sur un exemple de la région de Boston. Si l'aéroport de Logan à Boston était déplacé de son site remarquable en bord de mer sur un terrain moins onéreux dans l'intérieur des terres, il permettrait de réaliser un bénéfice exceptionnel considérable sur les actifs fonciers du front de mer, qui serait probablement bien supérieur aux coûts de construction d'un nouvel aéroport et de ses infrastructures. Indirectement, les investissements qui en découleraient donneraient aussi un coup de fouet au PIB. Les conditions de vie en seraient améliorées, car les gens aiment les vues sur la mer. Mais, surtout, ce serait un enrichissement pour l'administration de la ville et celle de l'État, qui pourrait ensuite être exploité dans le cadre d'un bilan consolidé pour effectuer, par exemple, des dépenses indispensables en infrastructures. En prime, les modes de transports existants vers l'aéroport de Logan resteraient utilisés pour transporter les voyageurs vers ce qui pourrait devenir un quartier spectaculaire de Boston.

Lorsqu'il s'agit de connaître leurs actifs, nombre de villes dans le monde ont encore moins d'informations disponibles

La comptabilisation en valeur marchande aux conditions actuelles d'usage est le premier pas vers une bonne gestion d'actifs.

que Boston. Un audit de la ville de Washington, par exemple, réalisé en 2017 par l'inspecteur général, montre que la Direction des services généraux (DSG) « ne tient pas à jour d'inventaire complet et exact des biens appartenant à la ville et ne présente pas non plus de rapport annuel recensant les changements d'inventaire au Conseil municipal de la ville, comme l'exige la législation. La DSG ne dispose pas des politiques ni des procédures appropriées pour tenir à jour de tels fichiers, recueillir et enregistrer les données requises, et créer les champs nécessaires dans sa base de données pour enregistrer et actualiser un inventaire. »

Même un certain nombre de pays ne sont pas tellement mieux informés sur la valeur des actifs qu'ils détiennent.

Un certain nombre d'actifs « dépendant des politiques des pouvoirs publics » et financés par les impôts — parcs nationaux



Les responsables politiques qui achètent habilement le soutien de divers groupes sont récompensés, contrairement à ceux qui promulguent des réformes au nom de l'intérêt général.

ou routes, par exemple — n'ont pas nécessairement besoin d'une valorisation précise. Ce qui est plus inquiétant, c'est la méconnaissance des pouvoirs publics de leurs actifs commerciaux publics susceptibles de générer une source de revenus : entreprises publiques, compagnies de services publics, actifs de transport tels que ports et aéroports, et ressources naturelles susceptibles d'être commercialisées, telles que droits aériens, spectres à large bande, biens immobiliers et infrastructures à péage.

Le FMI a tenté d'établir des statistiques sur la valeur comptable des actifs commerciaux publics de 27 pays dans un document de 2013 (FMI, 2013). Nous avons ajouté d'autres pays dans notre ouvrage de 2015, *The Public Wealth of Nations*. Selon nos estimations, les actifs commerciaux publics sont du même ordre de grandeur que le PIB mondial annuel, chiffré par le FMI à 75.000 milliards de dollars en 2013, et sont nettement supérieurs à la dette publique mondiale de 54.000 milliards de dollars. Au niveau des villes, les chiffres de valorisation disponibles semblent indiquer que l'ensemble du portefeuille immobilier d'une ville a la même valeur que son PIB et représente un quart du total de la valeur marchande immobilière.

Bien que certaines entreprises publiques soient fort bien gérées, comme Statoil en Norvège, elles sont plutôt l'exception. Selon les études réalisées par Bloom et van Reenen (2010) à partir de données détaillées sur les méthodes de gestion, les entreprises publiques accusent un retard considérable par rapport aux entreprises privées.

Selon une comparaison avec un certain nombre d'institutions parmi les plus professionnelles en matière de gouvernance des actifs commerciaux publics, telles que Temasek à Singapour, ou avec des fonds de pension gérant des actifs du même type, il devrait être possible de dégager des rendements nettement plus élevés. Supposons avec prudence un rendement annuel supplémentaire de 3 % dans le monde : il représenterait 2.700 milliards de dollars, soit plus que le total des dépenses mondiales actuelles en infrastructures de transport, d'électricité, d'eau et de communication.

En outre, cela représente des coûts pour la démocratie. La richesse publique facilement accessible aux administrations

des villes ou des États incite aux abus — faveurs politiques, par exemple, en échange de contrats lucratifs ou de postes dans des entreprises publiques, libre accès aux terrains ou à l'eau d'un État accordé par les compagnies publiques des eaux en échange d'un appui politique, soutien des syndicats si une entreprise publique augmente les salaires, et laissez-faire sous la pression de minorités virulentes opposées aux projets d'aménagement. C'est de toutes ces façons-là que la démocratie qui œuvre pour le bien commun dégénère en clientélisme ou pire encore. Les responsables politiques qui achètent habilement le soutien de divers groupes sont récompensés, contrairement à ceux qui promulguent des réformes au nom de l'intérêt général.

Une révolution qui n'a que trop tardé

L'invention de la comptabilité en partie double et de la comptabilité d'exercice il y a près de 700 ans a donné naissance au bilan. En revanche, l'élaboration d'une comptabilité digne de ce nom du secteur public ne fait que commencer. Pour le secteur public, un tel bilan permettrait de quantifier et de publier des risques budgétaires particuliers, tels que les garanties et autres passifs conditionnels, comme le stipule le troisième pilier du code de transparence des finances publiques du FMI. La Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont les deux pays considérés comme pionniers de l'adoption de la comptabilité d'exercice dans les finances publiques — comptabilisation des recettes et des dépenses au moment où elles se réalisent.

Au Royaume-Uni, la demande est de plus en plus forte pour une meilleure utilisation des bilans des collectivités locales, en raison notamment de la forte demande de logements sociaux dans l'ensemble du pays. En outre, les conseils municipaux au Royaume-Uni se lancent sans hésiter sur le marché de l'immobilier commercial, en empruntant à des taux gouvernementaux favorables pour acquérir des biens immobiliers commerciaux en espérant de plus forts rendements pour financer leurs déficits, après des années de coupes budgétaires par l'administration centrale. C'est un rôle pour lequel ils sont mal adaptés, ce qui présente donc d'énormes risques financiers et budgétaires.



En conséquence, le gouvernement britannique prend actuellement des mesures pour améliorer la gestion du bilan. Dans la dernière proposition de loi de finances, il a entrepris une analyse du bilan afin d'utiliser plus efficacement ses actifs commerciaux publics, en examinant notamment les possibilités d'améliorer le rendement des investissements et de réduire le coût des passifs. Cette analyse contribuera à libérer des ressources pour de nouveaux investissements en services publics et à améliorer la viabilité des finances publiques.

Vers une gouvernance efficace

Le saint graal de la gestion des actifs commerciaux publics réside dans une disposition institutionnelle qui dissocie les aspects de gouvernance de la responsabilité directe de l'administration. Cela peut se faire au moyen d'un bilan indépendant qui encourage une gouvernance active à long terme dans le but de créer une plus forte valeur financière et sociale. Une gouvernance efficace assure une valeur maximale en toute transparence, conformément aux normes internationales optimales et indépendamment des influences politiques à court terme.

Un certain nombre de pays ont progressé en mettant en place un fonds souverain national, similaire à un fonds d'investissement privé, mais détenu à 100 % par le secteur public, avec un actionariat professionnel actif pour garantir une valeur maximale à long terme. De tels fonds souverains nationaux opèrent en vertu d'un mandat des autorités, tout en restant suffisamment indépendants des influences politiques à court terme, à l'instar d'une banque centrale indépendante. Cette disposition allie les intérêts de la gestion commerciale des actifs et de leur cycle de vie à long terme, et assure le financement d'entretien, qui constitue l'essentiel des coûts sur leur durée de vie.

En Autriche, par exemple, l'ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG) est une holding d'État, similaire à Solidium en Finlande, qui gère les entreprises cotées de l'administration. Autre exemple : Temasek, à Singapour, qui a déclaré un rendement annuel moyen de 15 % sur ses 35 années d'existence.

Un petit nombre de villes ont réussi à mettre en place des sociétés holding ou des fonds indépendants et professionnels pour gérer leurs actifs commerciaux et contribuer à financer les investissements en infrastructures — la City & Port Company de Copenhague et la Hafencity de Hambourg, par exemple. La MTR Corporation (à l'origine, Mass Transit

Railway Corporation) de la RAS de Hong Kong a financé et géré non seulement les vastes investissements en infrastructures ferroviaires de la ville, mais aussi les grands complexes résidentiels et centres commerciaux intégrés aux gares. En outre, la MTR verse un dividende non négligeable à la ville, assurant un revenu à l'administration qu'elle utilise pour rembourser sa dette existante et mettre en valeur d'autres actifs.

Dans les décennies à venir, les progrès technologiques et la mondialisation vont créer de nombreuses occasions nouvelles d'utiliser des actifs publics à de multiples fins. Les voitures sans chauffeur, par exemple, pourraient libérer de considérables espaces de stationnement qui pourront être utilisés à meilleur escient, et les ports, aéroports et autres infrastructures de transport seront réaménagés. Les villes et les nations sont plus susceptibles de réussir si elles disposent d'un compte transparent des actifs qu'elles détiennent et d'une structure de gouvernance qui favorise la création de valeur. **FD**

DAG DETTER est expert en actifs commerciaux publics et conseiller auprès d'administrations locales et nationales, d'investisseurs et d'institutions financières internationales. **STEFAN FÖLSTER** est directeur de l'Institut suédois de réformes à Stockholm. Detter et Fölster sont les auteurs de *The Public Wealth of Nations* et de *The Public Wealth of Cities*, dont s'inspire le présent article.

Bibliographie :

- Bloom, Nicholas, and John van Reenen. 2010. *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.
- Buiter, Willem. 1983. "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design." *IMF Staff Papers* 30(2), International Monetary Fund, Washington, DC.
- Detter, Dag, and Stefan Fölster. 2015. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.
- . 2017. *The Public Wealth of Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.
- International Monetary Fund (IMF). 2013. "Another Look at Governments' Balance Sheets: The Role of Nonfinancial Assets." IMF Working Paper 13/95, Washington DC.





Braver la TEMPÊTE

Pour les Caraïbes, renforcer la résilience est une question de survie

Inci Ötker et Krishna Srinivasan

Outre leur beauté saisissante, les pays des Caraïbes ont en commun leur vulnérabilité à de fréquentes et coûteuses catastrophes naturelles. Nombre d'entre eux font partie des 25 nations les plus vulnérables aux catastrophes en termes de nombre d'habitants ou de superficie. Irma et Maria, les deux ouragans de catégorie 5 qui ont dévasté les Caraïbes en septembre 2017, sont les dernières tempêtes tropicales à avoir balayé la région, au prix de lourdes pertes en vies humaines et de considérables ravages, depuis les îles Turques-et-Caïques jusqu'à la Dominique.

Les catastrophes naturelles ont des coûts économiques et humains colossaux : elles mettent à rude épreuve les perspectives de croissance et entament les réserves budgétaires. Les énormes coûts de reconstruction qui en découlent, évincent les rares ressources disponibles pour les dépenses sociales, de santé et d'éducation. Et le changement climatique ne fera qu'accroître ces risques. Les pays peuvent instaurer des politiques pour réduire les coûts humains et économiques des catastrophes et renforcer leur résilience aux futurs chocs, en améliorant leur préparation et en renforçant l'efficacité de leur riposte.

Forte vulnérabilité

Depuis 1950, 511 catastrophes dans le monde ont frappé des petits États, pays en développement d'une population inférieure à 1,5 million d'habitants. 324 d'entre elles ont ébranlé les Caraïbes, région constituée en prédominance de petits États, avec pour bilan 250.000 morts et plus de 24 millions de blessés ou de personnes privées d'un toit ou de leurs moyens de subsistance.

La vulnérabilité des Caraïbes est caractéristique des petits États insulaires, mais cette région a en général subi des dommages plus importants que d'autres. Selon une estimation moyenne des dégâts dus aux catastrophes, le ratio dommages-PIB a été 4,5 fois plus élevé pour les petits États que pour les

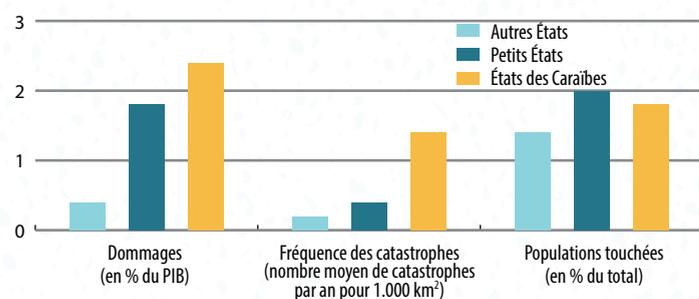
plus grands, mais six fois plus important pour les pays des Caraïbes. En outre, les pays de la région sont sept fois plus susceptibles d'être frappés par une catastrophe naturelle que de plus grands pays, et deux fois plus susceptible que d'autres petits pays (voir graphique).

Le coût économique de ces catastrophes est considérable pour les Caraïbes, puisqu'il a dépassé 22 milliards de dollars (en dollars constants de 2009) entre 1950 et 2016, alors qu'il a été de 58 milliards de dollars pour des catastrophes du même ordre dans l'ensemble du monde. Pour un certain nombre de pays, les dommages sont nettement supérieurs à la taille de leur économie : l'ouragan Maria est estimé avoir coûté à la Dominique 225 % de son PIB, tandis que celui qui a ravagé la Grenade en 2004 a coûté 200 % du PIB : les besoins de reconstruction sont considérables, et il peut falloir des années pour y répondre.

Le changement climatique devrait encore compliquer le problème en accentuant la fréquence et la gravité des catastrophes. Même si les Caraïbes ne représentent qu'une part infime des émissions de gaz à effet de serre dans le monde, la région est disproportionnellement plus vulnérable aux aléas climatiques. Nombreuses sont les populations de la région qui vivent dans des zones à haut risque équipées d'infrastructures précaires. En outre, leurs économies sont fortement tributaires de secteurs sensibles aux conditions météorologiques, tels que le tourisme et l'agriculture, tandis que leurs ressources et leurs capacités de gestion des risques sont limitées. La récurrence d'inondations, de sécheresses et d'ouragans et la hausse des niveaux de la mer menacent l'agriculture et les zones côtières et accentuent le risque d'insécurité alimentaire et hydrique. Les catastrophes climatiques encouragent les migrations, comme l'indiquent Michael Berlemann et Max Steinhardt dans leur écrit de 2017 intitulé « Climate Change, Natural Disasters, and Migration—A Survey of the Empirical Evidence ». Ce phénomène pourrait devenir

Forte vulnérabilité

Les catastrophes naturelles sont plus fréquentes et plus onéreuses en moyenne dans les Caraïbes qu'ailleurs, même par rapport à d'autres petits États.



Sources : EM-DAT ; FMI, 2016, « Small States' Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF » ; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale* ; Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde* ; calculs des auteurs.

un sérieux problème pour les pouvoirs publics des Caraïbes, où la fuite des cerveaux est une grave menace à la croissance.

Les catastrophes ont de fortes incidences économiques durables, qui vont de la perte de revenus à la destruction du capital physique et humain, des infrastructures et des biens. La reconstruction donne un coup de fouet momentané, mais les effets indirects peuvent se propager à l'ensemble de l'économie et compromettre l'investissement, la croissance et les résultats macroéconomiques. La dynamique de la dette s'aggrave inévitablement, à mesure que les autorités empruntent pour financer le redressement et que la croissance ralentit.

Cette situation est confirmée par une analyse de douze pays des Caraïbes ayant enregistré les coûts des dommages les plus élevés par rapport au PIB depuis 1950. Bien que la plupart des pays aient connu un ralentissement de la croissance l'année de la catastrophe, ils se sont redressés l'année suivante. Toutefois, les déficits budgétaires se sont creusés dans sept des douze pays, les comptes des transactions courantes se sont détériorés, et les ratios dette-PIB ont explosé. Dans un certain nombre de pays, la dette a continué d'augmenter, semblant indiquer que l'exposition à de fréquentes catastrophes coupe court aux efforts entrepris pour maintenir une croissance forte et améliorer les finances publiques.

Si ces pays pouvaient réduire les dégâts infligés par les catastrophes, ils pourraient en tirer de grands bienfaits pour leur croissance et réussir à sortir du cercle vicieux de fort endettement et faible croissance dans lequel nombre d'entre eux sont actuellement piégés.

Une once de prévention

Il est en général plus rentable de se préparer à une catastrophe plutôt que d'y réagir après coup. La région doit accorder la priorité à l'élaboration de mesures d'adaptation qui réduisent la probabilité et le coût de catastrophes climatiques et renforcent

sa résilience aux futurs chocs. Pour une région si exposée aux calamités, renforcer la résilience n'est pas une question de choix, mais de survie.

Pour commencer, il faut évaluer la probabilité et l'impact potentiel des risques de catastrophes et d'événements climatiques. Si ces aléas sont jugés importants, les pouvoirs publics peuvent les intégrer explicitement dans leurs cadres de politique générale et élaborer des plans d'adaptation au risque. Le lancement de campagnes d'information et de sensibilisation, la mise en place de systèmes d'alerte précoce, l'investissement en infrastructures résilientes aux catastrophes, l'imposition de règles d'aménagement du territoire et de zonage pour limiter le déboisement et la vulnérabilité des zones côtières, et la mise en application de normes appropriées de construction sont autant de mesures à prendre qui peuvent considérablement contribuer à réduire les risques.

Les risques ne peuvent toutefois pas toujours être évités, et, dans ces cas-là, les pays doivent investir dans les moyens d'atténuer l'impact des catastrophes, en prenant notamment les mesures suivantes :

- *Une autoassurance, en constituant des marges de manœuvre budgétaires* qui permettent à un pays de se prémunir contre une période difficile où il est confronté à des besoins de financement faibles mais imprévisibles. La création de réserves lors d'années sans catastrophe aide les pays à amortir les conséquences désastreuses d'une catastrophe lorsqu'elle survient. Les règles budgétaires peuvent prévoir la discipline nécessaire au maintien de telles réserves et les mesures à prendre. Plusieurs pays des Caraïbes mettent actuellement en place des cadres systématiques d'autoassurance.
- *Des outils d'assurance et de couverture*, qui permettent aux secteurs public et privé de mutualiser le risque de catastrophes modérées, pour lesquelles le coût d'importantes réserves d'autoassurance peut devenir trop élevé. Ces outils contribuent à protéger les pays contre le fardeau économique d'une catastrophe et renforcent leur capacité de riposte, tout en allégeant la pression sur les deniers publics pour couvrir les préjudices privés. De tels outils imposent de développer et d'approfondir les marchés financiers pour faciliter la mutualisation du risque, élargir le marché de l'assurance et assurer l'accès au financement de projets d'infrastructures qui renforcent la résilience.
- *Des instruments novateurs de partage du risque* qui apportent une aide supplémentaire aux pays pour gérer les risques de catastrophes. L'assurance paramétrique base l'indemnisation sur la nature de la catastrophe, sans avoir à passer par l'expertise sur place du préjudice, assurant ainsi une aide rapide. La mutualisation du risque permet aux pays de partager le coût élevé de l'assurance sur les marchés en développement.

Le Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe, de la Banque mondiale, en est un exemple — fonds régional qui permet aux autorités de limiter l'impact financier des catastrophes naturelles en décaissant rapidement des liquidités dès que survient une grave catastrophe. Les obligations catastrophes sont un autre outil de partage du risque, qui transfère le risque aux marchés en échange de généreux versements réguliers (coupons) et permet à l'émetteur de renoncer au remboursement du principal en cas de grave catastrophe.

- *Des lignes de crédit conditionnelles* auprès de créanciers bilatéraux, multilatéraux et commerciaux, qui mettent en place un financement avant la survenue d'une catastrophe, réduisant ainsi les incertitudes de financement. L'Option de tirage différé pour les risques liés aux catastrophes, de la Banque mondiale — ligne de crédit accessible après déclaration de l'état d'urgence suite à une catastrophe naturelle —, offre aux pays à revenu intermédiaire un accès immédiat au financement lorsqu'ils sont très à court de liquidités. Cet instrument a été utilisé par plusieurs pays d'Amérique latine, mais n'a pas encore été adopté par ceux des Caraïbes, notamment en raison de son coût et des stigmates associés à cet emprunt.

Se préparer au pire

Une meilleure préparation devrait permettre aux pays de réduire leurs besoins de financement des coûts de reconstruction à la suite d'une catastrophe. Toutefois, l'expérience semble indiquer que, malgré les nets bienfaits de la préparation, les pays ne cessent de sous-investir dans la prévention et la réduction des risques.

Pour quelles raisons ? Plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Premièrement, l'obtention de fonds pour se préparer à une catastrophe est limitée, compte tenu de la complexité des critères d'admissibilité et de décaissement, des lacunes d'informations et de l'absence de plans cohérents d'accès qui peuvent être difficiles à élaborer dans un contexte de faibles capacités.

Deuxièmement, l'étendue de la garantie reste faible, compte tenu de son coût élevé, du manque de développement des marchés financiers, de la faible concurrence, ou de l'absence de couverture de certains types de catastrophe dans les contrats d'assurance. Lors d'une récente catastrophe au Belize et à la Grenade, par exemple, l'assurance n'a couvert que 4,5 % du total des préjudices subis.

Troisièmement, bien que nombre d'États des Caraïbes souscrivent au Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe, les indemnités ont été limitées par rapport aux coûts, car les pays ne peuvent tout simplement pas se permettre de payer une couverture d'assurance plus élevée. La mutualisation du risque avec d'autres petits États dans le monde pourrait faire baisser les primes, compte tenu de la probabilité plus faible que tous les pays soient frappés par le même choc. Le marché des obligations catastrophes pour les cas les plus graves est limité et peu développé, rendant cette solution trop onéreuse pour un seul pays. Même si

plusieurs États des Caraïbes mettent en place actuellement des fonds d'urgence, ils doivent être plus nombreux à prendre ces aléas en considération lors de l'élaboration de leurs politiques.

Lorsque le risque ne peut être évité ni atténué à un coût raisonnable, le seul recours peut être l'emprunt, l'aide extérieure, ou les guichets de financement des institutions financières internationales en cas de catastrophe. Ces options comportent leurs propres problèmes, ne serait-ce que parce que la plupart des pays des Caraïbes ont atteint le statut de pays à revenu intermédiaire ou à haut revenu et ne répondent plus aux critères existants d'admissibilité au financement à des taux d'intérêt concessionnels.

Les pays ne cessent de sous-investir dans la prévention et la réduction des risques.

En outre, les plafonds de ces guichets de financement sont en général faibles par rapport aux considérables préjudices subis.

La communauté internationale pourrait faire la différence en aidant les décideurs de la région à renforcer leurs capacités de gestion du risque. Elle pourrait les conseiller notamment sur l'élaboration de systèmes d'évaluation des risques climatiques et de catastrophe, l'instauration de marchés abordables d'assurance et de couverture, l'amélioration de l'accès au financement pour la préparation, et le renforcement et la diversification des économies pour leur permettre de mieux amortir l'impact économique des catastrophes.

Renforcer le Fonds caraïbe d'assurance contre les risques de catastrophe pour élargir son assise financière et accroître le nombre de ses membres, ainsi que pour abaisser les primes d'assurance, pourrait contribuer à élargir la couverture. Cet instrument pourrait aussi réduire les primes d'assurance pour les pays qui déploient des efforts concertés de prévention, avant la survenue d'une catastrophe.

Le financement des catastrophes devrait aider les pays à réduire leur vulnérabilité et à renforcer leur résilience aux chocs, tout en récompensant leurs efforts de prévention et de réduction du risque. Une réflexion innovante s'impose pour assurer qu'un tel financement apporte des bienfaits à la fois à court et à long terme et n'exacerbe pas le cercle vicieux de fort endettement et faible croissance qui caractérise la région. **FD**

INCI ÖTKER est chef de division et **KRISHNA SRINIVASAN** directeur adjoint au sein du Département Hémisphère occidental du FMI.

Le présent article est tiré de l'ouvrage de 2017 intitulé Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean de Trevor Alleyne, Inci Ötker, Uma Ramakrishnan et Krishna Srinivasan.

COURBE D'APPRENTISSAGE

Pour réaliser la promesse de l'éducation, les pays doivent accorder une place prioritaire à l'apprentissage, pas seulement à la scolarisation

DES CENTAINES DE MILLIONS d'enfants dans les pays en développement ont été lésés par le système scolaire et atteignent l'âge adulte sans même avoir acquis les compétences de base, nécessaires au quotidien. Beaucoup sont incapables de calculer la monnaie quand ils font le marché, de lire l'ordonnance du médecin ou de faire la part des promesses électorales. Bref, le taux de scolarisation n'est pas un bon indicateur pour mesurer ce qu'a appris un enfant.

Au vu des tendances actuelles, il faudra attendre 75 ans avant que les adolescents au Brésil n'obtiennent en mathématiques les mêmes scores que leurs homologues des pays riches et plus de 260 ans pour qu'ils en fassent de même en lecture. Dans 14 pays d'Afrique subsaharienne, un enseignant de 6^e ne sait guère mieux lire que le premier de sa classe. Dans les régions rurales d'Inde, près de 75 % des élèves en 3^e année de primaire sont incapables de résoudre un simple problème de maths. Cette crise de l'apprentissage amplifie les inégalités, car ce sont aussi les élèves les plus défavorisés qui obtiennent les moins bons résultats scolaires.

Malnutrition, frais de scolarité élevés et obstacles attribuables aux inégalités entre femmes et hommes ne font qu'exacerber cette crise, tout comme l'absentéisme des enseignants, leur préparation

inadéquate et leur manque de moyens. Derrière cette situation se cache un système politique dans lequel l'apprentissage n'est pas une priorité.

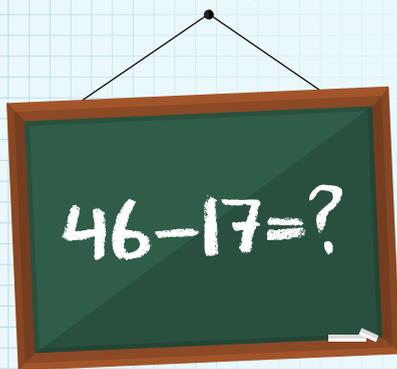
Lorsqu'elle est fournie correctement, l'éducation, et le capital humain qu'elle permet de créer, présente de nombreux avantages.

À l'échelle individuelle, l'éducation peut être bénéfique pour l'emploi, les revenus et la santé. Pour les sociétés dans leur ensemble, elle engendre une croissance durable, réduit la pauvreté, encourage l'innovation, renforce les institutions et promeut la cohésion sociale.

Le Rapport sur le développement dans le monde de 2018 de la Banque mondiale propose trois axes stratégiques pour appréhender et résoudre cette crise. D'abord, il est nécessaire d'évaluer les acquis pour identifier les lacunes d'apprentissage. Ensuite, il convient d'agir à la lumière des études concernant les bonnes interventions pédagogiques. Enfin, il s'agit de privilégier au niveau national l'apprentissage, la collecte de données et les réformes. Après tout, une main-d'œuvre instruite est essentielle à la prospérité future de tout pays. **FD**

Rédigé par **MARIE BOURSQUOT**. Le texte et les graphiques sont basés sur le Rapport sur le développement dans le monde de 2018 de la Banque mondiale.

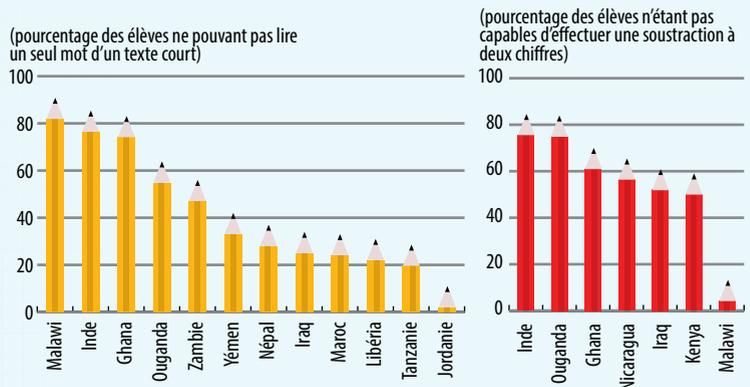
Le problème Scolarisation et apprentissage ne sont pas synonymes



Dans les régions rurales d'Inde, **près de 75 % des élèves en 3^e année de primaire ne savent pas résoudre un simple problème de mathématiques** : une soustraction à deux chiffres, comme $46 - 17$. Arrivés en 5^e année de primaire, 50 % des élèves n'en sont toujours pas capables.

Des lacunes d'apprentissage dès le début

Pourcentage des élèves de 2^e année de primaire ne sachant pas faire un exercice de lecture ou de maths simple, échantillon de pays.



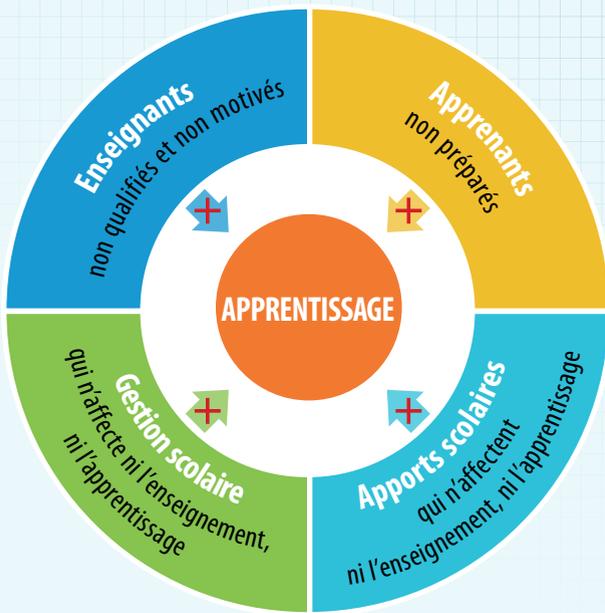
Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde de 2018.

Note : Les données se rapportent généralement à certaines régions et ne sont pas forcément représentatives du pays dans son ensemble.

Ce qui se cache derrière les chiffres

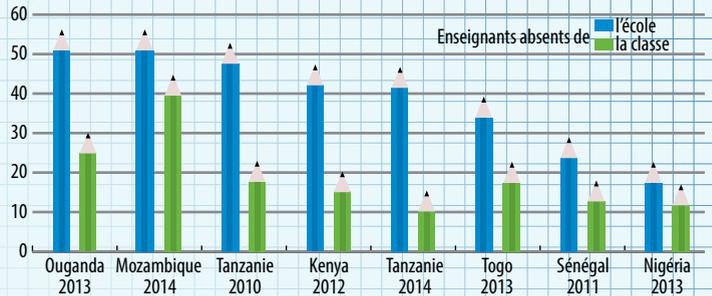
Pourquoi les élèves n'apprennent-ils pas à l'école ?

Quatre facteurs en jeu :



Les enseignants sont parfois absents

Pourcentage des enseignants absents de l'école et de la classe le jour d'une visite surprise, pays d'Afrique participants



Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde de 2018.

Note : La catégorie « absents de la classe » combine les absences de l'école et les absences de la classe pour les enseignants se trouvant dans l'enceinte de l'établissement.

Sur les 121 pays étudiés, la moitié ne possédait pas les données requises pour rendre compte des aptitudes en lecture et en calcul des élèves en fin de premier cycle du secondaire.



Chiffres clés

75 ANS

Au vu des tendances actuelles, il faudrait 75 ans aux Brésiliens âgés de 15 ans pour atteindre la note moyenne en mathématiques des pays riches.

180 ANS

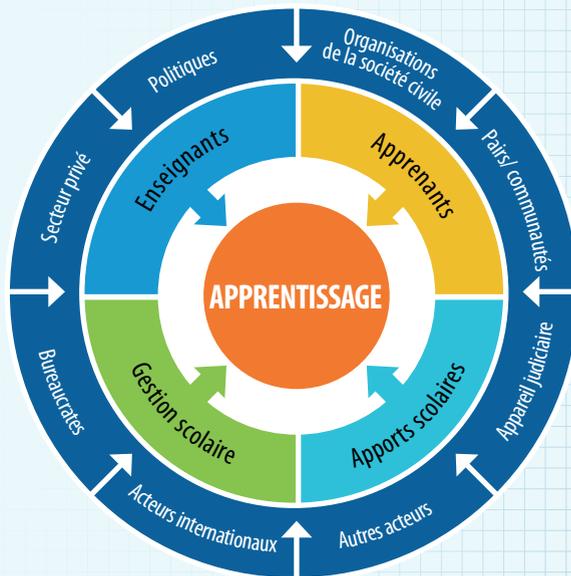
Au vu des tendances actuelles, il faudrait 180 ans aux Tunisiens âgés de 15 ans pour atteindre la note moyenne en mathématiques des pays riches.

260 MILLIONS

Quelque 260 millions d'enfants dans le monde ne sont pas inscrits à l'école primaire ou secondaire.

La solution

Les pays ont considérablement progressé sur le plan de la scolarisation ; l'heure est venue de mettre l'accent sur l'amélioration de l'apprentissage.



Rétablir l'éthique dans la science économique

La science économique moderne devrait retourner à ses racines

Anthony Annett



PHOTO: STEVE JAFFE / FMI

LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DOMINANT traverse une crise de légitimité. La fin de son état de grâce prend de multiples dimensions : creusement des inégalités et insécurité économique, douloureux souvenirs de la crise financière mondiale et de l'impunité dont bénéficient ceux qui l'ont provoquée, et perception de la mondialisation comme un schéma privilégiant les grandes entreprises et l'élite financière. Sur tout cela plane le spectre du changement climatique. Ces clivages ébranlent la confiance dans les institutions, à la fois nationales et internationales, et provoquent parfois même un rejet, qui se traduit par l'insularité et le basculement vers l'extrémisme.

À ces défis, la réponse peut se trouver dans les 17 objectifs de développement durable (ODD) adoptés par 193 nations en 2015 sous les auspices des Nations Unies. Ces objectifs partent du principe que le progrès économique ne peut plus se mesurer sans tenir compte de l'inclusion sociale et de la viabilité environnementale. Leur fondement implicite est que les marchés à eux seuls ne peuvent pas résoudre les problèmes et qu'il faut une coopération entre les nations au niveau mondial et entre les partenaires sociaux au niveau national.

Cette évolution, à son tour, impose de sérieusement repenser les fondements éthiques de la science

économique moderne. Une telle conclusion peut cependant paraître étrange. La science économique néoclassique, après tout, a évolué en instaurant une nette distinction entre le positif et le normatif, entre faits et valeurs. Il est pourtant impossible de dissocier les valeurs de la délibération économique. Et aux grandes questions posées par la philosophie morale, celles qui ont trait à la nature humaine, à la raison d'être ou à la finalité de la vie, et à la ligne de conduite à suivre en diverses circonstances, la science économique propose des réponses précises.

Ces réponses, à mes yeux, laissent à désirer. Le modèle éthique de la science économique néoclassique est axé sur « l'homo economicus », guidé par son intérêt personnel pour chercher à maximiser des satisfactions matérielles subjectives —, ce qui s'avère réalisable (selon des hypothèses fort restrictives) par des marchés concurrentiels.

Toutefois, l'homo economicus est-il un reflet exact de la nature humaine ? Pas si l'on en croit les données les plus récentes de la psychologie, de la neuroscience et de la biologie évolutionniste. Selon le biologiste de Harvard, Edward O. Wilson, par exemple, les forces évolutionnistes supposent que les égoïstes triomphent sur les altruistes au sein d'un groupe, mais que les groupes d'altruistes l'emportent sur les groupes d'égoïstes. Si tel est le cas, les êtres humains sont donc câblés pour coopérer et défendre des normes morales. Pourtant, cela indique aussi des tendances inhérentes à favoriser les membres du groupe et à diaboliser ceux qui n'en font pas partie.

De ce point de vue, je dirais que la plupart des structures éthiques (à la fois laïques et religieuses) ont un objectif commun : encourager les êtres à cultiver des traits de caractère pro-sociaux et à réprimer leur égoïsme et leur agressivité.

La science économique néoclassique fait figure d'exception. Elle cautionne l'égoïsme, valorise les quête matérielles et ignore les fondements éthiques — les préférences, après tout, sont censées être souveraines, subjectives, sans jamais faire l'objet de remise en question. Et non seulement la vertu est-elle jugée sans intérêt, mais ce que les traditions plus anciennes considéraient comme le vice est censé être bénéfique. Tel est le fondement de la célèbre pensée d'Adam Smith, selon laquelle l'intérêt individuel, plutôt que

la bienveillance, contribue au bien commun (bien que Smith lui-même ait été beaucoup plus nuancé que nombre de ses disciples sur ce point).

Une évaluation critique de la science économique néoclassique doit commencer par la question de savoir ce que les êtres humains tiennent en réalité pour important. Une réponse évidente est le bonheur. Mais le bonheur a des significations différentes selon les diverses écoles de pensée. L'utilitarisme considère le bonheur dans le sens hédonique, selon lequel il faut maximiser le plaisir et réduire au minimum la douleur, et la science économique néoclassique lui doit beaucoup. L'approche aristotélicienne met en avant une notion plus profonde de l'eudémonisme, ou épanouissement de l'homme, qui consiste à vivre pleinement sa vie conformément à ce qui est considéré comme intrinsèquement valable — relations profondes, sens donné à la vie et contribution à la collectivité. Pour Aristote, cela implique d'inculquer la vertu — mieux comprise comme une réalisation de son potentiel, de sorte que les êtres évoluent de ce qu'ils sont vers ce qu'ils pourraient être s'ils réalisaient vraiment le potentiel de leur nature intrinsèque. Cette théorie est étroitement liée à celle des capacités, d'Amartya Sen et de Martha Nussbaum, qui privilégie le déploiement des capacités, autrement dit de la capacité de faire ou d'être ce que l'on considère comme important de faire ou d'être.

Importance primordiale des rapports humains

La psychologie moderne confirme dans une certaine mesure ces observations. La littérature sur le bien-être subjectif, par exemple, démontre l'importance primordiale des rapports humains et du sens donné à la vie pour le bien-être, en affirmant que l'argent n'achète pas le bonheur au-delà d'un certain niveau. Le *Rapport annuel mondial sur le bonheur* montre que les pays plus heureux sont non seulement plus riches, mais bénéficient aussi d'une plus forte adhésion de la société, de plus forts niveaux de confiance et de générosité, et d'une meilleure capacité de déploiement des capacités, sans aucun obstacle (notamment celui de la corruption).

D'abondantes études montrent aussi que les êtres humains sont dotés de penchants pro-sociaux, tels que l'altruisme et un sens de l'équité. Selon de récents constats de la science économique comportementale, par exemple, les êtres sont enclins à coopérer, partager et récompenser la confiance, mais aussi à punir la fraude et l'opportunisme, même si cela représente un coût financier pour eux-mêmes.

Si ces observations sont exactes, il ne devrait donc pas être surprenant de voir les êtres si angoissés par des perspectives précaires d'emploi, dans la mesure où un travail décent est une dimension fondamentale

de l'épanouissement humain — une source essentielle de dignité, de finalité dans la vie et de contribution à la société. Il ne devrait pas non plus être surprenant de les voir réagir négativement à ce qu'ils perçoivent dans l'économie mondiale comme de la fraude ou des avantages indus.

Dans la tradition aristotélicienne, le bien commun est compris comme le bien émanant d'une expérience sociale partagée, qui transcende le bien de l'individu, n'exclut personne et ne peut pas être décomposé en une somme de biens individuels. Il illustre l'obser-

Nous avons besoin d'un engagement envers le bien commun pour établir une frontière morale à l'économie de marché.

vation selon laquelle nous ne nous épanouissons que dans notre relation à l'autre. Politiquement, il est synonyme d'institutions qui contribuent au bien-être de tous, notamment des générations futures.

Cette notion de bien commun s'inscrit difficilement dans les modèles éthiques extraits de l'époque des Lumières, qui soulignent l'autonomie de l'individu dans sa quête de son propre concept de ce qui est bien. Cette approche a considérablement fait progresser l'éthique, surtout en insistant sur les droits humains universels, mais la disparition d'un bien commun objectif comporte un coût : il devient trop facile de réduire tous les jugements de valeur à des préférences subjectives.

Angle mort de l'éthique

La science économique néoclassique est victime de cette tentation. Sans buts communs réciproques, les objectifs de la vie économique se réduisent aux gains matériels et financiers. Les acteurs économiques sont censés respecter les lois et les droits de propriété plutôt que les normes morales, et être motivés par des incitations financières plutôt que par la vertu. C'est l'angle mort de l'éthique. C'est précisément cette mentalité qui alimente les profondes inégalités, l'instabilité financière et la crise environnementale. Comme le note Sen, une économie peut être efficiente au sens de Pareto — où les échanges sur le marché assurent la satisfaction maximale des préférences — mais rester « parfaitement ignoble ».

En approfondissant la question, il apparaît qu'inculquer les valeurs de l'homo economicus conduit les êtres à réprimer l'empathie et la solidarité en faveur de l'égoïsme et de l'opportunisme. Comme le remarque l'économiste américain Samuel Bowles, une

dépendance excessive à l'égard d'incitations financières peut porter atteinte à la vertu, même s'il est de plus en plus reconnu que les marchés et les institutions indispensables ne peuvent tout simplement pas fonctionner sans un minimum d'attachement aux vertus telles que l'équité, l'honnêteté et la confiance. Il y a peu d'intérêt à dire que tout jugement de valeur au-delà de l'efficacité sort du cadre de la discipline. L'homo economicus n'y est absolument pas sensible et est, comme le décrit Sen, un « crétin social ».

Nous avons besoin d'un engagement envers le bien commun pour établir une frontière morale à l'économie de marché, ce qui implique non seulement de permettre à tous les êtres de développer leurs capacités, mais aussi de veiller à ce que ces dernières tendent vers des objectifs communs unanimement reconnus — en particulier ceux définis par les ODD. Compte tenu de la gravité de la crise environnementale, passer à une énergie zéro carbone sur les trente prochaines années est d'une importance capitale.

Une responsabilité cosmopolite ?

Cela soulève une autre question : jusqu'où doit aller le bien commun ? L'une des réponses est de considérer une responsabilité envers l'humanité tout entière. Un tel universalisme est profondément ancré dans la

philosophie morale moderne. Il est le fondement de l'impératif catégorique d'Emmanuel Kant, basé sur le devoir, qui n'autorise que les maximes pouvant être universalisées. Il est également fondateur de l'utilitarisme, qui repose sur le principe de la recherche du plus grand bonheur pour le plus grand nombre. Cet universalisme est particulièrement prononcé dans l'argument du philosophe de Princeton, Peter Singer, pour qui il est de notre devoir de venir en aide à ceux qui sont dans le besoin partout dans le monde dès lors qu'il est en notre pouvoir de le faire. Une telle responsabilité cosmopolite est assurément amplifiée par la reconnaissance d'une part de responsabilité dans les problèmes fondamentaux (comme les pays riches avec le changement climatique).

Toutefois, Aristote et les Grecs étaient nettement plus précis dans leur éthique : pour eux, le bien commun se limitait à la cité-État, et les femmes et les esclaves étaient exclus de l'équation. À un certain nombre d'égards, cela met en valeur la tendance innée à préférer ce qui est interne au groupe. Pourtant, nous devons aussi reconnaître que nous sommes des êtres ancrés dans la société et profondément attachés à la collectivité, qui est le siège de l'amitié civique, de l'identité, de la signification et du sens de la vie. C'est un élément essentiel pour comprendre le rejet de la mondialisation.

Comment mieux équilibrer ces idéaux moraux contradictoires ? Il n'y a pas de réponse facile à cette question qui relève de facteurs culturels autant qu'économiques. Mais les ODD offrent un vrai moyen de répondre à ce dilemme : ils sont une feuille de route pour une action mondiale à la fois pragmatique et abordable, d'une part, et compatible avec les grands courants de pensée éthiques, laïques et religieux, d'autre part. Dans ce contexte, les ODD tracent les contours d'un bien commun, en délimitant les critères fondamentaux de l'épanouissement humain dans chaque pays, parallèlement aux responsabilités particulières que doivent assumer les nations les plus riches envers les plus pauvres. Leur mise en œuvre corrigerait un certain nombre de clivages qui menacent la mondialisation et la coopération multilatérale.

Nous devons rétablir la réflexion éthique au cœur du raisonnement économique, recentrer les politiques sur le bien commun, et réintégrer l'enseignement de l'éthique dans les programmes d'études économiques et commerciales. La science économique est apparue au départ comme une ramification de la philosophie morale et doit retourner à ses racines. **FD**

ANTHONY ANNETT est directeur adjoint du Département de la communication du FMI. Ces trois dernières années, il a été conseiller au Centre pour le développement durable de l'université Columbia, où il a mené une réflexion sur l'articulation entre l'éthique, l'économie et le développement durable.



Les sauvetages sont inévitables

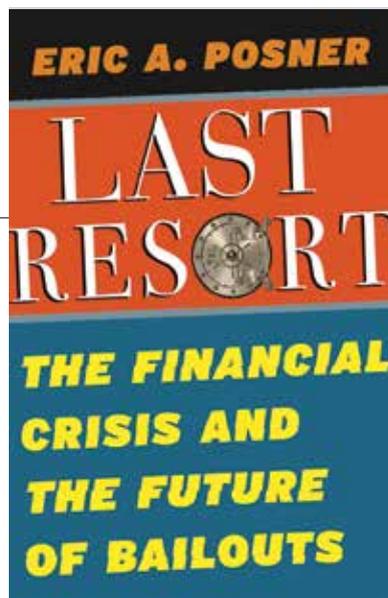
LA THÉORIE ÉCONOMIQUE trouve les sauvetages nuisibles, car en protégeant les acteurs concernés contre les risques, ils les incitent à l'imprudence. La politique va dans le même sens : la méfiance à l'égard des sauvetages a largement inspiré le Dodd-Frank Act, vaste réforme financière adoptée par les États-Unis en 2010. Dix ans après la crise financière mondiale, serions-nous mieux préparés pour y faire face ? Absolument pas, assène Eric Posner.

Dans *Last Resort*, son affirmation repose sur trois points. Premièrement, il estime que la réaction de la Réserve fédérale américaine (Fed) et du gouvernement américain à la crise des subprimes de 2008 était en grande partie illégale. Deuxièmement, les crises à venir nécessiteront inévitablement des sauvetages ou la fourniture de liquidités par un prêteur de dernier ressort (PDR). Troisièmement, on ignore comment établir un PDR de façon légale et efficace en temps de crise. M. Posner fait la part belle au premier point, ne laissant que peu de place à la question de l'élaboration de mesures appropriées et (totalement) légales.

Inventée au XIX^e siècle, la notion de PDR porte sur l'apport de liquidité à des établissements solvables en difficulté. Aujourd'hui, la distinction entre insolvabilité et illiquidité est souvent impossible à établir : elle fait encore débat pour le cas de Lehman

Aujourd'hui, la distinction entre insolvabilité et illiquidité est souvent impossible à établir.

Brothers, dix ans après. Les batailles juridiques autour de l'assureur AIG et des sociétés de prêt hypothécaire soutenues par l'État, que M. Posner analyse, tournent autour de la question de l'insolvabilité ou de l'illiquidité au moment de l'intervention. La distinction n'étant pas claire, les sauvetages sont inévitables et des règles doivent régir l'apport de liquidité. Le Dodd-Frank Act a en tout cas restreint la capacité de réaction de la Fed. Certaines de ses dispositions pourraient réduire la probabilité d'une



Eric A. Posner

Last Resort: The Financial Crisis and the Future of Bailouts

University of Chicago Press,
Chicago, IL, 2018, 272 pages,
27,50 dollars

crise, mais s'il en survient une, nous serons peut-être moins à même d'y répondre.

M. Posner donne peu de crédit à l'idée selon laquelle la Fed, soumise à des conditions extrêmes, a apporté des solutions innovantes et créatives. Il expose des arguments juridiques expliquant en quoi la prise de contrôle par l'État du capital d'AIG et des sociétés de prêt hypothécaire soutenues par l'État était illégale et ne constituait pas un simple sauvetage d'organisations sans valeur. Ce n'est que trois lignes avant la fin que M. Posner reconnaît son implication dans l'action intentée contre l'État par AIG.

Dans le dernier chapitre, M. Posner prône la création d'un PDR postmoderne. La législation ne pouvant empêcher toute crise future, des sauvetages s'imposeront encore. Un PDR devrait donc être habilité à prêter en l'absence de garanties ou lorsque leur évaluation est impossible, à injecter des capitaux et à pousser les entreprises à réaliser des opérations financières. Ce PDR renforcé pourrait prendre des engagements en matière de finances publiques ou de dépenses, ce qui redéfinirait la séparation entre la mission des banques centrales et celle de l'État.

Quel législateur accorderait autant de pouvoir à un organe de régulation financière indépendant ? La conclusion est inquiétante : le système financier moderne a besoin d'un PDR doté de compétences qu'aucune structure politique ne risquera de lui octroyer. **FD**

PAUL WACHTEL, Stern School of Business, université de New York.

De l'argent aux données

ÉCRIT DANS UN STYLE FLUIDE et incisif, *Reinventing Capitalism in the Age of Big Data* est l'un de ces rares livres populaires qui prennent les théories économiques au sérieux. Plusieurs prix Nobel d'économie, de Friedrich Hayek à Alvin Roth, ne se contentent pas d'une brève apparition : leurs idées nourrissent les arguments du livre. Les auteurs, Viktor Mayer-Schönberger et Thomas Ramge, affirment que l'essor des données entraîne le déclin de l'argent, qu'une croissance économique vigoureuse dépend essentiellement de l'innovation en matière de données, et qu'il convient de repenser les modalités d'accès aux données pour régler la concurrence sur les marchés.

Les données ne sont pas le nouveau pétrole, mais plutôt une nouvelle forme de capital comme le capital humain, social et intellectuel. Les auteurs considèrent que les données

flux de données (et non d'argent). Le capitalisme financier deviendra aussi démodé que le *Flower Power*. »

Les données massives (« big data ») accélèrent la destruction créatrice du capitalisme tel que nous le connaissons. Alors que la masse des données s'exprime désormais en pétaoctets et que les capacités de traitement poursuivent leur croissance exponentielle, des travaux de recherche récompensés par le prix Nobel sont à l'origine de certaines perturbations. Par exemple, la réduction des coûts de transaction et de coordination, apport fondamental de Ronald Coase à l'économie de l'entreprise, débouchera inmanquablement sur de nouvelles formes d'organisation. Les algorithmes d'appariement et de recommandation fondés sur l'apprentissage automatique, qui mettent en pratique les intuitions d'Alvin Roth sur la conception de marchés, permettront d'atteindre de meilleurs résultats en matière d'investissements et de consommation. Enfin, les limites des comportements humains de la « rationalité limitée » d'Herbert Simon et de l'économie comportementale de Daniel Kahneman seront gérées à l'aide d'algorithmes par des bots informatiques chargés d'influencer en douceur les actions des êtres humains.

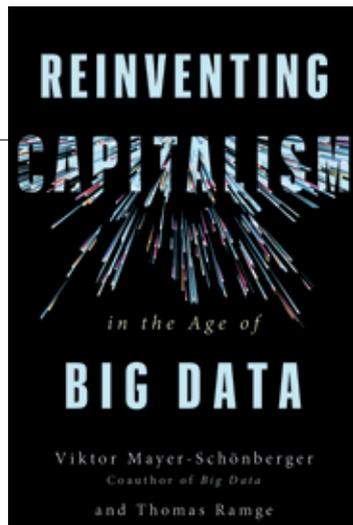
En d'autres termes, des données riches devraient engendrer des sociétés plus riches et plus efficaces. Le point de vue des auteurs est davantage une vision optimiste qu'une mise en garde : ce livre n'a pas été écrit pour déprimer ses lecteurs.

Une chose est certaine, les auteurs ne pèchent pas par excès d'optimisme. Leurs propositions de réglementation des oligopoles dominant le marché des données sont judicieuses. Comment partager les données pour stimuler la concurrence, l'innovation et l'esprit d'entreprise ? La transparence accrue peut-elle être organisée de manière à favoriser une responsabilité accrue ? Tous les Amazon et les Google de ce monde auront de plus en plus de difficultés à répondre à ces questions. S'ils n'y parviennent pas, il ne fait aucun doute que les autorités de réglementation et les législateurs s'en chargeront.

Cela dit, le livre soutient la gouvernance plutôt que l'État. Les auteurs font l'éloge du marché : « Éliminez le marché décentralisé et le pouvoir de dynamisation des données s'évanouit », notent-ils. « C'est pourquoi nous qualifions le passage de l'argent aux données de renaissance du marché plutôt que d'essor de l'intelligence artificielle ou d'avènement des données massives. »

L'unique faiblesse du livre se situe dans un biais occidental démesuré. Les ontologies chinoises, indiennes et africaines ne sont abordées que de manière sommaire. Les conflits mondiaux éventuels, voire probables, de la culture économique et commerciale des données massives restent inexplorés. Ces omissions fragilisent l'optimisme des auteurs et laissent le lecteur averti sur leur faim. Si la richesse, la croissance et le niveau de vie dépendent du « dataïsme », ce dernier sera certainement autant une source de rivalité et de concurrence que de coopération et de commerce. **FD**

MICHAEL D. SCHRAGE, chargé de recherches, MIT Sloan School Initiative on the Digital Economy.



Viktor Mayer-Schönberger
and Thomas Ramge
**Reinventing
Capitalism
in the Age of Big Data**
Basic Books,
New York, 2018, 288 pages,
28 dollars

sont en train de devenir le principe d'organisation dominant pour la création de richesse. Les marchés deviennent des plateformes qui permettent l'émergence de nouveaux types de produits, de services et d'expériences riches en données. Les technologies financières supplantent la finance traditionnelle, et les signaux classiques du marché, tels que les prix, sont rabaissés au rang d'anachronisme.

« Sur les marchés riches en données », écrivent-ils, « les participants n'utilisent plus le prix comme principal vecteur d'informations. ... l'un des rôles essentiels qu'a joué l'argent dans l'économie va disparaître. » Le rôle de l'argent va s'éroder jusqu'au point où, « plutôt que d'associer les marchés à l'argent et l'économie au capitalisme financier où l'argent règne en maître, l'essor des marchés sera attribué à l'abondance des

Mexique : une leçon de capitalisme

DANS CE FORMIDABLE travail de recherche, John Tutino, professeur d'histoire à l'université de Georgetown, raconte la longue marche du Mexique vers la modernité du point de vue des petites communautés rurales qui entourent la ville de Mexico. Cet ambitieux travail analyse la manière dont ces communautés ont, pendant cinq siècles, tour à tour « mis en place, soutenu, alimenté, combattu et transformé le capitalisme » à ses différents stades, depuis le capitalisme impérial fondé sur l'exploitation des mines d'argent sous la domination espagnole jusqu'au passage du capitalisme national au mondialisme libéral à la fin du XX^e siècle.

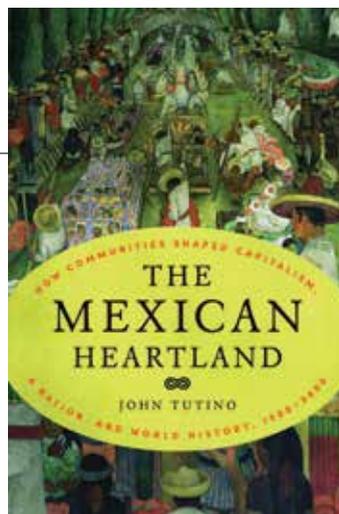
Tutino décrit avec force détails les conflits entre la vie communautaire traditionnelle et le capitalisme en expansion au fil des siècles et raconte l'histoire des habitants de Chalco, Tenango del Valle ou Tepoztlán, des villages qui revêtent les caractéristiques persistantes du cœur rural du Mexique : pauvreté, organisation communautaire de la production, autonomie locale et patriarcat.

L'un des principaux thèmes abordés dans cet ouvrage est la résilience qui a permis à ces communautés de conserver, avec un succès varié, une partie des autonomies écologiques, politiques et économiques acquises à l'ère écono-

Certes, l'ouverture économique et l'inclusion sociale ne surviennent pas d'elles-mêmes.

mique du minerai d'argent sous la domination espagnole. À la fin du XIX^e siècle, le capitalisme libéral s'est accompagné d'une concentration de la propriété foncière qui, combinée avec la croissance démographique et à la mécanisation, a fragilisé le système patriarcal. Tutino décrit comment cela a conduit à de la violence, au sein des familles et plus largement sous forme de rébellion armée, avec finalement une réforme agraire, qui a permis un regain temporaire d'autonomie. Cependant, l'explosion démographique du XX^e siècle et l'expansion rapide de la ville de Mexico ont miné ces zones rurales, la majorité de leurs habitants luttant pour se construire une vie décente dans l'agglomération en pleine expansion.

Pour Tutino, cette étape ainsi que l'effondrement du capitalisme national avec le « triomphe de la mondialisation »



John Tutino
The Mexican Heartland—How Communities Shaped Capitalism, a Nation, and World History, 1500–2000

Princeton University Press,
Princeton, NJ, 2017, 512 pages,
39,50 dollars

depuis les années 80 ont marqué la fin définitive de l'autonomie locale, une affirmation peut-être prématurée. En effet, le conflit entre communautés traditionnelles et libéralisme était encore évident en 2006, lorsque des protestations organisées par les habitants de San Salvador Atenco ont abouti à reporter de dix ans le projet de nouvel aéroport de la ville de Mexico.

L'auteur semble également dire que l'incompatibilité entre capitalisme et communautarisme autonome traditionnel implique nécessairement un choix entre érosion et inclusion sociale. Pourtant, certains des pays dont l'économie figure parmi les plus libérales et ouvertes comptent aussi parmi ceux qui réussissent le mieux en termes d'inclusion sociale et de protection de l'environnement.

Si Tutino a probablement raison de dire qu'il reste à voir « comment les communautés se formeront et feront respecter leurs besoins dans notre nouveau monde », il y a autant de raisons d'être optimiste que pessimiste. Certes, l'ouverture économique et l'inclusion sociale ne surviennent pas d'elles-mêmes. Pour réaliser le type de croissance inclusive et durable qui peut faire reculer la pauvreté tout en protégeant l'environnement et en favorisant les droits de l'homme et la démocratie, il faut mener les bonnes politiques. Lors d'une réunion, en 2017, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dont je suis à la tête, un Réseau pour des économies ouvertes et des sociétés inclusives a été créé pour promouvoir cette combinaison. L'OCDE travaille en étroite coopération avec les autorités mexicaines pour élaborer et mettre en œuvre des réformes capables à la fois de stimuler la productivité et de favoriser une croissance plus inclusive. J'espère, et je suis convaincu, que le meilleur reste à venir pour le cœur rural du Mexique. **FD**

JOSÉ ÁNGEL GURRÍA, secrétaire général, Organisation de coopération et de développement économiques.

La cigale règne sur le billet des Fidji

Le pays insulaire rend hommage à la diversité de sa faune et de sa flore

Eszter Balázs

IL EST RARE D'APERCEVOIR DES NANAI; ces cigales ne font leur apparition qu'une fois tous les huit ans. Cet insecte arboricole au dos luisant et de couleur ocre, originaire de Viti Levu, la plus grande île des Fidji, a récemment remplacé l'effigie de la reine Élisabeth II sur le billet de cent dollars fidjiens.

En 2012, les Fidji ont décidé de se servir de leur devise officielle pour rendre hommage à leur patrimoine naturel et rappeler combien il est important de le protéger et le promouvoir. Le pays insulaire du Pacifique Sud n'est pas le premier à célébrer sa faune et sa flore sur sa monnaie. L'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et le Brésil se targuent de leurs espèces endémiques d'éléphants, de faucons et de mérours. Dans le cas des Fidji, certains de ces animaux et plantes sont gravement menacés ou n'ont pas été aperçus depuis très longtemps.

Prenons l'exemple du *kulawai*, ou loriquet à col rouge, le plus petit des perroquets autochtones. Recensé dans seulement 4 des 332 îles de l'archipel fidjien, l'oiseau au plumage vert taché de jaune et d'orange autour du bec et sur la queue a été vu

pour la dernière fois en 1993, et d'aucuns pensent qu'il a été exterminé par une espèce envahissante de rats de navire. Cet oiseau, qui a probablement disparu, est désormais immortalisé sur le seul billet en polymère des Fidji, celui de cinq dollars.

Le billet de dix dollars est illustré d'un *beli*, ou redigobius leveri, un poisson d'eau douce que l'on retrouve dans les courants rapides des hauts-plateaux

Les îles Fidji ont décidé de rendre hommage à leur patrimoine naturel et rappeler combien il est important de le protéger et le promouvoir.

fidjiens. Celui de vingt dollars affiche un oiseau qui ne niche que sur l'île de Gau, d'où le nom de *kacau ni Gau* attribué à ce pétrel à l'instinct pourtant voyageur. D'après les experts, on ne compte plus qu'une centaine d'oiseaux de cette espèce rarement aperçue dans la nature, jadis la mascotte de l'ancienne compagnie aérienne nationale des Fidji, Air Pacific.

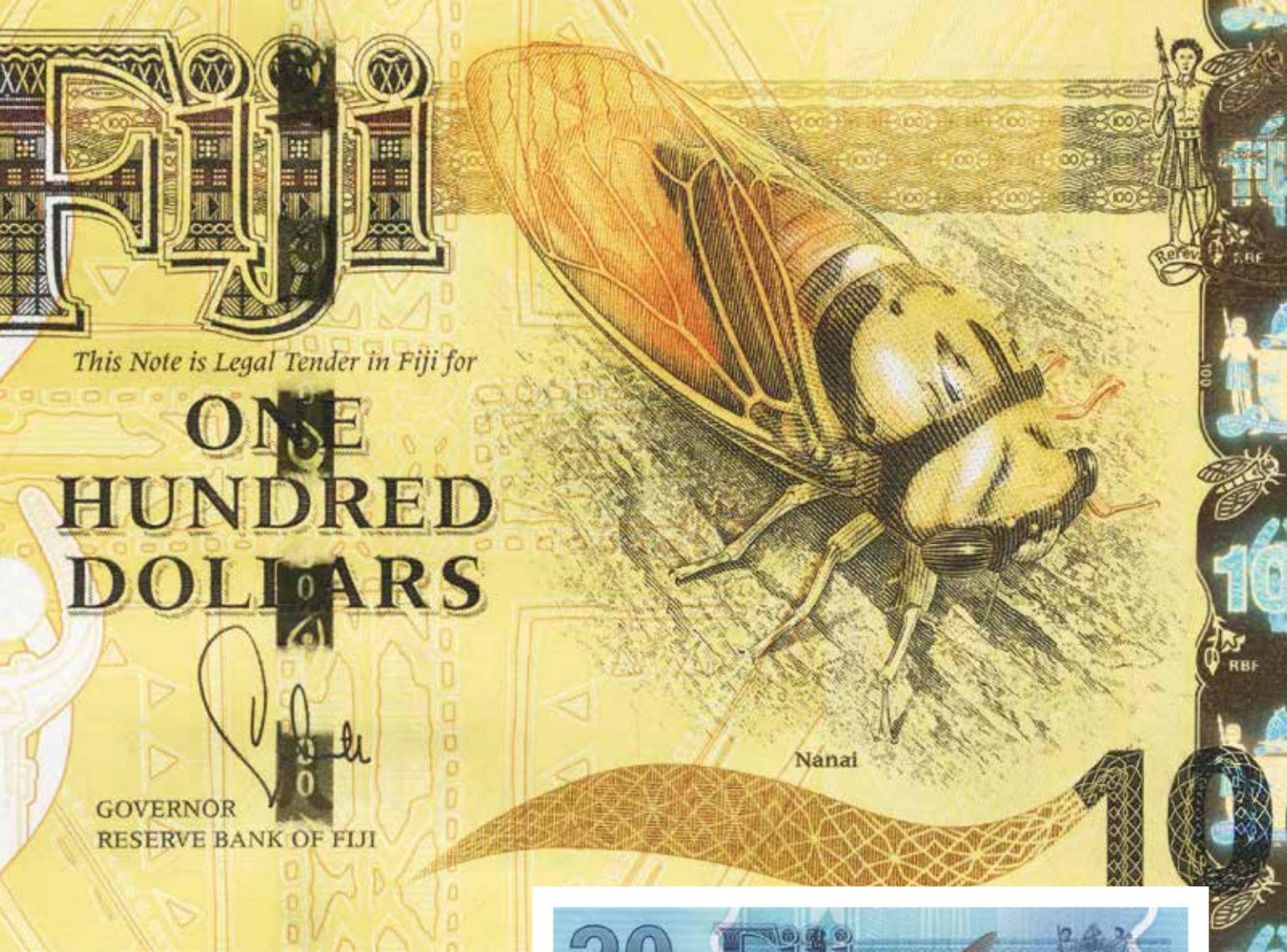
En plus des billets, la banque centrale des Fidji a émis une série de pièces sur lesquelles figurent d'autres espèces endémiques, dont une chimère monstrueuse, un renard volant, un perroquet, un poisson napoléon, un iguane et un faucon pèlerin.

La seule plante sélectionnée pour cette nouvelle série est la *tagimoucia*, la fleur la plus célèbre des Fidji qui ne pousse que sur une seule des îles. « On a essayé de la planter ailleurs dans le pays, mais elle refuse de pousser », confie Susan Kumar, directrice générale de la division de la monnaie et des services généraux au sein de la banque centrale des Fidji, qui a travaillé sur cette nouvelle série de billets, de la conception au lancement en 2012.

« En utilisant des animaux et des plantes qui n'existent qu'aux Fidji, dit-elle, nous voulions sensibiliser la population afin de protéger ces espèces pour les générations futures. Avant, personne ne parlait de l'émergence des cigales *nanai* et l'année dernière, lorsque ces insectes ont refait apparition, les journaux ont même publié des articles sur le phénomène. »



En haut : le billet de 5 dollars fidjiens, avec l'oiseau kulawai. En bas : le billet de 10 dollars fidjiens, avec le poisson beli.



Le choix de ce qui figure sur les billets de banque et les pièces a été fait par une équipe d'experts, dont des biologistes, des historiens du Musée national des Fidji et des membres divers de la communauté. Le comité, sous la houlette de l'ancien gouverneur de la banque centrale, Barry Whiteside, a rapidement opté pour le thème de la faune et la flore, d'après Susan Kumar. Ce qui l'a le plus enthousiasmée, ce fut de voir les illustrations s'esquisser, certaines réalisées par Louis Morris, ancien graphiste auprès du fabricant de billets De La Rue au Royaume-Uni, d'après des spécimens qui avaient été conservés.

« Un jour, je l'ai appelé pour lui poser quelques questions. Il était en train de dessiner les pétales de la *tagimoucia*, mais la conversation s'est poursuivie sans interruption. Il m'a par la suite montré le croquis du pétale qu'il avait créé lors de notre conversation téléphonique. Ce souvenir est gravé dans ma mémoire et j'y repense à chaque fois que je vois le billet », raconte-t-elle.

« Le public adore cette nouvelle série, poursuit-elle, les billets sont vifs et colorés et les gens s'identifient avec ce qui figure sur les billets et les pièces, c'est l'histoire naturelle de leur pays. » En ayant fait le



En haut : le billet de 100 dollars fidjiens illustrant les cigales endémiques. En bas : l'oiseau kakau ni Gau volant sur le billet de 20 dollars fidjiens.

choix d'afficher avec fierté leur patrimoine naturel, un changement important s'est produit : après 78 ans, ce pays du Commonwealth a cessé d'avoir une monnaie à l'effigie des membres de la famille royale britannique.

La collection des billets de banque illustrés avec la faune et la flore des Fidji a remporté le prix Regional Banknote of the Year en 2013 pour sa qualité artistique, sa complexité technique et sa fidèle représentation du patrimoine culturel du pays. [FD](#)

ESZTER BALÁZS fait partie de l'équipe de rédaction de *Finances & Développement*.

L'économie mondiale à portée de main



**Accédez aux dernières analyses
sur l'économie mondiale, la fiscalité,
les inégalités et bien plus encore...**



bookstore.imf.org/fd3c

Finances & Développement, mars 2018



MFIFA2018001