

## ACTUALITÉ : Le FMI évalue la proposition du G-8

Le Sommet de Gleneagles a réitéré la proposition faite en juin par les ministres des finances du G-8 d'annuler la dette multilatérale des pays pauvres très endettés et a lancé une initiative visant à accroître sensiblement l'aide publique au développement pour les pays à faible revenu. Les services du FMI évaluent l'impact économique, juridique et financier de ces mesures sur les activités de l'institution. Le Conseil d'administration examinera ce dossier en juillet.



Richard Lewis/H.M. Government

203

## GROS PLAN : La mission du nouveau Directeur du BIE

En juin, le Canadien Thomas A. Bernes a pris la tête du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI. Ses fonctions précédentes d'administrateur pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes (1996-2000) lui ont permis de bien connaître l'institution. Au BIE, qui a été créé il y a quatre ans, M. Bernes entend mettre l'accent sur la diffusion des résultats des évaluations réalisées par le bureau et sur les suites données à ses recommandations.



Eugene Salazar/FMI

204

## RÉGIONS : Le décollage de l'Arménie

Depuis quatre ans, les résultats économiques de l'Arménie dépassent ceux de ses voisins et des autres pays à faible revenu. Des politiques vigoureuses et des réformes structurelles lui ont permis d'afficher une croissance à deux chiffres et une inflation faible ainsi que de réduire la pauvreté. Pour préserver ces acquis, elle devra poursuivre les réformes et, en particulier, renforcer certaines institutions, combattre la corruption et améliorer la gestion des entreprises.



Jimmy McHugh/FMI

206

## ÉTUDES : L'avenir incertain des dépenses publiques

Dans la plupart des pays industrialisés, les projections de dépenses budgétaires sont centrées sur le vieillissement de la population. Mais ce n'est pas le seul problème. Deux études du FMI affirment que ces projections à long terme sont éminemment incertaines. Ne pouvant guère réduire les dépenses non liées à l'âge ni augmenter des impôts déjà élevés, les pouvoirs publics doivent donner à la politique budgétaire une orientation plus ambitieuse afin de se ménager la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des pressions accrues.



Francis Deary/Dean Pictures

210

### DANS CE NUMÉRO

- 202 Calendrier
- 202 Boussole
- 203 Actualité  
*G-8 et allègement de dette*  
*Priorités du BIE*
- 206 Gros plan  
*Arménie*
- 208 Régions  
*Eurosclérose*
- 210 Études  
*Dépenses publiques*  
*et incertitudes*  
*Envois de fonds*  
*des travailleurs émigrés*
- 214 Forum  
*Prédire les virages*  
*du cycle économique*
- 215 Prêts du FMI  
*Accords*
- 216 Forum  
*Réforme de la gouvernance*  
*et coordination de l'aide*

## JUILLET

**21** Forum du livre du FMI, Markus Rodlauer et Alfred Schipke, *Central America: Global Integration and Regional Cooperation*, Washington

**29-5 août** Séminaires du FMI à l'intention des parlementaires turcs et des médias, Institut multilatéral de Vienne, Autriche

## AOÛT

**22-26** Séminaire FMI-Institut régional de Singapour : «Les droits des créanciers dans les économies émergentes», Singapour

**24-2 septembre** Réunion ministérielle de l'APEC sur les petites et moyennes entreprises, Daegu, République de Corée

## SEPTEMBRE

**6-7** Séminaire de haut niveau du FMI : «La stabilité financière : défis pour les banques centrales et les autorités de surveillance», Washington

**6-9** Réunion des ministres des finances de l'APEC, Jeju, République de Corée

**8** Forum économique du FMI : «La conditionnalité du FMI : un peu, beaucoup, pas du tout?», Washington

**14-16** Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU sur les suites données à la Déclaration du Millénaire, New York

**19-23** Séminaire du FMI à l'intention des parlementaires de

Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Serbie-et-Monténégro, Institut multilatéral de Vienne, Autriche

**24-25** Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale, Washington

**26-30** Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Vienne, Autriche

**27-30** Réunion du Groupe de travail sur l'harmonisation de la comptabilité du secteur public, FMI, Washington

## OCTOBRE

**19** Forum du livre du FMI, Pietra Rivoli, *Travels of a T-shirt in the Global Economy: An Economist Ex-*

*amines the Markets, Power, and Politics of World Trade*, Washington

**23-27** Séminaire de haut niveau du FMI sur «L'évolution récente du droit monétaire et financier», Washington

## NOVEMBRE

**3-4** Sixième conférence annuelle de recherche Jacques Polak, Washington

**4-5** Quatrième Sommet des Amériques, Mar del Plata, Argentine

### Conseil d'administration

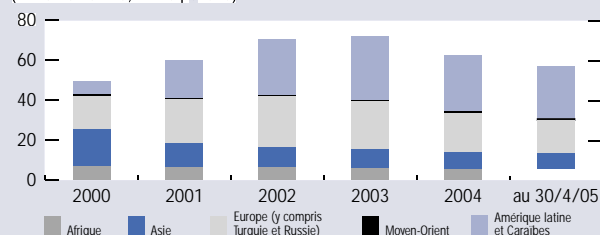
On trouvera un calendrier à jour des réunions du Conseil d'administration du FMI à <http://www.imf.org/external/np/sec/bc/eng/index.asp>.

# Boussole

## Données financières du FMI

### Total des crédits et des prêts du FMI, par région

(milliards de DTS; fin de période)



### Encours des prêts les plus élevés

(milliards de DTS, au 31/5/05)

#### Non concessionnels

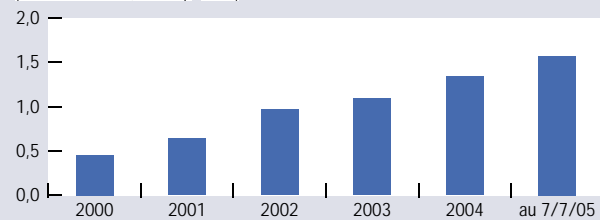
Bésil	15,36
Turquie	12,42
Argentine	8,01
Indonésie	5,96
Uruguay	1,64

#### Concessionnels

Pakistan	1,02
Zambie	0,58
Congo, Rép. dém. du	0,53
Ghana	0,29
Tanzanie	0,26

### Allègement de la dette des pays pauvres très endettés<sup>1</sup>

(milliards de DTS; fin de période)

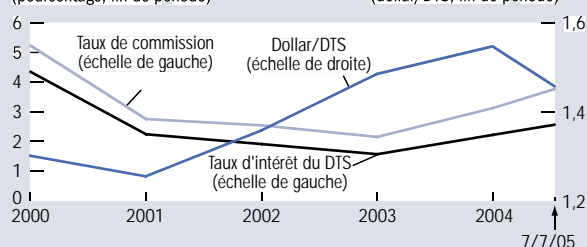


<sup>1</sup>Décassements cumulés dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE.

### Évolution des taux

Taux d'intérêt du DTS, taux de commission sur l'encours des prêts non concessionnels et taux dollar/DTS

(pourcentage; fin de période)



### Les droits de tirage spéciaux du FMI

Le droit de tirage spécial (DTS) est un avoir de réserve internationale créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves officielles existantes des États membres. Les DTS

sont alloués à chaque État membre en proportion de sa quote-part. Le DTS sert aussi d'unité de compte au FMI et à plusieurs autres organisations internationales. Sa valeur est déterminée en fonction d'un panier des principales monnaies internationales.

## Le Conseil d'administration du FMI étudiera la proposition d'allègement de dette du G-8

Le Directeur général du FMI, Rodrigo de Rato, a salué les accords conclus au Sommet du G-8 à Gleneagles le 8 juillet en vue d'accroître l'aide et d'annuler la dette, les qualifiant de «contribution majeure» pour aider les pays pauvres très endettés (PPTE) à progresser vers les objectifs du Millénaire pour le développement et à éliminer la pauvreté. Le FMI entend bien jouer son rôle dans les accords globaux sur le changement climatique, l'énergie et le développement durable, a déclaré M. de Rato, qui participait au sommet avec les responsables des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi qu'avec les dirigeants de onze pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Les pays du G-8 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie) ont réitéré la proposition faite en juin par leurs ministres des finances d'annuler à 100 % les créances du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement sur les bénéficiaires à l'initiative PPTE. Cette proposition a été très bien accueillie, mais il reste encore à en régler les détails. M. de Rato a annoncé que le Conseil d'administration du FMI «s'y penchera dans les semaines à venir». À la demande du Conseil, les services de l'institution préparent une analyse de cette proposition et de son exécution éventuelle, qui portera sur ses aspects économiques, juridiques et financiers et notamment son incidence sur le rôle du FMI dans les pays à faible revenu.

En particulier, il faudra veiller à «l'uniformité de traitement» des pays membres, prévue par les Statuts, et aux répercussions de la proposition dans ce contexte. «Uniformité» ne signifie pas «identité», mais toute différenciation doit être fondée sur des critères correspondant aux objectifs du FMI en la matière. En outre, l'étude examinera les modalités de la bonne gouvernance et de la transparence que la proposition du G-8 préconise dans les pays bénéficiaires de l'allègement, ainsi que l'impact éventuel de cette proposition sur les ressources du FMI et sur son assistance aux pays pauvres. Le Conseil devrait examiner ce dossier vers la fin juillet. Au besoin, d'autres travaux et délibérations du Conseil seront organisés avant l'Assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs du FMI fin septembre.

### Aide et commerce

Les dirigeants du G-8 se sont engagés à accroître leur aide publique au développement de 50 milliards de dollars, et en par-

ticulier leur aide à l'Afrique de 25 milliards de dollars, d'ici à 2010. Anticipant les critiques des sceptiques qui pourraient évoquer d'autres engagements ambitieux qui sont restés lettre morte par le passé, ils ont pris la décision inhabituelle de signer solennellement le communiqué.

M. de Rato a salué l'engagement du G-8, en signalant que l'aide supplémentaire ne portera les fruits escomptés que si elle est «assortie de politiques macroéconomiques vigoureuses, de procédures publiques transparentes et responsables, d'institutions robustes et de dépenses bien hiérarchisées». Dans un point de presse avant le sommet, Mark Plant (du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques) a réaffirmé la position du FMI selon laquelle «il faudrait accroître sensiblement l'aide pour combattre efficacement la pauvreté». Pour le FMI et les autres institutions, la priorité consistera à rechercher les moyens de «rehausser l'efficacité et l'efficience de l'aide sur les plans microéconomique et macroéconomique», a déclaré M. Plant.

Cependant, l'allègement de la dette et l'accroissement de l'aide ne suffiront pas pour stimuler la croissance et réduire la pauvreté. Le commerce reste

un domaine essentiel où des progrès rapides sont nécessaires en vue de la réunion ministérielle cruciale de l'OMC prévue en décembre à Hong Kong. Le G-8 et ses partenaires parmi les pays émergents ont promis d'intensifier la préparation d'un projet d'accord de l'OMC (dont on espère qu'il servira d'ossature à un accord final du cycle de Doha en 2006). M. de Rato a abondé dans ce sens, soulignant qu'«il est dans notre intérêt à tous» de mettre à profit les six prochains mois.

En Écosse, les dirigeants du G-8 ont conclu des accords de grande portée malgré les attentats terroristes de Londres. M. de Rato a salué cette détermination, en soulignant que «le message du Sommet de Gleneagles demeure, en dépit des attentats terroristes survenus à Londres le 7 juillet». Il a aussi adressé des condoléances aux victimes et à leurs familles au nom des services du FMI et en son nom personnel. ■



Le Premier Ministre britannique, Tony Blair, accompagne le Président nigérian, Olusegun Obasanjo, sur la tribune au Sommet du G-8.

Richard Lewis/Al M. Government

Le texte intégral de la déclaration de Rodrigo de Rato au Sommet du G-8 et la transcription du point de presse sur l'aide, le commerce et l'allègement de la dette des pays pauvres sont publiés sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

Entretien avec Thomas Bernes

## Supervision et gouvernance institutionnelle, fonctions essentielles du BIE

**L**e 6 juin dernier, Thomas A. Bernes, de nationalité canadienne, a pris la tête du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI, succédant à Montek Singh Ahluwalia qui a dirigé ce bureau depuis sa création en juillet 2001. Ses précédentes fonctions de Secrétaire exécutif du Comité du développement (2001-2005) et d'administrateur pour le Canada, l'Irlande et les Caraïbes (1996-2001) lui ont permis de bien connaître le FMI. Christine Ebrahim-zadeh, du Bulletin du FMI, a interrogé M. Bernes sur ses ambitions pour le BIE, qui est chargé de donner une évaluation objective et indépendante de divers aspects des travaux du FMI, et sur les futurs enjeux du bureau.

**BULLETIN :** En votre qualité d'administrateur, vous avez dû juger d'un œil critique le FMI et ses travaux. En quoi vos nouvelles fonctions sont-elles analogues et différentes?

**M. BERNES :** Il y a des similitudes et d'importantes différences. L'un des principaux objectifs du BIE, comme du Conseil, est d'assurer l'efficacité de l'institution, mais, à l'évidence, leurs rôles ne sont pas les mêmes. Au Conseil, les administrateurs arrêtent des politiques et tiennent la direction et les services responsables de leur application. Le BIE, cela va de soi, n'établit pas de politiques. Il examine comment les politiques, approuvées par le Conseil, sont exécutées et s'interroge sur leur efficacité et, dans la négative, sur ce qu'il faut faire. Le BIE aide considérablement le Conseil dans ses fonctions de supervision et de gouvernance institutionnelle. Cependant, il doit aussi évaluer l'efficacité du FMI dans son ensemble, y compris le Conseil.

Lorsque j'étais administrateur, j'ai présidé le comité d'évaluation. Nous avons discuté longtemps, dix ans en fait, pour savoir s'il fallait créer un bureau indépendant d'évaluation et avons examiné divers modèles avant de choisir celui qui est devenu le bureau actuel. Cela s'est produit au moment de la transition entre M. Camdessus et M. Köhler. M. Köhler était très favorable à la création du bureau, citant son expérience à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. À ses yeux, il était extrêmement important pour les actionnaires et les parties prenantes extérieures d'avoir une évaluation indépendante.

**BULLETIN :** Votre prédécesseur était vraiment étranger au FMI. Est-ce un avantage de mieux connaître le fonctionnement interne de l'organisation, y compris le genre de compromis quotidiens auxquels sont confrontés ses services et sa direction?

**M. BERNES :** Nous prenons tous ce genre de poste avec nos propres antécédents et qualifications. Montek jouissait à l'évidence d'une expérience diversifiée : il avait été membre du gouvernement indien et des services de la Banque mondiale. Quant à moi, j'ai été haut fonctionnaire, spécialiste des questions économiques, au gouvernement canadien et j'ai travaillé à l'Organisation de coopération et de développement économiques, à l'Organisation mondiale du commerce à Genève, à la Banque mondiale et au Comité du développement. J'ai acquis une expérience dans des domaines divers, celui de la gouvernance entre autres. L'une des contributions importantes du BIE au FMI réside dans sa capacité à examiner les questions de gouvernance. Du fait notamment que j'ai siégé au Conseil et que je l'ai vu fonctionner, mon parcours personnel me permettra, je l'espère, d'anticiper et de comprendre peut-être plus facilement que d'autres ce qui peut l'aider à exécuter sa fonction de supervision.

**BULLETIN :** Le programme de travail du BIE pour l'exercice 2006, que le Conseil vient d'examiner, prévoit une évaluation des avis du FMI sur la politique de change, ainsi que du rôle de l'institution dans un groupe de pays africains eu égard à l'enveloppe des ressources extérieures, à la prévisibilité de l'aide et à la viabilité de la dette. Il prévoit aussi une évaluation de la surveillance «bilatérale», notamment en ce qui concerne les grands pays. Ces sujets ont-ils été choisis en tenant compte du programme de travail du FMI ou de façon totalement indépendante?

**M. BERNES :** Ce type de choix se fait en toute indépendance et est la responsabilité du Directeur du BIE après consultation du Conseil, de la direction et des services du FMI, et des parties prenantes extérieures. Un certain nombre d'évaluations sont en cours, qui portent en particulier sur la conditionnalité structurelle et les programmes d'évaluation du secteur fi-



Eugène Salazar/FMI

M. Bernes : «Il est temps de regarder systématiquement ce qui s'est passé dans les domaines où le Conseil a donné suite à de précédentes recommandations.»

nancier. J'ai récemment rencontré le comité d'évaluation du Conseil pour l'informer des sujets que j'ai retenus pour le prochain exercice. Ces sujets figuraient en fait sur une liste initiale que mon prédécesseur avait établie à la suite de consultations approfondies. N'occupant mon poste que depuis début juin, je n'ai guère eu le temps de m'entretenir avec les membres du Conseil, les fonctionnaires et la direction, et les parties prenantes extérieures. J'ai fait mes choix à partir de cette liste en prenant en considération les points de vue exprimés à l'intérieur et à l'extérieur du FMI.

En ce qui concerne la surveillance, son efficacité est cruciale pour le FMI. C'est aussi l'un de ses domaines d'activité le plus examinés, le Conseil et ses services le passant en revue tous les deux ans. Cela étant, j'espère que, dans son évaluation, le BIE fera preuve d'imagination et pourra présenter quelques idées novatrices. Nous évaluons actuellement la surveillance «multilatérale», qui fait partie de la surveillance générale. Lorsque nous aurons conclu cette étude, nous passerons à la surveillance «bilatérale». Les conseils du FMI sur la politique de change étant l'une des responsabilités fondamentales de l'organisation, il semble approprié de les évaluer.

**BULLETIN :** Le BIE fera lui-même l'objet au cours de l'exercice d'une revue externe. Qu'aimeriez-vous qu'elle apporte?

**M. BERNES :** Ce n'est que justice que les évaluateurs soient aussi évalués. En fait, lorsque je présidais le comité d'évaluation du Conseil, qui a défini le mandat initial du BIE, nous avons prévu ce type d'évaluation. Nous avons créé un bureau qui ne ressemble nullement à ceux qui existent dans les autres institutions financières internationales. Beaucoup d'organisations internationales de développement font porter leurs travaux d'évaluation essentiellement sur des projets. À l'évidence, ce n'est pas le cas au FMI.

Le Conseil avait décidé qu'au bout de trois ou quatre ans nous devions nous réunir et nous poser un certain nombre de questions : avons-nous choisi le bon modèle? Le bureau fonctionne-t-il bien? Est-il suffisamment indépendant? La taille et la composition de ses effectifs sont-elles adéquates? A-t-il un bon rendement? Ses évaluations sont-elles crédibles pour les experts et les profanes? Comment le processus de consultation pour le choix des sujets a-t-il fonctionné? Les sujets retenus ont-ils assuré la crédibilité de l'institution à l'extérieur et aidé le Conseil, la direction et les parties prenantes à la rendre plus efficace? Le modèle adopté convient-il ou nécessite-t-il certains réglages de précision et, dans l'affir-

mative, quels sont-ils? Voilà autant de questions qui, je l'espère, seront abordées lors de l'évaluation du BIE.

**BULLETIN :** Enfin, quels sont vos objectifs à plus long terme? Qu'espérez-vous accomplir en tant que Directeur?

**M. BERNES :** Nous entrons dans une nouvelle phase. Lorsque mon prédécesseur a pris ses fonctions, il devait manifestement organiser la mise en route du bureau. Il lui a fallu recruter le personnel, sélectionner un certain nombre de sujets et mener les premières évaluations. Avec son équipe, il a accompli un travail exceptionnel, tel est le message que j'ai recueilli jusqu'à présent à travers mes consultations. L'indépendance et la réputation du BIE sont bien établies.

Les enjeux sont maintenant de passer à la phase pleinement opérationnelle, ce qui nous impose de réfléchir à notre programme de travail à moyen terme. D'une certaine façon, le BIE a tout naturellement commencé par examiner les sujets les plus sensibles. Il ne serait pas judicieux d'y revenir tous les

ans ou tous les deux ans, de sorte que le défi à relever est d'identifier, pour chaque exercice, les principales questions logistiques ou de fond qui peuvent renforcer la culture du savoir au FMI, aider le Conseil dans sa fonction de supervision et asseoir la crédibilité du FMI auprès des parties prenantes extérieures.

Un autre défi est le rôle que doit jouer le BIE dans la divulgation de ses résultats et le suivi des recommandations précédemment approuvées par le Conseil. Il serait vain de se contenter de produire un excellent rapport. Il faut de plus en plus s'assurer à l'intérieur — avec les fonctionnaires et la direction — et à l'extérieur que les leçons et les messages des évaluations, ainsi que les recommandations proposées, sont bien compris.

En outre, maintenant que nous disposons de quatre années d'évaluations, il est temps, à mon avis, de regarder systématiquement ce qui s'est passé dans les domaines où le Conseil a donné suite à de précédentes recommandations. Le BIE devrait chercher à savoir comment les mesures prises ont été appliquées et si elles ont répondu aux problèmes soulevés dans les évaluations, de sorte qu'à terme, ses fonctions de divulgation et de suivi joueront un rôle de plus en plus important. ■

Il faut de plus en plus s'assurer à l'intérieur — avec les fonctionnaires et la direction — et à l'extérieur que les leçons et les messages des évaluations, ainsi que les recommandations proposées, sont bien compris.

Thomas A. Bernes

On trouvera davantage d'informations sur les objectifs et les activités du Bureau indépendant d'évaluation du FMI à l'adresse : [www.imf.org/external/np/ieo/index.htm](http://www.imf.org/external/np/ieo/index.htm).

## L'Arménie doit maintenir le cap des réformes pour consolider la croissance

Ces quatre dernières années, l'Arménie a vu son PIB réel progresser en moyenne de 12 % par an (voir graphique), plus vite que dans les pays voisins et dans tous les autres pays à faible revenu. L'inflation est restée faible à 4 % en moyenne annuelle, tandis que la pauvreté et les inégalités ont chuté rapidement. Le mérite en revient essentiellement aux autorités, qui, surtout depuis 2001, s'attachent à stabiliser et à réformer l'économie. Le pays a atteint un stade crucial : il doit maintenir le cap des réformes pour ne pas compromettre les progrès accomplis.

En Arménie comme dans de nombreux autres pays issus de l'ex-Union soviétique, l'économie a fortement périclité après l'éclatement de l'union. Plusieurs réformes furent lancées de 1994 à 1998 pour relancer l'activité en autorisant la propriété privée des terres et des petites entreprises, et en libéralisant les prix, le commerce et le régime de change. Les mécanismes de marché se sont ainsi mis en place et ont permis la formation de capital. L'économie a rebondi pendant la seconde moitié des années 90 et l'inflation, qui dépassait 100 % par an, est descendue en dessous de 10 %.

### Des réformes plus ambitieuses

Pourtant, vers la fin des années 90, l'activité économique était manifestement freinée par la persistance de déséquilibres. Plus de la moitié de la population vivait encore dans la pauvreté et l'émigration se poursuivait. La situation des finances publiques était fragile et compromise par l'accumulation constante d'arriérés de paiements intérieurs et extérieurs. En outre, un tiers environ des banques commerciales avaient fait faillite. Enfin, la corruption au sein des compagnies d'État dans les secteurs de l'eau et de l'énergie avait engendré d'énormes arriérés entre entreprises ainsi qu'un déficit quasi budgétaire considérable.

Face à cette situation, les autorités ont lancé un nouvel effort de stabilisation et de réforme en 2001, avec l'appui de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI. Ainsi, des réformes ciblées ont été lancées dans les secteurs des finances publiques, des banques et de l'énergie, puis alignées sur un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP). Il s'agissait de stimuler la croissance à coup de réformes fiscales et de déréglementation, de rétablir la confiance dans la gestion des finances publiques en améliorant le contrôle des dépenses, de restructurer le secteur de l'énergie et d'assainir le secteur bancaire.

**Réforme fiscale.** Les autorités ont simplifié et réduit l'impôt sur les sociétés et le revenu des personnes physiques, supprimé certaines exemptions et adopté une taxe sur le chiffre d'affaires des petites entreprises. Pour encourager l'activité du secteur privé, elles ont aussi amélioré la législation fiscale, simplifié la

délivrance des licences, adopté un nouveau code pénal et largement diffusé les lois et les règlements pertinents.

### Rétablir la confiance dans la gestion des finances publiques.

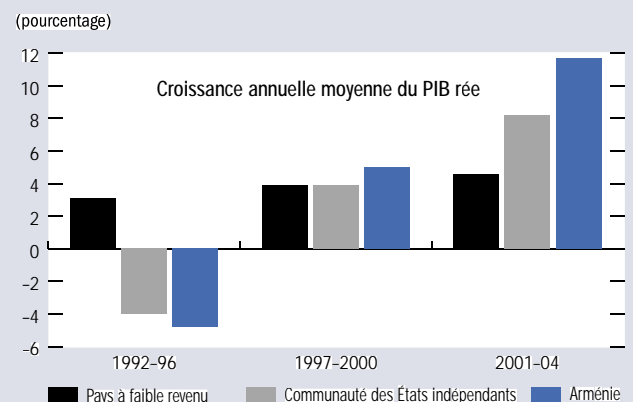
Il s'agissait d'instaurer un véritable contrôle des dépenses, de re-définir les priorités budgétaires et d'apurer les arriérés intérieurs et extérieurs. Avec l'aide des services du FMI, les autorités ont appliqué un plan de remboursement des arriérés sur deux ans, qui a abouti à leur élimination totale au milieu de 2003, à la suite de quoi les taux d'intérêt et le service de la dette publique ont diminué. Après 2001, les budgets de l'État sont devenus plus prudents : les dépenses non prioritaires ont été réduites tandis que les subventions et les salaires du secteur public ont été relevés dans des proportions raisonnables. Les autorités ont aussi tenu compte des politiques prévues par le DSRP lors de l'élaboration du budget; elles ont ainsi augmenté les crédits budgétaires pour la santé, l'éducation et la sécurité sociale.

**Restructurer le secteur de l'énergie.** La corruption, la gabegie et les arriérés entre entreprises avaient abouti à une décennie de déficits quasi budgétaires considérables. Pour y remédier, il fallait changer radicalement les règles de propriété et la gouvernance d'entreprise. Les autorités ont donc entrepris de réformer et/ou de privatiser les entreprises d'État, mis en place de nouveaux systèmes d'audit et de gestion de trésorerie, et amélioré la gestion financière.

**Assainir le secteur bancaire.** La mauvaise gestion financière du secteur énergétique avait aussi affaibli le secteur bancaire, déjà peu solide. La banque centrale a dû intervenir pour fermer ou

### L'économie décolle

Depuis 2001, l'Arménie affiche une croissance économique supérieure à celle des autres pays de la CEI et pays à faible revenu.



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

réorganiser huit banques fragiles et pour rompre le lien entre les banques et les grandes entreprises d'État du secteur de l'énergie. Les autorités ont aussi consolidé le secteur en adoptant une nouvelle loi sur les faillites des banques et en appliquant des règles plus strictes en matière de constitution de provisions de manière à encourager les banques à réduire leurs engagements envers le secteur énergétique. Enfin, une meilleure supervision bancaire a permis de remédier aux causes profondes de la crise bancaire, à savoir les prêts de faveur et la fraude.

### Le pays a le vent en poupe...

À la fin de 2004, d'après les indicateurs de transition de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, l'Arménie venait en tête, au sein de la Communauté des États indépendants, dans presque tous les domaines de réforme structurelle. Les seuls retards concernaient les administrations des impôts et des douanes, où l'irrégularité des progrès avait freiné l'accroissement des recettes fiscales.

Sur le plan budgétaire, l'Arménie a procédé à un ajustement remarquable. Le déficit des administrations publiques est tombé à 1 % du PIB en 2004, contre 6 % en 2000. Entre 2001 et 2003, l'État a apuré tous ses arriérés intérieurs et extérieurs et amélioré radicalement les finances des entreprises des secteurs de l'eau et de l'énergie. Les ratios d'endettement ont aussi été sensiblement réduits grâce à une stratégie de gestion de la dette qui privilégiait le recours aux dons et aux financements concessionnels à faible coût (voir tableau).

Plus généralement, la stabilité de l'économie et la constance des réformes ont favorisé l'amélioration du climat des affaires et l'augmentation des investissements, des financements extérieurs et de l'aide des donateurs. En complétant une épargne intérieure, les ressources extérieures (prêts et transferts) ont facilité la hausse de la consommation et de l'investissement. Enfin, l'essor des exportations a aussi contribué au net regain de croissance ainsi qu'à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

### ...mais il reste du chemin à parcourir

Deux énormes chantiers subsistent pourtant : le renforcement de certaines institutions et la lutte contre la corruption. Au cours des prochaines années, il faudra que la croissance économique, les exportations et la formation de capital s'étendent à tous les secteurs pour créer des emplois. Cette croissance ne pouvant être financée uniquement par l'extérieur, le cadre budgétaire et le système bancaire de l'Arménie devront y contribuer plus largement en soutenant le développement du secteur privé et en optimisant l'affectation des ressources. En même temps, le développement économique de l'Arménie reposant en grande partie sur les exportations, le pays aurait donc tout à gagner à améliorer l'administration douanière, à normaliser ses relations commerciales avec la Turquie et à régler pacifiquement son différend territorial avec l'Azerbaïdjan.

Arménie	1996-98	1999-2001	2002-04
	(Moyenne annuelle en pourcentage du PIB, sauf autre indication)		
Solde du secteur public <sup>1</sup>	-12,7	-10,2	-2,7
Ratio dette extérieure/exportations	185,6	142,7	97,3
Investissement	18,5	19,3	23,4
Exportations de biens et de services	20,7	23,2	29,7
Taux de pauvreté (pourcentage de la population) <sup>2</sup>	54,7	47,0	32,0
Inégalité des revenus <sup>2,3</sup>	0,6	0,5	0,4

<sup>1</sup> Administrations publiques et entreprises d'État des secteurs de l'énergie et de l'eau.

<sup>2</sup> D'après une enquête sur les ménages pour 1996, 2001 et 2003.

<sup>3</sup> D'après l'indice de Gini, qui va de 0 (égalité parfaite) à 1 (inégalité totale).

Sources : autorités arméniennes; estimations des services du FMI.

Dans le domaine budgétaire, la mobilisation des recettes reste problématique : la corruption qui règne dans les perceptions nuit grandement au climat des affaires. Les autorités peuvent régler ces problèmes en procédant à une refonte complète des administrations fiscale et douanière et en adoptant des techniques d'audit modernes. Pour tirer le maximum des dépenses publiques, les autorités souhaitent que les services de santé et d'éducation, l'approvisionnement en eau et les services sanitaires soient assurés avec la plus grande efficacité, et que les infrastructures de base soient améliorées. Cela exigera davantage de moyens ainsi qu'une plus grande transparence et une responsabilisation des intervenants. Un programme d'investissements publics doit être établi, qui donne l'importance voulue (conformément au DSRP) à l'amélioration des infrastructures publiques, surtout dans les zones rurales et les villes autres que Yerevan, la capitale.

Bien que le système bancaire se soit consolidé ces dernières années, l'intermédiation financière pourrait se développer si des progrès étaient accomplis en matière de gouvernance d'entreprise et d'application des contrats financiers. La propriété des banques et la situation financière des emprunteurs devraient être plus transparentes; en outre, la justice devrait faire mieux respecter les droits des créanciers et assurer le recouvrement des garanties. Cela ferait baisser les taux d'intérêt et favoriserait l'intermédiation financière.

L'Arménie est aujourd'hui à la croisée des chemins : les réformes imminentes et les politiques prévues par le DSRP aideront le pays à maintenir une croissance élevée et à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Cela dit, comme beaucoup de groupes d'intérêt s'opposent à ces réformes, il faudra une bonne dose de détermination pour les faire aboutir, faute de quoi le recouvrement de l'impôt restera médiocre, les investissements publics seront peu productifs, la croissance fléchira et la réduction de la pauvreté marquera le pas. ■

Enrique Gelbard et Jimmy McHugh  
FMI, Département Moyen-Orient et Asie centrale

Pour de plus amples informations, voir le document du FMI *Growth and Poverty Reduction in Armenia: Achievements and Challenges*, de E. Gelbard, J. McHugh, G. Iradian, C. Beddies et L. Redifer, qui devrait paraître en septembre 2005.

## Les réformes en Europe : comment s'y prendre?

**T**andis qu'une bonne partie de l'Europe continue d'afficher une croissance léthargique et un chômage élevé, et que les grandes réformes, rejetées par la population, sont au point mort (notamment la directive très controversée visant à libéraliser le commerce des services dans l'Union européenne (UE)), la relance de l'activité économique semble relever de la gageure. Dans une étude récente du FMI, le professeur Tito Boeri, de l'université Bocconi, examine l'économie politique de la réforme des marchés du travail et de produits en Europe ces vingt dernières années. Aux décideurs qui veulent combattre l'euroscélérèse, mais ne savent comment s'y prendre, il propose des stratégies potentiellement efficaces.

S'il existe des «rigidités institutionnelles», expression fourretout par laquelle les économistes désignent tout ce qui entrave le bon fonctionnement du marché, c'est que, quelque part, un groupe en bénéficie et s'arrange pour qu'elles perdurent, affirme M. Boeri. Qui plus est, ces obstacles fonctionnent rarement en vase clos : un règlement dans un domaine en appelle d'autres dans un autre domaine. C'est pourquoi les pays où les marchés du travail sont les plus restrictifs ont souvent les marchés de produits les plus réglementés.

L'élimination de ces rigidités s'avère extrêmement difficile, non par manque de volonté des gouvernements, mais en raison d'une forte opposition politique. Que peuvent donc faire les politiciens? Il existe des similarités entre les marchés du travail et les marchés de produits, mais aussi de profondes différences qui sont très importantes pour l'élaboration d'une stratégie de réforme viable.

### Politique des petits pas

M. Boeri et ses collègues ont examiné les réformes du marché du travail entreprises entre 1985 et 2003 dans les pays de l'UE, en les classant en deux catégories : marginales ou radicales. Il s'avère que, contrairement à une idée fort répandue, de nombreuses réformes ont été effectivement réalisées ces vingt dernières années. Les auteurs en ont compté 414, soit plus de 1,6 réforme par an et par pays. Mais presque toutes (environ 95 %) étaient des réformes marginales. Qui plus est, elles se répartissent à peu près également entre les mesures visant à accroître le taux d'activité (en limitant par exemple les prestations de chômage et en assouplissant les contrats de travail) et les mesures allant en sens inverse.

Mais il apparaît aussi que même des réformes marginales peuvent être un puissant facteur de changement. «Les réformes «à la marge» et la dissociation des réformes sont des moyens très efficaces de faire passer des changements politiquement difficiles,» affirme M. Boeri, en ajoutant : «Le secret est de concevoir les réformes de manière à ce que les nouvelles règles s'étendent progressivement à tout le monde.» Mais comme le maintien d'un système à deux niveaux pendant trop longtemps peut entraîner des distorsions, le rythme auquel s'opère le passage des anciennes règles aux nouvelles est fondamental.

Il est aussi judicieux d'axer les changements sur les groupes qui sont habituellement plus réceptifs aux réformes. Ainsi, les jeunes travailleurs approuveront plus facilement les réformes visant à développer les retraites privées que les personnes plus proches de la retraite. Il en va de même de l'assouplissement des conditions de travail pour les nouvelles recrues ou les jeunes qui sortent de l'école, les nouvelles règles s'étendant à tout le monde à mesure que les travailleurs âgés cessent leur activité.

Il ressort aussi de l'étude que les réformes politiquement difficiles (restrictions des prestations sociales, réduction de la protection de l'emploi et diminution des retraites) sont souvent appliquées en période de récession, alors que nombre de réformes plus généreuses sont lancées pendant les périodes de croissance forte. Selon M. Boeri, «ce résultat surprenant tient peut-être au fait que, lorsque les conditions macroéconomiques sont moins favorables, le besoin de réforme apparaît plus urgent — les récessions sont souvent des périodes «extraordinaires» sur le plan politique». En revanche, lorsque la croissance est forte, les lobbys s'efforcent d'obtenir une plus grosse part du gâteau économique.

### Tout ou rien

Pour étudier les réformes des marchés de produits, M. Boeri a examiné le même groupe d'États membres de l'UE en classant les réformes en fonction de leur portée (radicale ou marginale) et de leur orientation (augmentation ou diminution de la concurrence). D'importantes différences qualitatives apparaissent ainsi entre les réformes des deux secteurs.

Contrairement aux réformes du marché du travail, les réformes des marchés de produits visent presque toujours à accroître la concurrence. En outre, elles sont beaucoup plus rarement marginales. En effet, explique M. Boeri, les ré-

Les réformes «à la marge» et la dissociation des réformes sont des moyens très efficaces de faire passer des changements politiquement difficiles. Le secret est de concevoir les réformes de manière à ce que les nouvelles règles s'étendent progressivement à tout le monde.

Tito Boeri



formes marginales ne peuvent pas aboutir sur les marchés de produits. Ainsi, une réforme marginale dans un secteur particulier (par exemple l'électricité) produirait un marché où les diverses entreprises seraient soumises à des règles différentes. Les sociétés en place fonctionneraient selon les anciennes règles, qui leur offriraient protection et rentes de situation (sous la forme par exemple de subventions publiques), alors que les nouvelles entreprises seraient forcées de fonctionner sans ces avantages, d'où des inégalités fondamentales qui faciliteraient l'éviction des nouvelles sociétés par les anciennes.

Pour compliquer les choses, une réforme radicale des marchés de produits est difficile à entreprendre pour deux raisons au moins. Premièrement, les entreprises en place ont un pouvoir d'influence considérable : les monopoles s'opposent au retrait de leurs privilèges. Deuxièmement, le public ne s'intéresse guère à la réforme d'un secteur particulier, d'où une moindre pression des électeurs en faveur du changement. Cela tient au fait que les gens se sentent d'abord travailleurs avant d'être consommateurs, de sorte qu'ils résistent avec ténacité à toute tentative de démanteler leurs systèmes de retraite ou d'allocations-chômage, mais attachent moins d'importance à la baisse des tarifs de l'électricité.

### Concevoir une stratégie efficace

Comment les politiciens peuvent-ils surmonter ces obstacles? On pourrait envisager de déléguer la réglementation des marchés de produits à une instance supranationale. «C'est cette stratégie qui, en définitive, explique que les pays européens aient réussi à libéraliser leurs marchés de produits au début des années 90,» estime M. Boeri. La politique de concurrence de l'UE, qui vise à interdire les ententes anticoncurrentielles, à libéraliser les secteurs où règnent des monopoles, à contrôler les fusions de sociétés et à surveiller les aides publiques, a joué un rôle primordial en favorisant la libéralisation des marchés de produits et en empêchant le démantèlement des réformes antérieures. Plus récemment, l'introduction de l'euro a entraîné une plus grande transparence des prix et a accru les flux de capitaux, ce qui a aussi aidé à réformer les marchés de produits.

En revanche, une stratégie supranationale ne fonctionnerait pas pour les marchés du travail, affirme M. Boeri. En ce qui concerne ces marchés et les politiques sociales, il semble de loin préférable que la prise de décision reste décentralisée au niveau de chaque pays. C'est le cas de la gestion des régimes d'assurance publics, par exemple. On constate également des déséconomies d'échelle au niveau des prestations de sécurité sociale. Dans l'UE, les plus petits États ont les systèmes de sécurité sociale les plus efficaces (la redistribution étant meilleure par rapport aux ressources).

Enfin, les pays ont des institutions qui leur sont propres et, en leur appliquant à toutes la même approche, on risque de se



Des milliers de manifestants ont défilé dans les rues de Marseille en juin 2003 contre la réforme du système des retraites.

Jean Paul Pelissier/Reuters

retrouver avec le pire des divers systèmes. Il est préférable de les mettre en concurrence, afin que s'imposent des réformes fondées sur les meilleures pratiques, conclut M. Boeri.

Qu'en est-il alors de la directive sur les services, qui aurait libéralisé les marchés de produits (représentant 50 % du PIB de l'UE)? Si elle avait été adoptée, elle aurait donné une forte impulsion à la libéralisation de services allant de la plomberie aux banques d'investissement? Mais comme le public semble refuser de déléguer d'autres pouvoirs à l'UE, les politiciens nationaux sont obligés de se débrouiller tout seuls, du moins pour le moment. ■

L'étude n° 05/97, intitulée *Reforming Labor and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe*, est en vente au prix de 15 dollars auprès du Service des publications du FMI. Pour commander, voir instructions page 216. Le texte intégral de cette étude figure aussi sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

## Une politique budgétaire ambitieuse pour parer au vieillissement de la population et à l'incertitude

La plupart des pays industrialisés sont confrontés à la nécessité de remédier aux pressions budgétaires dues au vieillissement. Pourtant, l'analyse des tendances des dépenses à long terme a surtout visé l'impact du vieillissement sur les dépenses publiques en matière de retraite et de santé. Deux nouveaux documents de travail du FMI mettent en évidence plusieurs questions de politique économique concernant l'incertitude des dépenses à long terme, domaine relativement inexploré. Ils concluent que les gouvernements devront adopter rapidement une orientation budgétaire plus ambitieuse pour faciliter un ajustement graduel au vieillissement et créer l'espace nécessaire pour parer à d'éventuels risques de dépenses supplémentaires.

Beaucoup d'encre a coulé sur la «bombe à retardement budgétaire» que constituent les dépenses liées au vieillissement au titre des pensions et de la santé, y compris les soins à long terme, dans les pays industrialisés. Par exemple, la Commission européenne suggère un rééquilibrage budgétaire (ajustements initiaux et soutenus des impôts ou des dépenses) de 2 à 3 % du PIB jusqu'en 2050 dans la plupart des pays pour stabiliser les ratios d'endettement actuels face aux tensions dues au vieillissement. Toutefois, s'agissant des dépenses à long terme, deux incertitudes sont relativement inexplorées; elles concernent d'abord les hypothèses sous-jacentes aux projections, et ensuite le potentiel de réduction des dépenses non liées au vieillissement.

### Des projections éminemment incertaines

Le calcul des projections de viabilité budgétaire à long terme est généralement soumis à diverses contraintes. Les décideurs peuvent exiger que ces projections reposent uniquement sur la législation en vigueur, incorporant ainsi des politiques qui pourraient s'avérer insoutenables. Il est probable qu'une telle démarche ne rende pas compte des incertitudes sous-jacentes et qu'elle comporte des risques élevés. Par exemple, dans cinquante ans, des erreurs d'estimation du taux de fécondité, du taux d'intérêt réel ou de la croissance de la production peuvent influencer sensiblement sur l'évolution des ratios d'endettement.

En outre, les projections budgétaires à long terme présument l'absence d'autres pressions qui sont probables, mais dont l'avènement est difficile à prévoir : augmentation des coûts en termes de bien-être, dépenses afférentes aux chocs géopolitiques, aux actes terroristes ou aux changements climatiques. Dans bien des pays, par exemple, l'inflation des soins de santé (et non du vieillissement) est la principale cause d'accroissement des dépenses de santé publique. De plus, le poids démographique accru des personnes âgées peut imposer à l'État des dépenses supérieures aux niveaux prévus dans la législation actuelle, notamment pour épauler des régimes de retraite privés peu performants.

### Où est l'espace budgétaire?

Une autre incertitude concerne la possibilité de créer un espace budgétaire pour les dépenses liées à l'âge en réduisant les dépenses non liées à l'âge. Après tout, même s'il fallait traiter toutes les dépenses d'éducation, de santé et de protection sociale comme étant liées à l'âge, le reliquat représenterait en moyenne 30 % des dépenses totales des administrations publiques dans les pays industrialisés.

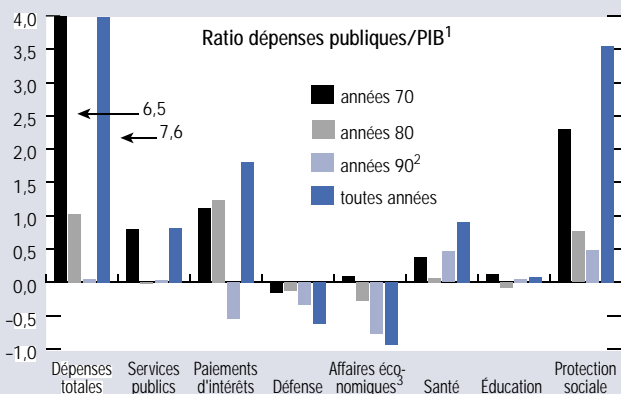
On postule généralement une part constante des dépenses non liées à l'âge dans le PIB; mais, à partir d'un échantillon de 17 pays industrialisés, les ratios au PIB de toutes les catégories de dépenses hormis l'éducation ont effectivement beaucoup évolué durant les dernières décennies (voir graphique). Dans les années 70 et 80, la croissance rapide du secteur public tenait quasi exclusivement au paiement des intérêts et à la protection sociale. Entre 1990 et la fin de 2003, la taille de l'État n'a pratiquement pas changé, la hausse des dépenses de santé et de protection sociale ayant été compensée par la réduction des débours consacrés aux intérêts, à la défense et aux affaires économiques.

Où est donc l'espace budgétaire? Et combien pourrait-on tirer des compressions de dépenses? L'examen des tendances en matière de dépenses depuis les années 70 inspire deux arguments optimistes et deux arguments pessimistes.

### Des ratios qui évoluent

En moyenne, les ratios dépenses publiques/PIB des pays industrialisés ont changé sensiblement dans presque toutes les catégories.

(variation moyenne en pourcentage)



<sup>1</sup>Médiane de 17 pays industrialisés.

<sup>2</sup>Y compris les données disponibles à partir de 2000.

<sup>3</sup>Comprend notamment les subventions aux entreprises et à l'agriculture, ainsi que les transports.

Sources : FMI, *Government Finance Statistics*; calculs des auteurs.

**Argument optimiste n° 1.** D'autres compressions de dépenses semblent possibles. La classification des problèmes peut certes expliquer les spécificités nationales, mais certaines catégories fonctionnelles (protection sociale, subventions, masse salariale de l'État et dépenses en capital) semblent élevées dans certains pays, donnent lieu à une épargne potentielle d'au moins 5 % du PIB dans la plupart des pays d'Europe continentale, mais beaucoup moins au Japon et dans les pays anglo-saxons. De plus, selon la vision historique d'un pays par rapport à un secteur, il peut y avoir matière à compression. Dans certains pays, on peut réduire de 2 à 5 % du PIB surtout dans les services publics (hors intérêts) et les affaires économiques (subventions aux entreprises et à l'agriculture), alors que d'autres semblent avoir déjà atteint des planchers historiques dans certaines catégories de dépenses telles que la défense, l'ordre public et la sécurité.

**Argument optimiste n° 2.** La croissance du PIB peut aider des pays à surmonter le problème. Tel qu'indiqué ci-dessus, les ratios par rapport au PIB ne sont souvent pas des indicateurs très fiables en matière de dépenses. Les chiffres de croissance réelle sont plus édifiants : une règle imposant le gel du ratio de dépenses publiques au PIB favoriserait encore une croissance des dépenses non liées à l'âge d'environ 1 % par an, de 2000 à l'année record pour cette catégorie de dépenses dans le pays industrialisé moyen, malgré la hausse des dépenses liées à l'âge. Il s'agit d'une croissance supérieure à celle enregistrée dans les années 90. Le ralentissement de la croissance démographique peut aussi avoir un effet bénéfique dans certains domaines liés à la population (et non à l'âge) comme les prestations de chômage. Mais une accélération de l'inflation des soins de santé (due à la technologie et non à l'âge) réduirait encore l'espace budgétaire, outre l'impact des dépenses liées à l'âge.

**Argument pessimiste n° 1.** Les gouvernements n'ont pas la réputation de mener à bien leurs plans de redressement, surtout en matière de dépenses. Certains ont néanmoins réussi à abaisser leurs ratios des dépenses au PIB dans les années 90, mais la plupart n'ont pas atteint leurs objectifs.

**Argument pessimiste n° 2.** Pour deux raisons majeures, les réductions peuvent devenir excessives. D'abord, les gouvernements ont déjà beaucoup réduit. Le pays moyen a coupé de 5,1 % du PIB les dépenses non liées à l'âge et de 0,7 % les dépenses liées à l'âge, surtout dans les affaires économiques, la protection sociale, les services publics et la défense. Ensuite, bien des réductions antérieures tenaient à la fin de la Guerre froide, à la baisse constante des taux d'intérêt depuis les années 80 et à l'abandon des subventions aux secteurs inefficaces, ce qui a peu de chances de se reproduire.

Quid de la hausse des impôts? Il est peu probable que les recettes soulagent les gouvernements les plus sollicités en matière de dépenses. Naturellement, les pays ayant le moins de latitude pour augmenter les impôts sont les mieux placés pour réduire les dépenses (les taux d'imposition élevés allant de pair avec les dépenses élevées). Même si, par le passé, la hausse des impôts a été

politiquement moins difficile que la baisse des dépenses, une forte hausse des taux d'imposition n'est guère envisageable dans bien des pays. Les autorités des pays où les impôts et les dépenses liées à l'âge sont élevés ont donc du pain sur la planche. Par contre, dans ceux où les niveaux d'imposition et de dépenses sont moins élevés, les autorités ont beaucoup plus de latitude pour financer les dépenses par la hausse des impôts.

### Nécessité d'une orientation budgétaire plus ambitieuse

Quelles leçons les décideurs et autres parties prenantes peuvent-ils en tirer? Premièrement, la démarche actuelle consistant à établir des cadres de politique budgétaire sous-estime les risques de dégradation dus à l'incertitude de la conjoncture économique. Deuxièmement, les autorités ne disposent que d'une marge étroite pour réaliser rapidement d'autres économies sur les dépenses non liées à l'âge. Troisièmement, avec un ajustement rapide et soutenu, la réduction des dépenses est facilitée à long terme par la croissance du PIB et par la stagnation ou le ralentissement de la croissance démographique. Quatrièmement, côté recettes, peu de pays ont la latitude nécessaire pour accroître les impôts.

Compte tenu de tous ces facteurs, la plupart des gouvernements doivent adopter une orientation budgétaire plus ambitieuse et un cadre de réforme de la politique économique. Leur marge de manœuvre étant limitée au niveau des cadres de dépenses existants, ils doivent désormais se concentrer sur des programmes de réforme structurelle axés sur une baisse régulière et soutenue des engagements de dépenses liés au vieillissement de la population.

Par ailleurs, il faudrait éliminer de façon plus systématique les risques inhérents à des hypothèses de projections budgétaires à moyen terme trop optimistes, y compris celles des programmes de stabilité de l'UE. Dans un premier temps, les autorités des pays confrontés à de graves difficultés dues au vieillissement doivent prendre conscience des risques encourus dans la prévision des dépenses économiques et fonctionnelles à long terme. Ces risques doivent être pris en compte dans le cadrage budgétaire annuel. À l'évidence, les projections à long terme doivent s'inspirer des analyses de scénarios. Qui plus est, ces analyses peuvent focaliser le débat public sur les principaux enjeux de la politique économique à long terme et faciliter le suivi des tendances actuelles par rapport aux objectifs de dépenses à long terme.

Peter S. Heller et David Hauner  
FMI, Département des finances publiques

Des exemplaires des documents de travail du FMI n° 05/91 *Characterizing the Expenditure Uncertainty of Industrial Countries in the 21st Century* et n° 05/71 *Aging: Some Pleasant Fiscal Arithmetic* sont en vente au prix de 15 dollars auprès du Service des publications du FMI. Pour commander, voir instructions page 216. Le texte intégral de ces documents figure aussi sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

### La contribution des travailleurs émigrés au développement

Les envois de fonds des travailleurs émigrés («envois de fonds») sont une source de devises importante et en forte expansion pour nombre de pays en développement, mais on connaît peu leurs effets économiques, ainsi que ce qui détermine leur niveau et leur croissance, et l'on ne sait guère comment en maximiser les effets positifs. Pour combler ce vide, les *Perspectives de l'économie mondiale* d'avril 2005 offrent une analyse comparative de ces envois, dont l'auteur, Nikola Spatafora (du Département des études), conclut, entre autres, que davantage peut être fait pour en réduire le coût.

Les envois de fonds, qui sont définis comme les transferts faits par les travailleurs émigrés à destination de leur famille ou de leurs amis dans leur pays d'origine, augmentent régulièrement depuis trente ans. En 2003, ils se sont chiffrés à environ 100 milliards de dollars pour les 90 pays en développement analysés, soit l'équivalent de 50 % des entrées de capitaux ou 1,4 % du PIB global (voir graphique).

Les envois de fonds représentent la première source de devises de nombreux pays en développement, devant les recettes d'exportation, l'investissement direct étranger ou les autres apports de capitaux privés. Au Mexique, par exemple, ils atteignent actuellement environ 15 milliards de dollars par an et, dans de petites économies caraïbes, ils dépassent

souvent 10 % du PIB. Les États-Unis restent la principale source de ces envois (plus de 30 milliards de dollars en 2003), les sorties de capitaux de ce pays ayant presque quadruplé en quinze ans du fait en partie de la forte progression de l'immigration.

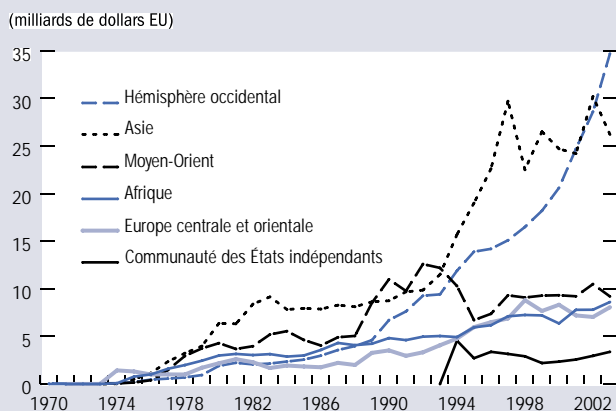
Dans l'ensemble, les envois de fonds résistent remarquablement bien en période de recul de l'activité, et apparaissent plus stables et moins procycliques que, par exemple, les exportations ou les flux de capitaux privés. Leur tendance à la hausse devrait se confirmer, car la population continue de vieillir dans les pays industriels et les pressions qui sous-tendent les flux migratoires des pays en développement vers les économies avancées s'intensifient.

Aussi les envois de fonds et leur impact dans les pays en développement suscitent-ils de plus en plus d'intérêt, que ce soit dans les sphères politiques du G-8 ou dans la communauté des chercheurs ou chez les prestataires éventuels de services de transfert de fonds. Ils sont considérés de plus en plus comme une source de financement extérieur relativement attrayante, qui peut favoriser le développement et atténuer les crises. Mais ils soulèvent aussi des inquiétudes : on craint en particulier qu'ils ne soient détournés à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Les études comparatives systématiques consacrées aux envois de fonds ont été rares jusqu'à présent. C'est pourquoi l'auteur approfondit leurs conséquences et, à partir d'une analyse de leurs déterminants, examine comment les autorités peuvent les encourager tout en les réglementant.

#### Certaines régions sont avantagées

Les pays en développement de l'Hémisphère occidental et d'Asie ont reçu la plus grande partie des envois de fonds des travailleurs émigrés.



Note : Les groupements régionaux reprennent ceux de la dernière édition des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI. Seuls sont pris en compte les pays en développement.  
Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2005.

#### Maximiser les avantages des envois de fonds

L'analyse montre clairement que les envois de fonds peuvent nettement stimuler la croissance, contribuer à la stabilité macroéconomique, amortir l'impact des chocs et réduire la pauvreté dans les pays en développement. Ils permettent à leurs bénéficiaires de maintenir ou d'accroître leurs dépenses de consommation de base (produits alimentaires et logement) et servent souvent à financer l'éducation des enfants et à créer de petites entreprises. En outre, à la différence du produit de l'aide ou des ressources naturelles, ils n'ont en général aucun effet systématique grave sur la compétitivité du pays.

Étant donné ces avantages considérables, que peuvent faire les pays bénéficiaires pour saisir les possibilités offertes et répondre aux problèmes posés par les envois de fonds? L'étude identifie plusieurs objectifs importants : réduire les frais de transaction, veiller à ce que les politiques macroéconomiques et de change ne découragent pas les envois,



Miguel Salguero/For Worth Star-telegram

Les bureaux de change de dollars comme celui-ci sont chose courante à Jerez, (État de Zacatecas). Les travailleurs émigrés envoient environ 15 milliards de dollars au Mexique chaque année.

abaisser les obstacles à l'entrée sur le marché des transferts et s'assurer que le cadre juridique en place est adéquat sans être lourd.

**Réduire les coûts de transaction.** Il pourrait être très utile de réduire le coût des envois qui, malgré une baisse récente, reste variable, voire élevé, dans plusieurs pays où il atteint souvent 5 à 10 % au moins du montant du transfert. Il faut donc s'efforcer de l'abaisser, en supprimant notamment les obstacles à l'entrée et à la concurrence sur le marché des transferts de fonds. Selon l'auteur, une campagne d'information pourrait, par exemple, être lancée sur les techniques possibles de transfert de fonds et leur coût.

**Appliquer des politiques macroéconomiques et de change adéquates.** Les politiques macroéconomiques et de change peuvent parfois décourager ceux qui envoient des fonds et les évincer du système financier réglementé. Les autorités doivent tenir compte de cet impact possible, surtout dans les pays où les entrées de capitaux (effectives ou potentielles) à ce titre sont considérables. L'analyse donne des raisons supplémentaires de s'inquiéter des mesures de contrôle des changes, comme les restrictions applicables aux paiements privés ou les systèmes de taux de change multiples. L'instabilité des politiques macroéconomiques et les désalignements monétaires (surévaluation de la monnaie des pays bénéficiaires) peuvent aussi, dans une certaine mesure, décourager les envois de fonds.

**Abaisser les obstacles à l'entrée.** Les ménages pourraient utiliser les fonds reçus pour accéder aux services bancaires et financiers. Ce résultat serait plus facilement atteint si les intermédiaires financiers officiels, et notamment les banques

et les institutions de microfinance, participaient plus activement au marché des transferts de fonds. Là encore, les gouvernements peuvent apporter leur contribution en abaissant les obstacles à l'entrée sur ce marché.

**Être vigilant sans être trop rigoureux.** Afin de réduire au minimum le risque de blanchiment, de financement du terrorisme ou de fraude aux dépens des consommateurs, la réglementation des prestataires des services de transfert de fonds doit être adéquate. Cependant, il faut aussi prendre en compte, et autant que possible réduire, l'impact négatif qu'elle peut avoir sur le coût des envois de fonds et les incitations à fournir ce type de prestation. Une réglementation trop lourde risque paradoxalement de repousser davantage ces flux dans la clandestinité.

Comme les autres sources d'entrées de devises, les envois de fonds portent en eux le risque de «syndrome hollandais». En général, il ne semble pas que celui-ci se soit concrétisé, mais on peut penser qu'en cas de fluctuation significative des envois de fonds, les autorités des pays bénéficiaires pourraient accepter une plus grande flexibilité du taux de change afin d'éviter l'instabilité des prix intérieurs.

Il faut encore améliorer l'information sur l'ampleur et les sources des fonds envoyés et reçus. Sans cela, d'autres questions importantes (telles que la réglementation de ces envois ou la création de nouveaux produits financiers visant à répondre aux besoins des expéditeurs et des bénéficiaires de ces fonds) resteront extrêmement difficiles à régler.

Enfin, il importe de rappeler que les envois de fonds ne sont qu'un des multiples canaux par lesquels les flux migratoires, en progression aussi à travers le monde, peuvent influencer sur le bien-être des pays en développement. La perte de ressources humaines, surtout si elles sont spécialisées (la «fuite des cerveaux»), risque d'assombrir les perspectives de développement de ceux qui restent au pays, en érodant par exemple l'assiette de l'impôt. Par contre, l'émigration permet souvent aux migrants eux-mêmes de trouver de meilleurs débouchés dans leur pays de destination, où ils peuvent acquérir des compétences et une expérience qui leur seront précieuses s'ils retournent chez eux. Elle peut aussi encourager la création de réseaux commerciaux, stimuler les échanges et l'investissement et avoir d'importantes retombées philanthropiques par l'intermédiaire de la diaspora. ■

L'édition d'avril 2005 des *Perspectives de l'économie mondiale* est en vente au prix de 49 dollars (46 dollars pour les universitaires et étudiants) auprès du Service des publications du FMI. Le texte intégral du rapport figure aussi sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

## Peut-on mieux prédire les virages du cycle économique?

**P**ourquoi les prévisionnistes ont-ils tant de mal à prédire la croissance? Parce qu'ils ne peuvent anticiper les virages du cycle économique, affirme Anirvan Banerji, Directeur des études du Economic Cycle Research Institute (ECRI), organisme indépendant basé à New York. À l'occasion d'un forum du livre du FMI organisé le 23 juin, M. Banerji a présenté son nouveau livre intitulé *Beating the Business Cycle: How to Predict and Profit from Turning Points in the Economy* (coauteur : Lakshman Achuthan), prônant le «recours aux indicateurs avancés» pour prédire la croissance.

«L'incapacité de prédire les récessions est quasiment incontestable», concluait Prakash Loungani dans une étude des prévisions du secteur privé en 2001.

Eu égard à ce constat pessimiste, il est d'autant plus remarquable qu'une organisation déjoue constamment les pronostics. Selon la revue *The Economist*, l'ECRI est «la seule organisation ayant prédit chacune des trois dernières récessions; phénomène tout aussi impressionnant, il n'a jamais donné de fausse alerte.»

À quoi tient le succès de l'ECRI? M. Banerji l'attribue surtout au fait que cette institution utilise un système pointu d'indicateurs avancés pour prédire les virages de l'économie. Cette démarche a été critiquée comme un outil de «mesure sans théorie». Mais l'auteur a pris la peine de réfuter cette assertion, arguant que les modèles économétriques classiques ne sont pas assez souples pour saisir la conjoncture, comme l'illustrent les travaux de deux éminents économètres. À la fin des années 80, ceux-ci ont créé un indice de probabilité des récessions, qui s'est immédiatement avéré incapable de prédire la récession de 1990. Pressé d'expliquer cet échec, l'un des auteurs a parlé d'une «dérive de paramètres».

### De meilleurs instruments

Une approche plus solide était donc nécessaire, une projection fiable des virages de l'économie pouvant fournir des informations cruciales aux décideurs et aux marchés. M. Banerji souligne que l'analyse de l'ECRI répond à cette exigence. En 1950, Geoffrey Moore, l'un des pères intellectuels de l'ECRI, a créé huit indicateurs avancés des reprises et des récessions économiques aux États-Unis entre 1870 et 1938. Quarante ans plus tard, il a répété cet exercice pour des pays industrialisés

dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et, à sa grande surprise, il a constaté que les indicateurs définis en 1950 étaient encore valables! Autrement dit, les mêmes indicateurs qui avaient prédit l'évolution de l'économie américaine après la Guerre civile étaient aussi applicables à la fin du XX<sup>e</sup> siècle à l'Allemagne, à la République de Corée, à la Nouvelle-Zélande et même aux États-Unis.

### Maintenir le cap

En marge de l'orthodoxie universitaire, M. Moore et quelques chercheurs ont maintenu le cap durant des décennies, affinant la portée et l'exactitude de leurs outils de prévision. Loin de proposer sur des indicateurs avancés unidimensionnels, la plupart

des projections de l'ECRI sont désormais fondées sur un indice à long terme, un indice hebdomadaire avancé et un indice à court terme. Quand le cycle économique tourne, ces indices suivent en séquence, rehaussant la confiance quant à l'orientation de l'économie.

Cette démarche perfectionnée a permis à l'ECRI de faire des prévisions exactes alors même que tous les autres se sont trompés. Par exemple, en mars 2001, 95 % des économistes américains ont prédit

qu'il n'y aurait pas de récession, l'ECRI affirmant qu'une récession était inéluctable. À la mi-juin, les analyses de l'ECRI constataient un ralentissement de la croissance aux États-Unis, encore qu'une légère hausse de l'indice à long terme donnait quelques raisons d'espérer une reprise. Par ailleurs, l'ECRI produit des indicateurs avancés distincts pour la croissance, l'inflation et l'emploi, de sorte que ces projections peuvent mieux refléter des phénomènes inhabituels comme la récente reprise sans emploi ou la croissance sans inflation. ■

Johannes Wiegand

FMI, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques



Henrik Gschwindel de Gyor/FMI

De gauche à droite : Anirvan Banerji (Directeur des études de l'ECRI) aux côtés de Robert Lenzer (rédacteur en chef national, Forbes) et Fred Joutz (professeur associé d'économie, université George Washington).

La transcription intégrale du Forum du livre du 23 juin est affichée sur le site Internet du FMI ([www.imf.org](http://www.imf.org)). *Beating the Business Cycle: How to Predict and Profit from Turning Points in the Economy*, par Lakshman Achuthan et Anirvan Banerji, est publié chez Doubleday and Company.

## Accords du FMI au 30 juin

Pays membre	Date de l'accord	Date d'expiration	Montant approuvé	Solde non tiré
(millions de DTS)				
<b>Accords de confirmation</b>				
Argentine	20 sept. 2003	19 sept. 2006	8.981,00	4.810,00
Bolivie	2 avr. 2003	31 mars 2006	171,50	60,00
Bulgarie	6 août 2004	5 sept. 2006	100,00	100,00
Colombie	2 mai 2005	2 nov. 2006	405,00	405,00
Croatie	4 août 2004	3 avr. 2006	97,00	97,00
Gabon	28 mai 2004	30 juin 2005	69,44	27,78
Paraguay	15 déc. 2003	30 sept. 2005	50,00	50,00
Pérou	9 juin 2004	16 août 2006	287,28	287,28
République Dominicaine	31 janv. 2005	31 mai 2007	437,80	385,26
Roumanie	7 juil. 2004	6 juil. 2006	250,00	250,00
Turquie	11 mai 2005	10 mai 2008	6.662,04	6.106,87
Uruguay	8 juin 2005	7 juin 2008	766,25	735,60
<b>Total</b>			<b>18.277,31</b>	<b>13.314,79</b>
<b>Accords élargis de crédit</b>				
Serbie-et-Monténégro	14 mai 2002	31 déc. 2005	650,00	187,50
Sri Lanka	18 avr. 2003	17 avr. 2006	144,40	123,73
<b>Total</b>			<b>794,40</b>	<b>311,23</b>
<b>Accords FRPC</b>				
Albanie	21 juin 2002	20 nov. 2005	28,00	4,00
Arménie	25 mai 2005	24 mai 2008	23,00	19,72
Azerbaïdjan	6 juil. 2001	4 juil. 2005	67,58	12,87
Bangladesh	20 juin 2003	31 déc. 2006	400,33	251,83
Burkina Faso	11 juin 2003	15 août 2006	24,08	10,32
Burundi	23 janv. 2004	22 janv. 2007	69,30	35,75
Cap-Vert	10 avr. 2002	31 juil. 2005	8,64	0,00
Congo, Rép. dém. du	12 juin 2002	31 oct. 2005	580,00	53,23
Congo, Rép. du	6 déc. 2004	5 déc. 2007	54,99	47,13
Dominique	29 déc. 2003	28 déc. 2006	7,69	3,48
Gambie	18 juil. 2002	17 juil. 2005	20,22	17,33
Géorgie	4 juin 2004	3 juin 2007	98,00	70,00
Ghana	9 mai 2003	31 oct. 2006	184,50	105,45
Guyana	20 sept. 2002	12 sept. 2006	54,55	27,79
Honduras	27 févr. 2004	26 févr. 2007	71,20	40,69
Kenya	21 nov. 2003	20 nov. 2006	225,00	150,00
Mali	23 juin 2004	22 juin 2007	9,33	6,67
Mongolie	28 sept. 2001	31 juil. 2005	28,49	16,28
Mozambique	6 juil. 2004	5 juil. 2007	11,36	8,12
Népal	19 nov. 2003	18 nov. 2006	49,91	35,65
Nicaragua	13 déc. 2002	12 déc. 2005	97,50	41,78
Niger	31 janv. 2005	30 janv. 2008	6,58	5,64
Ouganda	13 sept. 2002	12 sept. 2005	13,50	4,00
République kirghize	15 mars 2005	14 mars 2008	8,88	7,62
Rwanda	12 août 2002	11 févr. 2006	4,00	1,14
Sénégal	28 avr. 2003	27 avr. 2006	24,27	13,86
Sri Lanka	18 avr. 2003	17 avr. 2006	269,00	230,61
Tadjikistan	11 déc. 2002	10 déc. 2005	65,00	19,60
Tanzanie	16 août 2003	15 août 2006	19,60	8,40
Tchad	16 févr. 2005	15 févr. 2008	25,20	21,00
Zambie	16 juin 2004	15 juin 2007	220,10	49,52
<b>Total</b>			<b>2.769,79</b>	<b>1.319,49</b>

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

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

Source : Département financier du FMI.

## L'ONU devrait assurer la coordination de l'aide

**P**our accroître l'efficacité de l'aide, promouvoir le développement durable et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, il faut réformer l'architecture internationale du développement et de l'environnement, d'après une étude récente commanditée par la Fondation allemande Friedrich-Ebert. L'étude soutient que la structure internationale actuelle est fragmentée et paralysée, dominée par des intérêts institutionnels et nationaux, et caractérisée par un chevauchement des responsabilités.

L'étude, intitulée «Réforme de la gouvernance des institutions de Bretton Woods et du système de développement des Nations Unies», réalisée par des chercheurs d'Allemagne, du Royaume-Uni et des États-Unis, note que les capacités politiques, économiques et administratives des pays en développement sont souvent dépassées par les programmes d'aide des bailleurs de fonds nationaux et internationaux. Parallèlement, les efforts des pays donateurs sont souvent minés par l'intervention d'un trop grand nombre d'acteurs et d'institutions. L'étude propose que ces efforts soient coordonnés par une instance des Nations Unies. «L'architecture de l'aide a besoin d'une instance dirigeante», a déclaré Simon Maxwell, Directeur de l'Overseas Development Institute de Londres, lors d'un forum sur cette étude tenu le 6 juillet à Washington.

Les auteurs suggèrent plus précisément de créer un Conseil du développement mondial et de l'environnement (d'après une proposition faite en 2004 par un groupe consultatif de l'État allemand), chargé de formuler des principes politiques, de diriger le système de développement des Nations Unies et de gérer un budget unique de développement, et qui deviendrait un partenaire égal des institutions de Bretton Woods. En outre, les auteurs recommandent de réformer ces institutions et de mieux équilibrer les voix attribuées, de recalibrer le système des quotes-parts, d'accroître la transparence des délibérations du Conseil d'administration et de renforcer la coopération avec l'ONU.

### Optimiser la coordination

Afin d'optimiser la coordination entre le système de développement des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, il faudrait établir une instance dirigeante disposant du pouvoir et des ressources



Dirk Messner (Directeur de l'Institut allemand pour la politique de développement), à droite, et Dieter Dettke (Directeur exécutif, bureau de Washington de la Fondation Friedrich-Ebert).

nécessaires pour faire un bon travail, poursuit l'étude. Le Conseil ne s'ingérerait pas dans les opérations des institutions financières internationales, mais formulerait des principes stratégiques sur l'orientation des politiques internationales en matière de développement et d'environnement, renforçant ainsi la coordination et la cohérence de ces politiques. «Beaucoup s'opposent à la création d'un nouveau système de gestion», concède Dirk Messner, Directeur de l'Institut allemand pour la politique de développement à Bonn. «Mais ils sont d'accord sur les fonctions du système et reconnaissent que c'est un pas dans la bonne direction.»

Selon l'étude, cette instance doit s'appuyer sur plusieurs principes. Elle doit : avoir une ampleur limitée et couvrir le plus de domaines possible; adopter des mesures qui renforcent la confiance; promouvoir un système propice à la coopération; recourir à des incitations positives pour réaliser la réforme; et établir des institutions appropriées pour gérer ces interactions et ces relations. «Quelle que soit la structure de cette instance, elle doit projeter la vision d'un système unifié et efficace de développement des Nations Unies, système assez important et compétent pour offrir une solution de rechange réaliste au système de Bretton Woods, et elle doit proposer de le financer», conclut l'étude. ■

On peut obtenir un exemplaire de cette étude auprès de la Fondation Friedrich-Ebert à [www.fesdc.org](http://www.fesdc.org).

Laura Wallace  
Rédactrice en chef  
Sheila Meehan  
Rédactrice principale

Christine Ebrahim-zadeh  
Directrice de production

Conny Lotze  
Camilla Andersen  
Jacqueline Irving  
Rédactrices

Maureen Burke  
Lijun Li

Assistantes principales de rédaction

Kelley McCollum  
Assistante de rédaction

Julio Prego  
Graphiste

Graham Hacche  
Conseiller principal

Prakash Loungani  
Rédacteur associé

Édition française  
Division française  
Services linguistiques

Alfred Detchou  
Traduction

Anne Rousseau  
Correction & PAO

Le *Bulletin du FMI* (ISSN 0250-7412) est aussi publié en anglais (*IMF Survey*) et en espagnol (*Boletín del FMI*). Aux 22 numéros qui paraissent chaque année s'ajoute un supplément annuel (*l'ABC du FMI*). Les opinions et les informations contenues dans le *Bulletin* ne représentent pas nécessairement la position officielle du FMI, pas plus que les cartes publiées, qui sont extraites de *l'Atlas mondial du National Geographic* (6<sup>e</sup> édition). Les articles du *Bulletin*, hormis les photos et illustrations, peuvent être reproduits à condition que la source soit citée. Le courrier à la rédaction doit être adressé à Current Publications Division, Room 7-106, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.) Téléphone : (202) 623-8585; ou par messagerie électronique à [imfsurvey@imf.org](mailto:imfsurvey@imf.org).

Abonnement annuel : 109 dollars EU pour les entreprises et les particuliers. Demandes d'abonnement au *Bulletin du FMI* ou aux autres publications du FMI : Publication Services, Box X2005, IMF, Washington, DC 20431 (U.S.A.). Téléphone : (202) 623-7430; fax : (202) 623-7201; e-mail : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org). Expédition par courrier première classe pour le Canada, les États-Unis et le Mexique, et par avion pour les autres pays.