

L'énergie et l'économie mondiale

In: Politique étrangère N°3 - 1980 - 45e année pp. 705-720.

Citer ce document / Cite this document :

De Larosière Jacques. L'énergie et l'économie mondiale. In: Politique étrangère N°3 - 1980 - 45e année pp. 705-720.

doi : 10.3406/polit.1980.3028

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_1980_num_45_3_3028

Abstract

Energy and the World Economy, by Jacques de Larosière

The probable development of energy supply and demand will have repercussions on the growth of the world economy. The present deficit of the balance of payments current accounts for the oil-producing countries is likely to be more durable than it was in 1974. This can be explained by the increasing oil prices since 1978, but especially by the high level of energy consumption. Two principles should guide our energy policy : first, reduce the oil component and second, encourage the production of fossil fuels and hydroelectric power while developing alternative energy sources.

The oil situation will particularly touch developing countries. In this new context, the IMF must meet several challenges. Its activities should cover three areas: First, financing and adjustment; the Fund must make more long-term loans for greater sums of money. Second, recycling; the IMF must be able to commit itself to actual recycling actions, this means borrowing from those who are likely to loan. Third, reserve management; the IMF must improve the international liquidity system by giving it a multilateral character and increasing the role of Special Drawing Rights (SDRs).

Résumé

L'énergie et l'économie mondiale, par Jacques de Larosière

L'évolution probable de l'offre et de la demande d'énergie aura des répercussions sur la croissance de l'économie mondiale. Les actuels déficits de la balance des paiements courants des pays importateurs de pétrole risquent de se révéler plus durables qu'en 1974. Ils s'expliquent par le renchérissement du prix du pétrole depuis 1978, mais surtout par le niveau élevé de la consommation d'énergie. Deux principes devront guider notre politique énergétique : réduire le volume de la composante pétrole d'une part, stimuler la production d'énergie fossile et hydro-électrique et développer les énergies de remplacement d'autre part.

Les effets de la situation pétrolière toucheront particulièrement les pays en développement. Face à ce nouveau contexte, le FMI est appelé à relever plusieurs défis. Son action devra se déployer à trois niveaux. Premièrement, celui du financement et de l'ajustement : le Fonds devra prêter des montants plus importants et sur une période plus longue. Deuxièmement, celui du recyclage : le FMI doit pouvoir s'engager dans des actions de recyclage proprement dit, c'est-à-dire emprunter auprès de ceux qui sont susceptibles de prêter. Troisièmement, celui de la gestion des réserves : le FMI devra améliorer le système des liquidités internationales en lui donnant un caractère multilatéral et en élargissant le rôle du DTS.

Jacques de LAROSIÈRE *

L'ÉNERGIE ET L'ÉCONOMIE MONDIALE

Après le quadruplement des prix du pétrole en 1973, les pays industrialisés avaient réussi à rééquilibrer leur balance des paiements courants grâce notamment à une baisse des prix réels du pétrole. Mais les déficits massifs de la balance des paiements courants que connaissent aujourd'hui, à la suite des nouvelles hausses décidées par l'OPEP, les pays importateurs de pétrole, risquent de se révéler plus persistants. Nous pouvons en effet nous attendre à ce que les tensions sur les prix persistent plus longtemps et à ce que les excédents pétroliers soient plus durables qu'après 1974.

Si le renchérissement du pétrole depuis la fin de 1978 est la cause immédiate des nouvelles difficultés que traverse l'économie mondiale, la cause fondamentale en est le niveau élevé de la consommation d'énergie. Or la structuration actuelle de la consommation énergétique mondiale, axée à 51 % sur le pétrole, reflète en grande partie les faibles prix réels du pétrole pratiqués au cours des années 60. Les niveaux actuels de la consommation pétrolière dépassent de beaucoup les taux de production qui semblent pouvoir être maintenus à long terme. Tout le monde a certes à l'esprit les nouvelles réserves économiquement exploitables qui ont été découvertes au cours des dernières années (Mexique, mer du Nord...). Mais à la longue, les possibilités de découvertes importantes ont inévitablement une probabilité de moins en moins grande. La réduction de la consommation de pétrole est donc un impératif à long terme. Elle est aussi un impératif à moyen terme, dans la mesure où un grand nombre de pays ne pourront plus longtemps financer des déficits des paiements aussi considérables.

Face à cette nouvelle situation, le Fonds monétaire international est appelé à relever trois défis :

- celui de contribuer à fournir les volumes et les types de ressources dont les pays membres pourront avoir besoin dans les années à venir ;
- celui d'aider ces pays à exécuter les programmes d'ajustement nécessaires ;

* Directeur général du Fonds monétaire international.

— enfin celui de faciliter pour les pays à excédents de capitaux la solution des problèmes que leur pose la gestion de leurs réserves dans un système de taux flottants.

L'évolution de l'offre et de la demande d'énergie

On pourrait réduire la consommation de pétrole en comprimant la consommation globale d'énergie, mais cette méthode ne saurait être appliquée uniformément. Jusqu'à présent, en effet, la croissance économique a toujours été liée à la croissance de l'offre d'énergie. D'une manière générale, on peut rappeler que la consommation d'énergie correspond, en moyenne, à un kilogramme d'équivalent charbon par dollar de PIB. Ainsi, un pays dont le revenu national atteint 250 dollars par habitant consomme environ 250 kilogrammes, soit le quart d'une tonne, d'équivalent charbon par personne ; en revanche, la consommation d'un pays industrialisé-type, où le revenu par habitant est de 10 000 dollars, varie entre 5 et 12 tonnes par personne. Il est clair que les économies d'énergie devraient tenir compte du niveau actuel de consommation individuelle dans chaque pays et des exigences de sa croissance future. Ainsi, dans les pays à revenu moyen qui s'industrialisent, la consommation d'énergie tend à augmenter plus vite que le taux de croissance du PIB ; la Banque mondiale prévoit, à cet égard, que le taux de croissance de la consommation d'énergie de l'ensemble des pays en développement devra atteindre 6 % par an au cours des dix prochaines années et sera légèrement supérieur au taux de croissance de leur PIB. Dans l'hypothèse d'un ralentissement persistant de la croissance de la production mondiale d'énergie, le développement de l'économie des pays à revenu faible et moyen — et particulièrement de ceux qui s'industrialisent — dépendra d'une décélération de la consommation d'énergie dans les pays développés.

Si, de façon très générale, il existe un rapport entre croissance économique et consommation d'énergie, ce rapport est assez variable, en particulier dans les pays où le revenu par habitant est le plus élevé. L'amplitude des différences de consommation d'énergie entre tel ou tel pays à structure industrielle et à niveau de développement comparables prouve qu'il est encore possible d'améliorer considérablement le rendement des utilisations d'énergie : c'est ainsi que la consommation d'énergie par unité de PIB de la France, de l'Allemagne et du Japon est à peu près égale à la moitié de celle des Etats-Unis. Ces chiffres suggèrent que nombre de pays, et plus spécialement ceux dont la consommation d'énergie est relativement importante, pourraient la réduire dans des proportions substantielles. La planification et les orientations gouvernementales peuvent beaucoup contribuer à encourager les économies d'énergie dans le secteur public comme dans le secteur privé. Certes, cette possibilité a des limites qu'imposent, par exemple, la nature des

biens d'équipement et des technologies actuellement utilisés, le stock de véhicules et autres appareils consommateurs d'énergie dont un pays dispose, ainsi que les habitudes de consommation difficiles à extirper. D'autres obstacles résultent de facteurs immuables, par exemple, le climat. Il n'en reste pas moins qu'il y a place pour des transformations considérables. Cela est d'autant plus important que le pays dont la consommation d'énergie par habitant est la plus élevée du monde — les Etats-Unis — se trouve aussi être le premier par le volume global de sa consommation. Ainsi, avec 31 % de la population des pays industrialisés, les Etats-Unis consomment 45 % du volume total de pétrole utilisé par ces pays.

Comment réduire la consommation de pétrole ?

On a parfois l'impression qu'une réduction sensible de notre dépendance à l'égard du pétrole est une entreprise prodigieusement difficile. Pourtant, cette dépendance est très récente. En 1960, par exemple, le charbon fournissait encore près de la moitié de l'offre commerciale d'énergie dans le monde. En 1973, la part du charbon était tombée à 29 %, tandis que celle du pétrole passait de 36 % à un peu plus de 50 %. Au cours de cette période de treize ans, les prix réels du pétrole dans les pays industrialisés ont diminué de plus de 15 %, alors que les prix réels du charbon étaient en hausse. Il est donc évident que la substitution rapide du pétrole au charbon au cours des années 60 reflète l'influence des prix sur la demande relative des diverses sources d'énergie, et aussi la rapidité avec laquelle les économies industrielles peuvent s'adapter à d'importants mouvements des prix relatifs.

Les pays industrialisés pris en groupe sont déjà parvenus à réduire sensiblement leurs importations globales de pétrole et à augmenter le volume de leur production intérieure d'énergie. Ainsi, la consommation de pétrole des pays membres de l'OCDE s'est accrue d'environ 6 % entre 1973 et 1979 alors que leurs importations de ce produit diminuaient de près de 1 % et que leur PIB augmentait d'environ 17 %. Pendant cette période, les Etats-Unis ont constitué, cependant, un cas spécial : tout en freinant l'expansion de leur consommation de pétrole, ils ont accru considérablement leurs importations de ce produit. Ce pays est le seul grand consommateur de pétrole qui ait accru sa dépendance à l'égard du pétrole importé. Ceci tient en grande partie à la politique de tarification des prix intérieurs appliquée par ce pays et à la baisse de sa propre production pétrolière. Néanmoins, certains signes favorables semblent indiquer que, sur ces points, la situation aux Etats-Unis est en train de changer. Pendant le deuxième semestre de 1979, la consommation et les importations de pétrole des Etats-Unis ont accusé une forte baisse qui, à en juger par certains indices, pourrait se poursuivre en 1980. L'application continue par ce pays d'une politique pétrolière

d'austérité, limitant à la fois la consommation et les importations, aurait de très importantes répercussions sur le marché international.

Bien que le groupe des pays industrialisés soit parvenu à freiner la croissance de sa consommation de pétrole et à réduire ses importations de ce produit, il reste encore beaucoup à faire. Les décisions à prendre n'ont pas seulement une dimension économique, mais aussi des aspects écologiques, sociaux et politiques. Elles exigent des autorités de ces pays courage et persévérance : il s'agit, en particulier, en dépit du poids social et politique d'une telle décision, de laisser les hausses du coût du pétrole importé se répercuter intégralement sur les prix à la consommation intérieure, de façon à motiver à la fois les producteurs et les consommateurs d'énergie. Cette indispensable répercussion intérieure des hausses des prix réels du pétrole ne pourrait se réaliser et produire ses effets structurels si l'on permettait que se déclenche une poussée parallèle des prix des autres produits et des salaires. La lutte contre l'inflation est, de ce fait, au cœur d'une politique énergétique efficace. L'une des raisons majeures pour lesquelles les hausses nominales des prix du pétrole entre 1974 et 1979 n'ont provoqué que des réactions tardives et insuffisantes en matière de politique énergétique réside dans le fait que le prix réel du pétrole a eu tendance à rester stationnaire, voire à diminuer par moments, sous l'effet de l'inflation généralisée des prix et des salaires.

A cet égard, l'un des phénomènes les plus marquants est la hausse relativement faible du prix réel de l'essence — produit qui compte pour un quart environ dans la consommation totale de pétrole. De 1970 à 1978, le taux annuel moyen d'augmentation des prix réels de l'essence, dans la plupart des grands pays, a été inférieur à 2 %, bien que des hausses importantes soient intervenues en 1979. L'inertie des prix réels de l'essence est en grande partie due au fait que les autorités n'ont pas majoré les taxes spécifiques frappant la vente au détail de telle manière que la hausse de ces taxes soit effectivement proportionnelle à celle du prix du pétrole brut. Cette inertie est particulièrement préoccupante : il est, en effet, beaucoup plus difficile de réduire l'utilisation d'essence que — par exemple — l'utilisation du mazout dans la production d'énergie. Il en est résulté que la demande d'essence dans l'ensemble du monde industrialisé a été généralement soutenue, bien qu'elle ait légèrement diminué aux Etats-Unis, où le prix initial de l'essence était particulièrement bas et la consommation très importante. Malgré leur récente augmentation, les prix de l'essence aux Etats-Unis n'atteignent encore qu'à peine 50 % des prix pratiqués dans la plupart des autres pays industrialisés. Il convient de souligner, en revanche, que la consommation des produits pétroliers autres que l'essence a diminué d'environ 15 % par rapport au PIB dans les pays industrialisés : il s'agit, dans l'ensemble, de produits qui sont peu ou pas taxés et dont les prix reflètent donc plus fidèlement les variations du prix du pétrole.

Quelle politique énergétique à moyen terme ?

Il est donc urgent de réduire la consommation d'énergie et notamment le pétrole. Mais la politique de l'énergie doit, à moyen terme, donner la priorité à l'accroissement de l'offre, à la fois par l'exploration de nouveaux gisements pétrolifères et par l'exploitation des nombreuses énergies de remplacement. A cet égard, il convient d'intensifier la prospection et l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz, ainsi que l'investissement dans l'énergie hydro-électrique et nucléaire ; à plus long terme, une plus grande importance doit être accordée aux énergies renouvelables. Certaines technologies de l'emploi de ces énergies sont connues depuis de longues années. Dans d'autres domaines, la recherche ne fait que commencer. Dans les pays qui ne possèdent ni carburants fossiles ni sources d'énergie hydro-électrique, l'intervention et le soutien du gouvernement sont indispensables pour mobiliser les ressources nécessaires à la production d'énergie nucléaire. C'est le cas, par exemple, de la France, où le secteur public a investi puissamment dans la construction de centrales nucléaires : celles-ci devraient fournir, en 1985, 20 % des besoins nationaux d'énergie et 55 % de la consommation d'électricité.

Les techniques fondées sur l'emploi de produits agricoles ou de déchets biologiques sont, elles aussi, extrêmement intéressantes : elles peuvent, en effet, fournir d'importantes ressources énergétiques aux pays en développement importateurs de pétrole, qui ont le plus grand besoin de réduire leur dépendance à l'égard des sources étrangères d'énergie et qui, du fait de l'insuffisance de leurs moyens de transports, auraient intérêt à produire, à peu de frais, leur énergie à l'échelon local ou même au niveau de l'exploitation familiale. Il est évident que de telles solutions de rechange n'ont qu'une portée limitée et qu'il faut aussi tenir compte de leurs inconvénients potentiels.

En résumé, deux principes généraux doivent guider notre politique énergétique à moyen terme :

- économiser l'énergie, et plus particulièrement le pétrole, en changeant la structure de la production et de la consommation ;
- investir davantage pour accroître la production d'énergie fossile et hydro-électrique et surtout pour développer des énergies de remplacement. Les principales sources d'énergie additionnelle (outre la découverte et l'exploitation de gisements de carburants fossiles) seront les centrales hydro-électriques et nucléaires.

Tous les pays devront contribuer à ces deux objectifs. Cela est particulièrement vrai des pays industrialisés : ceux-ci disposent, en effet, de larges capacités financières et technologiques. De surcroît, leur consommation d'énergie représente près de 60 % du total mondial, alors qu'ils comptent seulement pour 16 % de la population du globe. Les pays industrialisés devront donc faire des efforts considérables

dans le domaine des économies d'énergie, de l'investissement, ainsi que de la mise en valeur, à la fois de leurs propres ressources énergétiques et de celles des pays en développement. Sans de tels efforts, les perspectives à long terme de croissance seraient extrêmement sombres dans les pays importateurs de pétrole et surtout dans les pays en développement non exportateurs de pétrole.

On a longuement débattu la question de savoir s'il y a lieu d'accorder des avantages fiscaux supplémentaires, et d'adopter des mesures de contrôle ou toutes autres mesures officielles pour encourager les économies d'énergie et favoriser les nouveaux investissements dans le secteur énergétique. Il n'est pas douteux qu'une action gouvernementale puisse être très utile, voire décisive, dans ce domaine. Dans les pays où l'Etat joue un rôle important dans l'élaboration des décisions relatives aux investissements et où la production énergétique relève du secteur public, les autorités devraient favoriser les grands projets dont la réalisation s'impose et affecter à leur exécution les financements nécessaires. En dehors des investissements, les autorités doivent orienter les activités d'autres secteurs, par exemple, subventionner des travaux de recherche, diffuser des informations sur les techniques permettant d'économiser l'énergie et imposer des normes limitant la consommation d'essence des automobiles. Néanmoins, quelle que soit l'ampleur du rôle direct de l'Etat en ces différents domaines, les modifications indispensables des structures de la production et de la consommation dans les pays industrialisés devront reposer sur un système de prix qui incitera les particuliers et les entreprises à faire les choix nécessaires, en fonction des coûts et des avantages offerts.

Le problème du financement et de l'ajustement des balances des paiements

La situation actuelle des balances des paiements

La situation s'est profondément détériorée depuis 1979. En 1980, les grands pays exportateurs de pétrole vont enregistrer, selon nos estimations, un excédent de balance des paiements courants de l'ordre de 115 milliards de dollars. C'est un chiffre que l'on peut comparer à celui de 68 milliards de dollars en 1979. En contrepartie de cet excédent, les pays industrialisés vont enregistrer un déficit de l'ordre de 47 milliards de dollars (contre un déficit de 10 milliards de dollars en 1979) et les pays en développement non pétroliers, un déficit de l'ordre de 68 milliards de dollars (contre 55 milliards de dollars en 1979 et 36 milliards de dollars en 1978). C'est donc une détérioration de l'ordre de 32 milliards de dollars que les pays en développement non-pétroliers vont avoir subie de 1978 à 1980. Tel est le point de départ de la situation.

Rien ne donne à penser que ces ordres de grandeur vont être fondamentalement modifiés dans les années à venir. En effet :

— il ne semble pas raisonnable de penser — contrairement à ce qui s'est passé en partie dans les années postérieures à 1974 — que ces excédents pétroliers vont se résorber par le jeu de l'inflation au cours des années à venir. Le monde semble avoir une meilleure conscience de la rareté des ressources pétrolières et les pays exportateurs de pétrole n'accepteront pas de voir la hausse des prix internationaux éroder leurs gains à l'exportation. C'est donc un problème plus durable et fondamental auquel les pays en développement, comme les pays développés, vont avoir à faire face ;

— en ce qui concerne les pays en développement leur part dans le déficit global sera probablement plus élevé en 1981 qu'en 1980, étant donné l'atonie des importations des pays industrialisés. Nous estimons que le déficit courant des pays industrialisés tombera de 47 à 17 milliards de dollars, mais que le déficit des pays en développement passera de 68 milliards de dollars à près de 80 milliards de dollars en 1981.

(En milliards de dollars courants)

	1978	1979	1980	1981 *
Surplus de l'OPEP	5	68	115	97
Déficit des pays industrialisés	+ 31	- 10	- 47	- 17
Déficit des pays en développement .	- 36	- 55	- 68	- 80

* Prévisions d'avril 1980 publiées en juin 1980.

L'environnement commercial, financier et économique

L'étude de cet environnement nous amène à envisager les trois éléments suivants : le commerce international, l'aide publique au développement, les politiques anti-inflationnistes.

En ce qui concerne le *commerce international*, tout d'abord, je pense qu'il serait très difficile de concevoir un modèle de croissance des pays en développement si nous retournions à un cloisonnement commercial et si les tendances protectionnistes actuelles devaient s'accroître, en particulier dans les pays industrialisés. Si nous voulons avoir un minimum de croissance — ou plutôt un maximum de croissance — dans les pays en développement au cours des années à venir, il est absolument essentiel que les pays développés gardent leurs frontières ouvertes. Or la tendance, actuellement, ne va pas dans ce sens et il y a là un élément très dangereux.

Il faut considérer, en second lieu, *l'effort international d'aide financière*. L'aide internationale publique est inacceptablement faible. Elle n'atteint

pas 0,3 % du PNB des pays développés et les seules dépenses d'armement représentent plus de vingt fois ce montant. Il n'y a pas d'impossibilité économique à accroître l'aide financière ; il y a plutôt une absence d'intérêt profond et de volonté. C'est aux institutions internationales, notamment, d'essayer de susciter la réaction nécessaire. Il n'y a rien de fatal dans ce chiffre de 0,3 % et l'insuffisance par rapport à l'objectif de 0,7 % présente une importance essentielle. Si l'on regarde en effet la catégorie des pays très pauvres, ceux qui ne peuvent pas recourir aux marchés financiers, on voit en fin de compte que les ordres de grandeur de la détérioration de leur balance des paiements ne sont pas très considérables. Si l'on retient la définition étroite des pays à très bas revenu, c'est-à-dire des 38 pays qui ne sont pas parmi les grands exportateurs de produits manufacturés et qui, d'après les critères de la Banque mondiale, avaient, en 1977, moins de 300 dollars de revenu *per capita*, on s'aperçoit que leur déficit de balance des paiements courants sera de 11 milliards de dollars en 1980 sur un total de 68 milliards pour l'ensemble des pays en développement. La détérioration de leur situation depuis deux ans est du reste modeste, puisqu'elle s'élève à 3,7 milliards de dollars environ. Rien ne peut faire penser que la collectivité internationale ne puisse pas résoudre par une augmentation des aides publiques le surcroît de problèmes financiers que représentent ces 3,7 milliards de détérioration de la balance des paiements des pays à très bas niveau de vie. Il y a là un groupe de pays très pauvres et souvent sans ressources qui ont des difficultés énormes à survivre ; ils représentent environ 20 % de la population des pays en développement. Il est absolument fondamental et urgent, si l'on veut éviter des crises profondes et des troubles politiques et sociaux, de dégager, au moins pour ces pays-là, une augmentation de l'aide au développement pour les libérer de l'étau dans lequel ils se trouvent placés. Les chiffres en cause sont peu de chose au regard même du niveau actuel de l'aide publique. On peut fort bien imaginer, par exemple, une action conjointe des pays de l'OPEP et des pays de l'OCDE pour venir à bout de ce problème. Comme après la Seconde Guerre mondiale, il nous faut le courage politique et l'esprit de décision dans ce domaine.

Quant aux *politiques anti-inflationnistes*, il est important que tous les pays, en particulier ceux du monde industrialisé, accordent la plus haute priorité à la lutte contre l'inflation. Faute de politiques intérieures anti-inflationnistes, il ne peut y avoir de stabilité des marchés des changes, ni de bon système monétaire international, ni de base saine pour la reprise de la croissance. Il est impérieux de continuer à suivre une politique prudente de régulation de la demande et de maintenir des taux d'intérêt positifs en termes réels. Mais, toute essentielle qu'elle soit, une régulation prudente de la demande ne permettra pas, à elle seule, de rétablir une situation qui permette une croissance non inflationniste et durable. Il faudra, en outre, stimuler l'investissement

productif pour relancer une productivité dont le taux d'accroissement fléchit, et ralentir la progression du revenu réel. Il importe — bien que ce soit politiquement difficile — que les gouvernements s'efforcent d'atténuer la rigidité qu'entraînent sur le plan de l'offre certaines formes de réglementation. C'est une attitude de saine concurrence internationale — et non pas un protectionnisme étroit et à courte vue — qui doit prévaloir dans les échanges extérieurs. Il importe, en particulier, de renforcer les politiques énergétiques, pour éviter que la pénurie de ressources vitales dans ce domaine ne devienne une entrave cruciale à la réalisation des objectifs économiques.

La situation critique des pays en développement

Pendant la période d'ajustement, les pays tant exportateurs qu'importateurs de pétrole feront face à un problème de financement. Les pays exportateurs ont besoin, pour placer leurs excédents de balance des paiements, d'instruments dont le taux de rendement soit assez élevé pour que ces pays aient intérêt à continuer à transformer — à la cadence actuelle ou à une allure encore plus rapide — leur patrimoine pétrolier souterrain en actifs financiers. Les pays importateurs de pétrole ont besoin de moyens financiers pour pouvoir maintenir le rythme de leurs importations pendant la période d'ajustement. En fait, il est peu probable que le groupe des pays industrialisés puisse, avant bien des années encore, enregistrer un excédent courant global ; par ailleurs, il n'est pas souhaitable, au regard de leurs impératifs de croissance, que les pays en développement non exportateurs de pétrole réduisent trop rapidement leur déficit courant global. Le problème du recyclage provient de ce que la répartition par pays des placements financiers des pays exportateurs de pétrole ne correspondra pas à celle des déficits courants des pays importateurs de pétrole. Dans les pays industrialisés, qui participent pleinement aux courants d'échanges financiers internationaux, on peut s'attendre à ce que le recyclage s'effectue assez aisément. En revanche, pour un grand nombre de pays en développement, le recyclage soulève de sérieuses difficultés.

Les pays en développement non exportateurs de pétrole seront vraisemblablement les plus durement touchés par l'actuelle conjonction du relèvement des prix du pétrole et du ralentissement de la croissance économique dans le monde. La croissance de la plupart de ces pays est étroitement liée aux importations de biens d'équipement. Ces pays en développement importateurs de pétrole dont la base industrielle est peu importante, voire, dans certains cas inexistante, se trouvent donc dans une situation particulièrement difficile. Le renchérissement du pétrole a réduit le montant de devises dont ils disposent pour importer

des biens d'équipement. En même temps, la croissance de leurs exportations a été freinée par les effets déflationnistes de la hausse des prix de l'énergie et des produits manufacturés, et par les politiques anti-inflationnistes qu'appliquent les pays industrialisés. Dans les pays en développement non exportateurs de pétrole — où le taux d'expansion démographique est souvent élevé — le taux de croissance de l'économie sera inévitablement encore plus faible si ces pays ne reçoivent pas une aide financière plus importante des pays industrialisés et des pays exportateurs de pétrole. Dans beaucoup de pays, où le niveau du revenu par habitant est d'ores et déjà voisin du minimum nécessaire à la survie, ce ralentissement de la croissance pourrait être catastrophique. De nombreux pays en développement auront besoin de recevoir un important surcroît d'aide financière dans les années à venir ; mais le volume de leur dette extérieure étant déjà considérable, ils devront, dans la mesure du possible, être incités à payer leurs importations à l'aide de leurs propres recettes en devises.

Il est donc essentiel d'éviter de dresser inutilement des obstacles à la croissance des exportations des pays en développement importateurs de pétrole. Les pays industrialisés pourraient être tentés de renforcer ou de maintenir les barrières tarifaires existantes lorsque leur propre balance commerciale est déficitaire et qu'ils disposent d'une assez importante capacité excédentaire, en particulier dans les industries qui sont en difficulté. L'une des raisons pour lesquelles ils doivent résister à cette tentation est que, dans la plupart des pays en développement, l'expansion des exportations est le principal levier de la croissance. L'adoption par les pays industrialisés de vastes programmes d'ajustement structurel est indispensable, non seulement pour augmenter la production d'énergie et en freiner l'utilisation, mais aussi pour permettre à ces pays d'absorber les produits manufacturés importés des pays en développement, tout en fournissant emplois et revenu à leur propre population. C'est seulement de cette manière que l'on peut poursuivre de façon rationnelle l'objectif d'une économie mondiale viable. Cette approche globale bénéficierait aux pays industrialisés, du fait de l'utilisation plus efficace des ressources économiques et de l'intensification de la concurrence, qui contribuera à modérer l'inflation.

A ce propos, il convient de souligner que les pays en développement peuvent contribuer puissamment à l'amélioration de leur solde courant et de leurs perspectives de croissance en adoptant les politiques nécessaires. Ils doivent, avant tout, s'efforcer de mobiliser un plus grand volume d'épargne interne pour atteindre leur potentiel de croissance. En même temps que des politiques financières judicieuses, il faut donc qu'ils appliquent une politique de prix réaliste, pour faire en sorte que les ressources soient bien réparties et que les fonds disponibles pour l'investissement soient acheminés vers les secteurs d'activité les plus rentables.

Le rôle des banques

Même si les courants d'échanges et les flux d'aide financière augmentent, les pays en développement non exportateurs de pétrole auront, dans de nombreux cas, des difficultés à obtenir le financement dont ils ont besoin pour importer des produits de première nécessité et pour renforcer la base de production de leur économie. Est-il besoin de rappeler le rôle majeur et constructif que, de l'avis général, les banques commerciales ont joué au cours de ces dernières années en fournissant du crédit à ces pays ? Ces banques resteront incontestablement la principale source de fonds, en particulier pour les pays en développement à revenu moyen dont la croissance a été satisfaisante, et qui ont évité les problèmes qu'aurait suscités un endettement extérieur excessif compte tenu de leur situation économique. Dans d'autres cas, des problèmes risquent de se poser soit parce que les pays ont appliqué une politique par trop expansionniste, soit parce que leur revenu est faible et leurs perspectives de croissance médiocres. A tous les pays qui ont besoin d'appliquer des mesures d'ajustement extérieur, le Fonds est prêt à fournir un financement additionnel et à appuyer des programmes visant à améliorer leur situation financière, favorisant ainsi l'octroi à ces pays de crédits commerciaux. Dans le cas des pays à faible revenu où, généralement, les prêts commerciaux jouent un rôle beaucoup moins important, il faudra s'attacher tout particulièrement à mobiliser des montants plus considérables d'assistance à long terme, tant bilatérale que multilatérale — et notamment un volume plus substantiel d'aide à taux concessionnels — pour compléter le financement que ces pays peuvent obtenir du Fonds.

Le processus de recyclage ne vise pas seulement à procurer le montant requis de financement. Il importe également de savoir si le financement fourni permettra de conduire dans la bonne voie le processus d'ajustement international en encourageant une réduction des déficits courants, à moyen terme, et en favorisant les types d'investissements qui aideront à résoudre le problème énergétique, à long terme. Sur ce point, la responsabilité incombe également aux institutions privées, aux institutions d'aide bilatérale et aux organismes multilatéraux. Les pays exportateurs de pétrole pourraient augmenter considérablement leurs investissements directs — en particulier ceux qui visent à accroître la production d'énergie — dans les pays en développement non exportateurs de pétrole. Les prêts des banques commerciales devraient, eux aussi, être utilisés pour stimuler les investissements productifs, notamment ceux qui sont liés à l'énergie. Quant aux institutions d'aide au développement — et plus spécialement la Banque mondiale — elles s'efforcent actuellement de financer, dans des proportions beaucoup plus grandes qu'elles ne le faisaient jusqu'alors, des investissements visant à accroître la production d'énergie dans les pays en développement.

Le rôle du FMI

Dans ce nouveau contexte, quelle action le Fonds monétaire international peut et doit-il avoir ? Est-il en mesure de faire face aux nouveaux défis ?

Un certain nombre de propositions ont déjà été faites. Je pense que l'action du Fonds doit se déployer à trois niveaux : l'ajustement, le recyclage et la gestion des réserves.

Que doit-on entendre aujourd'hui par ajustement ?

L'ajustement signifie que, lorsque le Fonds prête aux pays en déficit, il le fait sur la base de politiques destinées à corriger ces déficits, afin que les sommes soient prêtées à bon escient et que les pays bénéficiaires soient en mesure de rembourser et de mettre le Fonds monétaire en position de prêter à nouveau ces sommes à d'autres pays. C'est là une exigence fondamentale pour préserver le caractère renouvelable (*revolving*) des ressources du Fonds et pour éviter le développement de crises financières toujours préjudiciables à la croissance. Il est clair que l'ajustement est nécessaire, et cela d'autant plus que la crise des paiements extérieurs présente un caractère malheureusement persistant. Mais ces programmes d'ajustement que nous demandons aux pays emprunteurs d'adopter doivent aussi tenir compte de la nature des difficultés rencontrées et mettre l'accent non seulement sur une gestion prudente de la demande — notamment en matière de dépenses publiques et de politiques monétaires — mais aussi sur les conditions nécessaires à l'amélioration des bases productives des économies en cause. *Cela requerra que les corrections se fassent sur une période peut-être plus longue que celle à laquelle nous étions habitués dans le passé et que le volume des prêts soit plus important que dans le passé par rapport aux quotes-parts.* Cela requerra aussi une coopération étroite entre le Fonds et la Banque mondiale. Cette dernière institution a une compétence particulière en ce qui concerne la conception et le financement des programmes d'investissement (notamment dans le domaine énergétique) dont la réalisation permettra de résoudre les problèmes d'ajustement structurels. Le Fonds monétaire a, depuis février 1979, mis à jour ses règles en matière de conditionnalité ; elles me semblent suffisamment souples pour que les indications que je viens de donner sur la réorientation de nos programmes ne fassent pas l'objet de difficultés de caractère juridique. Il s'agit donc de mettre en place les politiques d'ajustement appropriées, en faisant preuve d'intelligence et d'imagination. Ce concept d'une méthode d'ajustement nouvelle et plus souple a été unanimement approuvé par le Comité intérimaire à Hambourg.

Le FMI peut-il faciliter le recyclage ?

Le deuxième rôle du Fonds monétaire — qu'on peut désigner sous le nom de recyclage — consiste à faire en sorte que le système financier international ne se grippe pas sous le coup des difficultés financières qui peuvent survenir au cours des années à venir. Nous savons, en effet, qu'un certain nombre de pays sont très lourdement endettés auprès du système bancaire international, qu'ils ont accru cet endettement depuis les années 1973-1974 et que leurs besoins de balance des paiements et, en particulier, la charge de leur endettement extérieur ont atteint des niveaux très élevés. Il faut, dans cette conjoncture, faire en sorte que les différentes sources de fonds soient disponibles. Je pense, à cet égard, que le Fonds monétaire pourra, dans les années à venir, jouer un rôle plus actif, étant bien compris que ce rôle de financement ne saurait se dissocier, dans mon esprit, de son rôle en matière d'ajustement. L'un et l'autre doivent aller de pair et se renforcer mutuellement. En ce qui concerne les ressources que nécessitera ce rôle accru, je rappellerai tout d'abord qu'il y a deux ans, le Fonds s'est préoccupé d'accroître ses ressources normales, c'est-à-dire son capital. Les Etats membres ont décidé au début de 1979 d'accroître les quotes-parts de 50 %. Cette décision, qui a été prise par les gouvernements, reste maintenant à être ratifiée. Un certain nombre d'Etats ont procédé à cette ratification mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, notamment pour certains des plus importants participants et, en particulier, les Etats-Unis. Il est bien évident que, plus nous aurons rapidement cette ratification sur la septième augmentation des quotes-parts, plus tôt nous pourrons accroître nos concours conditionnels et à taux concessionnels qui sont la base de nos financements. J'ajoute qu'en raison des chiffres des déficits que j'ai évoqués et de la nécessité d'éviter toute disruption financière, *le Fonds doit se tenir prêt à s'engager, si besoin est, dans des actions de recyclage proprement dit, c'est-à-dire à emprunter des ressources auprès de ceux qui sont susceptibles de prêter.* A cet égard, le fait, pour le Fonds monétaire international, de détenir un volume important d'or, devrait faciliter ces actions. Ces besoins de recyclage peuvent être d'autant plus importants qu'un certain nombre de pays, classés dans la catégorie des pays à revenu moyen, peuvent éprouver des difficultés financières non pas en 1980 — en raison du montant élevé des réserves de marché de ces pays et du « pipeline » qui existent actuellement dans les circuits bancaires — mais peut-être à partir de 1981-1982, dans la mesure où les banques, dont les ratios de capital sur actifs se sont détériorés, commencent à être plus sélectives qu'elles ne l'ont été dans le passé. Sur ce point aussi le Comité intérimaire a partagé mon opinion et m'a encouragé à « entamer des pourparlers avec d'éventuels bailleurs de fonds sur les modalités et les conditions auxquelles le Fonds pourrait emprunter des fonds pour accroître ses ressources ».

Pour une gestion multilatérale, axée sur le DTS, des liquidités internationales

Troisième et dernier souci pour le Fonds monétaire au cours des années 80 : *améliorer le système de gestion de la liquidité internationale*. Je ne crois pas que les conditions d'une vaste réforme du système monétaire soient réunies. Il me semble donc plus opportun de pratiquer une politique visant à l'amélioration progressive du système. Dans cet esprit, le Fonds s'est engagé, il y a quelques mois, dans l'examen du projet de « compte de substitution » qui consiste à offrir aux pays membres un choix en ce qui concerne la gestion de leurs actifs de réserve. Ce compte devrait leur permettre de placer volontairement auprès du Fonds monétaire international une partie de leurs dollars pour les transformer en instruments internationaux définis en droits de tirage spéciaux et appuyés par la garantie collective des participants ainsi que par une portion de l'or du Fonds monétaire international. Ce mécanisme n'aurait certes pas résolu tous les problèmes touchant le système monétaire international mais il aurait été, à coup sûr, un moyen pratique d'améliorer les conditions actuelles de son fonctionnement. Ce mécanisme est un moyen de permettre aux pays qui ont des excédents de recourir à une forme plus organisée et plus internationalisée des gestions de leurs réserves extérieures ; il est, en outre, un moyen de mettre les marchés des changes à l'abri de certains à-coups provenant d'une diversification anarchique des réserves. C'est un moyen de dissiper l'inquiétude des pays producteurs de pétrole auxquels on demande de produire des volumes de pétrole nettement supérieurs à leurs besoins et, en conséquence, d'échanger un bien matériel contre des instruments financiers incertains exprimés en monnaies instables érodées par l'inflation. Ce serait donc un moyen de réduire l'instabilité de ces marchés, instabilité qui entraîne des conséquences néfastes pour l'ensemble des membres de la collectivité internationale et, plus spécialement, pour les pays en développement. Je n'ignore pas que d'autres moyens d'atteindre ces objectifs sont actuellement expérimentés : certaines des principales monnaies sont de plus en plus utilisées comme monnaies de réserve et quelques grands pays placent auprès de banques centrales étrangères des effets libellés en leur propre monnaie. Mais ce système de monnaies de réserve multiples est, à mon avis, moins stable qu'un compte de substitution ; il n'a pas un caractère multilatéral et n'est pas axé sur le DTS.

Pour toutes ces raisons il est regrettable que les responsables internationaux n'aient pas su, à Hambourg, parvenir à un accord sur le concept du compte de substitution sur lequel un accord de principe était intervenu il y a plus d'un an et pour lequel le Fonds avait préparé un projet opérationnel. Une fois de plus, les préoccupations immédiates l'ont emporté sur les réformes à plus long terme. Nous risquons d'avoir peu de temps à consacrer au système dans les années à venir. Mais je soulignerais un point plus encourageant. Il est de notre devoir,

au Fonds — conformément aux Statuts —, de faire du DTS le « principal instrument de réserve du système ». Je pense donc que nous devons renforcer le rôle du droit de tirage spécial en améliorant ses caractéristiques et en les rendant plus conformes à celles d'une véritable monnaie internationale. Nous sommes en train de le faire petit à petit. Comme vous le savez, le Fonds a repris, en 1979, ses allocations de droits de tirage spéciaux, allocations qui avaient été interrompues pendant six ans. Nous avons également adopté des mesures pour améliorer qualitativement le droit de tirage spécial, et sommes convenus d'un large éventail de possibilités de détention et d'utilisation de cet instrument dans des opérations de dons, de prêts et des opérations à terme ou de *swap*. Je pense enfin qu'une simplification de la définition du droit de tirage spécial, qu'un rendement plus proche de celui du marché et qu'une meilleure relation entre les paniers de monnaies qui servent à calculer, d'une part, le taux d'intérêt et, d'autre part, la valeur du droit de tirage spécial, contribueront à l'acclimatation et à l'usage de cet instrument dans le système monétaire international. Sur ce dernier point, le Comité intérimaire a exprimé, à Hambourg, l'opinion qu'il serait souhaitable que les paniers servant à calculer le taux d'intérêt et la valeur du DTS soient identiques. Le Comité a demandé au Conseil d'administration de procéder à un examen plus approfondi de ce sujet et de prendre les mesures qui s'imposent.

Vers une maîtrise de la crise énergétique

Le niveau actuel des prix du pétrole doit être vu dans une perspective historique : les bas prix des années 60 ont contribué au relèvement général du niveau de vie. Tout en demeurant la source d'énergie prédominante vraisemblablement jusqu'à la fin du siècle, le pétrole est néanmoins une ressource épuisable. Il est donc essentiel que tous les pays — et en particulier ceux dont la consommation par habitant est élevée — prennent des mesures pour utiliser l'énergie de façon plus efficace. S'il est vital de freiner l'utilisation d'énergie, il n'est pas moins important de fournir le financement nécessaire en laissant aux pays le temps de procéder aux changements structurels indispensables.

Si le volume considérable d'épargne que représentent les excédents de l'OPEP peut être effectivement acheminé vers des investissements productifs — et notamment vers les investissements visant à accroître l'offre d'énergie en faisant appel à la fois aux réserves existantes de combustibles fossiles et à d'autres sources d'énergie — le résultat final sera un relèvement des revenus dans l'ensemble du monde. D'importants investissements énergétiques dans les pays en développement non exportateurs de pétrole et dans les autres pays donneraient une nouvelle impulsion à l'expansion des industries de biens d'équipe-

ment. Pour qu'il en soit ainsi, les autorités et la communauté financière devront déployer des efforts constructifs et concertés.

Je ne sous-estime pas les difficultés auxquelles nous faisons face, mais nos économies sont vigoureuses et souples, et elles s'adaptent aux variations des prix relatifs. Il n'est pas douteux que d'importantes modifications puissent être apportées, à moyen terme, à la structure de la consommation d'énergie. La baisse de la part du charbon dans la consommation mondiale d'énergie pendant les années 60 illustre l'importance que revêt la tarification des prix, importance dont témoigne également la reprise de la production charbonnière depuis le milieu des années 70.

Au cours des dix prochaines années c'est aux gouvernements, aux entreprises et aux particuliers qu'il incombera — par la sagesse et le réalisme des décisions qu'ils prendront — de faire en sorte que la crise énergétique que nous traversons ne soit qu'une crise de transition. Ils ne pourront y parvenir que dans un contexte de compréhension et de coopération internationales. Si les ajustements dont je vous ai parlé peuvent être effectués, le fondement d'une croissance équilibrée de l'économie mondiale tout entière s'en trouvera renforcé.