



Billet de 10 manat à l'effigie du célèbre poète turkmène, Magtymguly Pyragy.

Une nouvelle monnaie

Åke Lönnberg

La création d'une nouvelle monnaie est un processus complexe, que le Turkménistan a su maîtriser

UNE des attractions qui s'offrent aux visiteurs du siège du FMI à Washington est une galerie où sont exposées les monnaies de tous les pays membres.

La plupart des pays ont leur propre monnaie, qui est un élément important de leur identité nationale; certains partagent une monnaie commune avec d'autres membres de l'union monétaire à laquelle ils appartiennent; d'autres utilisent la monnaie d'un autre pays, en général plus grand.

Il arrive qu'un pays se dote d'une nouvelle monnaie. C'est dans cette entreprise que le

Turkménistan, ex-république soviétique d'Asie centrale, s'est lancé en 2008.

À cause de l'écart considérable entre les taux de change officiel et informel, le système des prix du Turkménistan était devenu complexe et inefficace. Cela compliquait la comptabilité, ainsi que l'établissement des statistiques. Le gouvernement a donc décidé de créer une nouvelle monnaie avant de passer à une économie de marché. La réforme de la monnaie devait constituer une solide assise macroéconomique, notamment pour le mécanisme de transmission monétaire : plus les citoyens utiliseraient la monnaie nationale au lieu du

dollar, plus le gouvernement aurait la maîtrise de la politique macroéconomique.

La réforme complète et ordonnée du système monétaire opérée par le Turkménistan en 2008–09 est, à bien des égards, exemplaire.

Décisions cruciales

L'établissement d'une nouvelle monnaie n'est pas une mince affaire. Il peut être motivé par l'hyperinflation, l'effondrement du taux de change, la masse de fausse monnaie en circulation, ou même la guerre. Cela peut aussi être un choix raisonné, par exemple l'adhésion à une union monétaire, telle que l'Union monétaire européenne.

C'est en tout cas une décision éminemment politique. Parfois, la monnaie existante ne répond pas aux besoins de l'économie. C'est en général dans les pays où les transactions se font principalement en espèces et où plusieurs monnaies circulent à la fois (dollarisation) qu'une réforme monétaire est nécessaire.

Dans quelque pays que ce soit, le prix le plus important est celui de la monnaie nationale par rapport aux autres monnaies. Les pays qui pratiquent des taux de change différents pour certains biens ou services — ou pour les importations par rapport aux exportations — faussent gravement les circuits économiques. À terme, cela ralentit en général la croissance globale. L'opinion publique, les milieux d'affaires et les politiciens finissent par réclamer une réforme monétaire et la création d'une nouvelle monnaie.

Les réformes monétaires sont souvent complexes et risquées : l'histoire internationale montre que le succès n'est pas garanti. La condition première de la réussite est que la banque centrale et le gouvernement aient la ferme volonté de faire le nécessaire pour que les entreprises, l'opinion publique et la communauté internationale croient à la stabilité de la nouvelle monnaie.

Le processus comprend quatre étapes. D'abord, il faut que les *conditions préalables* indispensables — une politique macroéconomique avisée et une solide législation financière — soient en place ou en cours d'établissement. Il faut, dans un deuxième temps, *préparer* soigneusement la réforme en définissant les mesures et procédures qui la sous-tendent et en établissant un budget détaillé pour l'ensemble du processus (y compris le coût de fabrication des billets et pièces). La phase de *production* peut alors commencer. Vient ensuite l'étape la plus délicate : la *mise en circulation* de la nouvelle monnaie.

Planter le décor

Un gouvernement qui doit réformer sa monnaie a souvent une maîtrise limitée de la politique macroéconomique. Si le pays est en proie à l'hyperinflation, c'est, par définition, parce que la politique macroéconomique suivie jusqu'ici était mauvaise. Il faut, dans certains cas, réformer la monnaie en dépit d'une situation macroéconomique difficile. Il y a peu de chances que cette réforme suffise pour résoudre les problèmes, et elle ne portera ses fruits que si elle est appuyée par des mesures budgétaires et monétaires. Mais, sur le plan psychologique, la création d'une nouvelle monnaie peut en soi faciliter la stabilisation de l'économie. Elle s'accompagne parfois de l'unification du taux de change, qui vise à supprimer les complications résultant de l'existence d'un double marché des changes.

Le Turkménistan a su établir des conditions macroéconomiques favorables avant de procéder à l'uniformisation du taux de change et au changement de monnaie. En 2006–07, l'économie a connu une croissance supérieure à 11 % par an,

C'est en général dans les pays où les transactions se font principalement en espèces et où plusieurs monnaies circulent à la fois (dollarisation) qu'une réforme monétaire est nécessaire.

l'inflation était sous la barre des 10 %, et les soldes budgétaire et extérieur étaient solides.

La réforme de la monnaie doit aller de pair avec celle de la législation financière. Il faut revoir la législation en vigueur, y compris la loi portant création de la banque centrale et la réglementation des établissements bancaires et autres institutions financières, pour la mettre en conformité avec les pratiques internationales optimales. Il faut aussi rédiger une loi et des règlements spécifiques concernant la réforme monétaire, et il peut être nécessaire d'actualiser d'autres textes, relatifs aux règles de comptabilité publique et règles de déclaration financière, par exemple. Pour ce faire, le pays peut bénéficier des conseils techniques du FMI et de banques centrales d'autres pays. Cette assistance technique consiste d'abord en une série d'orientations générales, complétées ensuite par des recommandations détaillées basées sur les réformes monétaires effectuées par d'autres pays.

Dans une situation de crise, le gouvernement ne peut guère, voire pas du tout, contrôler la circulation de différentes monnaies. C'est pourquoi l'économie est en général fortement dollarisée : autrement dit, beaucoup de transactions se font en devise étrangère, souvent en dollars. Pour le reste, le gouvernement devrait opter pour un régime de change favorisant l'ouverture commerciale et la liberté des échanges, qui autorise la concurrence internationale et n'est pas trop protectionniste.

La banque centrale est l'organe public responsable de la mise en circulation de la nouvelle monnaie, mais n'est pas forcément en mesure de le faire. Elle peut ne pas avoir d'employés possédant les compétences requises ou assez d'agences dans le pays, ou même les fonds nécessaires pour financer la réforme. Il est essentiel, en préalable à la réforme, de renforcer les capacités institutionnelles de la banque centrale et de veiller à ce qu'elle ait les ressources nécessaires.

Les banques privées ont aussi un rôle crucial à jouer. Mais le secteur bancaire peut être faible ou, dans certains cas, quasiment inexistant. Dans certaines contrées, des systèmes informels de transfert de fonds, tels que l'*hawala* et l'*hundi*, sont plus dynamiques ou ont un réseau plus étendu que celui des banques. En pareil cas, la collaboration entre la banque centrale et ces opérateurs est cruciale pour la réussite de la réforme.

La banque centrale doit évaluer le montant de faux billets en circulation. Avec le ministère des Finances et les banques

commerciales, elle doit mettre au point une stratégie pour éviter une augmentation de la fausse monnaie au cours des étapes cruciales de la réforme.

La banque centrale doit établir bien à l'avance le budget pour l'ensemble du processus et le réviser si nécessaire au fur et à mesure. Le FMI peut fournir son assistance technique pour la préparation de ce budget.

La création d'une nouvelle monnaie est une entreprise très complexe, qui nécessite un système comptable fonctionnant bien. Pendant les différentes étapes de la réforme, des systèmes éprouvés d'audit indépendant doivent être en place pour en garantir l'intégrité, en veillant à ce que les opérations soient correctement déclarées et comptabilisées. Tout manquement à cet égard peut non seulement être coûteux, mais aussi ruiner la réputation de la nouvelle monnaie.

Ces préparatifs sont certes importants, mais le succès de la réforme dépend tout autant de la qualité de la campagne d'information publique qui doit la précéder. Il importe que la banque centrale la coordonne avec les autres instances gouvernementales, les représentants du secteur financier, les commerçants et le grand public. Il faut prendre soin de diffuser suffisamment d'informations tout en préservant la confidentialité des détails techniques afin de ne pas donner aux faussaires des indications qu'ils pourraient exploiter pour miner l'intégrité de la nouvelle monnaie. Il faut recommander aux citoyens de déposer leur argent dans des comptes en banque et bien expliquer qu'ils pourront le retirer sous forme de nouveaux billets. Il importe aussi de tenir le public informé à tous les stades de la réforme pour éviter une ruée sur les guichets des banques qui peuvent avoir des problèmes temporaires de liquidité.

Au Turkménistan, la banque centrale a lancé une offensive d'information dès l'amorce de la réforme. Les conditions du changement de monnaie ont été soigneusement définies et annoncées à l'avance. La campagne de sensibilisation a été menée dans l'ensemble du pays par voie de brochures illustrant les nouveaux billets de banque, qui ont été publiés dans tous les journaux nationaux et locaux, avec des articles explicatifs à l'appui. Des cartes de format poche comparant l'ancien manat au nouveau ont aussi été distribuées au public. Et la Banque centrale du Turkménistan a ouvert une ligne en appel gratuit pour répondre aux questions des entreprises et du grand public.

Lumière, caméra, action!

Le choix du nom de la nouvelle monnaie est une décision psychologiquement importante pour le gouvernement. On peut choisir de garder l'ancien nom et d'ajouter l'adjectif «nouveau», ou de rompre avec le passé avec une appellation complètement différente pour marquer le début d'une nouvelle ère monétaire.

Le gouvernement turkmène a choisi de conserver le nom de «manat». Cependant, conformément à la convention internationale qui lie les pays et les banques centrales, l'Organisation des normes internationales a modifié le code ISO 4217 à trois lettres de la monnaie : l'ancien était TMM, le nouveau est devenu TMT.

Il faut sélectionner les entreprises qui seront chargées de l'impression des billets et de la frappe de la monnaie par appel à la concurrence internationale. Les firmes locales sont aussi soumises à la procédure d'appel d'offres. Il n'est d'ailleurs pas

rare que différentes coupures soient produites par différentes entreprises internationales.

Les billets du Turkménistan ont été imprimés par la firme britannique De La Rue, et la frappe de la monnaie a été confiée à la Monnaie royale du Royaume-Uni. De La Rue teste actuellement un procédé de production des billets à partir de matériaux locaux — le coton turkmène, réputé pour sa qualité depuis l'antiquité.

Souvent, les décisions concernant la composition artistique des billets sont complexes et prennent du temps. Il faut y intégrer les éléments de sécurité indispensables : plus la coupure est grosse, plus la sécurité doit être perfectionnée. Cela comprend souvent du filigrane, du filage, des effets de transvision et des chiffres cachés. Il faut aussi choisir la taille et la couleur des coupures — uniforme, comme dans le cas du dollar américain, ou disparate, comme dans le cas de l'euro.

L'hyperinflation et la chute du taux de change déprécient la monnaie nationale, ce qui oblige à émettre des coupures de plus en plus grosses. En Yougoslavie, en 1993, un billet a atteint 500 milliards de dinars, et la plus grosse coupure émise par le Zimbabwe en 2008 était de 100.000 milliards de dollars. Dans ces conditions, il est non seulement indiqué, mais indispensable de relibeller l'unité monétaire, c'est-à-dire d'en modifier la valeur faciale. En soi, cette opération ne rend personne plus pauvre ni plus riche. Techniquement parlant, on utilise en général un facteur de conversion de 10, 100 ou 1.000, en déplaçant la virgule vers la gauche pour arriver à la nouvelle valeur. Le procédé est simple, facile à expliquer au public et à faire appliquer par les entreprises. C'est aussi un bon moyen de vérifier si certains vendeurs pratiquent des prix abusifs.

La première étape de la réforme de la monnaie turkmène a consisté à établir un taux de change unique. Par le passé, à cause de la pénurie de devises, il y avait un système dual, avec un taux officiel fixé à 5.200 manat/dollar et un taux parallèle d'environ 23.000 manat/dollar.

Le gouvernement a par la suite dévalué le taux officiel, qui est passé à 6.250 manat/dollar, et institué un taux commercial de 20.000 manat/dollar que les banques pouvaient librement offrir à leurs clients. Les deux marchés ont été unifiés avec succès le 1^{er} mai 2008, au taux de 14.250 manat/dollar, témoignant de la solide situation extérieure du pays. Des bureaux de change ont été installés partout où il pouvait y avoir des clients désireux de changer leurs dollars en manat, facilitant les transactions à un taux proche de celui du marché parallèle, qui a du coup disparu.

Au début de juin 2008, le gouvernement turkmène a institué une nouvelle réglementation des changes habilitant la Banque centrale du Turkménistan à délivrer des devises aux banques et aux changeurs agréés, qui ont dès lors pu alimenter le secteur privé marchand. Auparavant, la banque centrale s'était employée à maintenir le taux officiel artificiellement bas en restreignant l'accès aux dollars. La distribution d'une quantité suffisante de devises au vaste réseau de bureaux de change a fait disparaître le marché noir.

L'uniformisation du taux de change est importante, mais il faut aussi moderniser la monnaie pour que la réforme soit complète. Au Turkménistan, cela a consisté à émettre une série de coupures bien plus petites que les précédentes, dont

rien ne justifiait la taille, et à réintroduire les pièces de monnaie. L'économie turkmène était depuis longtemps basée sur les transactions en espèces, et le dollar était très demandé. La



En général, on élimine les petites coupures, que l'on remplace par des pièces de monnaie.

faiblesse du manat par rapport au dollar signifiait qu'il fallait déboursier des milliers de manat en échange d'un dollar, ce qui était jugé inacceptable. Un moyen d'y remédier était de relibeller la monnaie nationale.

Une fois le taux de change uniformisé, les autorités ont procédé à la création du nouveau manat, réévalué à l'aide d'un facteur de conversion de 1 pour 5.000, ce qui a fait passer le taux de change fixe de 14.250 anciens manat/dollar à 2,85 nouveaux manat/dollar.

Un décret présidentiel du 27 août 2008 a annoncé la création du nouveau manat à dater du 1^{er} janvier 2009.

Même si le libellé de l'unité monétaire n'est pas modifié, il est bon de revoir la gamme des coupures de la nouvelle monnaie. En général, on élimine les petites coupures, que l'on remplace par des pièces de monnaie, et on augmente le nombre des grosses coupures. Il importe de prendre en compte les préférences culturelles et sociologiques. Par exemple, dans certains pays, tels que la Somalie ou le Soudan du Sud, les pièces ne sont pas appréciées. Dans d'autres pays, tels que l'Allemagne, les gens souhaitent disposer de très grosses coupures. Dans les pays en développement, le principe de base est que la plus grosse coupure de monnaie nationale ne doit pas être inférieure à la contre-valeur de 20 dollars.

La monnaie en circulation

Le 1^{er} janvier 2009, le Turkménistan a mis en circulation six nouveaux billets de 1, 5, 10, 20, 50 et 100 nouveaux manat. La gamme a donc été nettement élargie vers le haut; la plus grosse coupure précédente, de 10.000 anciens manat, correspondait désormais à 2 nouveaux manat. Les six coupures étaient toutes de tailles différentes, plus courtes et étroites que les précédentes. Sur une face figuraient les portraits d'éminents personnages de l'histoire turkmène et, sur l'autre, des bâtiments et monuments emblématiques de la capitale moderne, Ashgabat.

Parallèlement, de nouvelles pièces de 1, 2, 5, 10, 20 et 50 tenge ont été mises en circulation, puis, l'année suivante, deux autres, de 1 et 2 manat. Ainsi réapparaissaient des pièces qui avaient perdu toute utilité au temps de l'hyperinflation et de la dégringolade du taux de change.

Une fois que la banque centrale a déterminé quelles coupures elle va émettre et comment elles se présenteront, il lui faut décider quelle quantité produire, sur la base d'une étude de la demande de numéraire en général et des différentes coupures

en particulier. Les informations sur les précédentes commandes de billets et de pièces permettent en principe des estimations raisonnables, qu'il faut cependant vérifier à la lumière des variations récentes de la demande publique. Des firmes telles que De La Rue ou Giesecke & Devrient sont de bon conseil pour les billets, de même que la Monnaie royale britannique pour les pièces.

L'étape suivante est la conversion de l'ancienne à la nouvelle monnaie. Les autorités doivent prendre deux décisions, sans les ébruiter un premier temps : quand doit débiter et s'achever la période de conversion, et faut-il plafonner en valeur absolue le montant pouvant être converti. Il leur faut ensuite choisir comment informer le public. Autres décisions cruciales : le taux de conversion et le mode de traitement des actifs financiers, des comptes de résidents/non-résidents et les contrats de change en cours.

La banque centrale et le ministère des finances doivent piloter l'opération, en prenant l'avis des ministères de la justice, du commerce et de la défense; des forces de police; de la chambre de commerce; des représentants des banques et des opérateurs du système de paiement informel (s'il joue un rôle important dans l'économie); du grand public, des organisations non gouvernementales et des principaux organes de presse.

Il faut que les principales parties prenantes établissent, sous la direction de la banque centrale, un plan détaillé de distribution de la nouvelle monnaie. Il faut déterminer où cela devra se faire (les endroits où les citoyens pourront venir échanger leur ancienne monnaie contre la nouvelle et où il sera possible de stocker provisoirement le numéraire); créer des installations de stockage plus permanent (coffres-forts); et régler diverses questions logistiques, dont l'organisation des effectifs aux points d'échange.

La banque centrale doit aussi décider, dans le cadre de son plan de réforme, comment disposer de la monnaie qui sera bientôt périmée. Il faudra immédiatement annuler les anciennes coupures en les marquant à l'encre ou en les perçant de trous. Après un double comptage, il faudra détruire les billets de banque en les déchiquetant ou en les brûlant. Il faut aussi établir un système de collecte et de transport des anciennes pièces, qui peuvent être vendues à la ferraille par la banque centrale et, en définitive, fondues.

Conformément aux pratiques internationales, la banque centrale turkmène a laissé en circulation les deux séries de billets pendant l'année 2009. En 2010, toutes les banques devaient échanger les anciens manat contre des nouveaux, après quoi l'ancien manat a été démonétisé et n'a conservé de valeur que pour les numismates.

L'exposition de billets au FMI a récemment été fermée le temps de réparations à l'intérieur du bâtiment du siège. Lorsqu'elle rouvrira après avoir été réaménagée, les visiteurs pourront découvrir plusieurs nouvelles monnaies, dont le nouveau manat turkmène. ■

Avant de prendre récemment sa retraite, Åke Lönnberg était expert principal du secteur financier au Département des marchés financiers et de capitaux du FMI; il est aujourd'hui conseiller auprès de banques centrales et expert consultant pour le FMI.