

Les enjeux de l'expansion des flux d'aide

Peter S. Heller
et Sanjeev Gupta



Pour permettre aux pays en développement d'atteindre d'ici 2015 les objectifs de développement du millénaire, la communauté internationale appelle les pays industrialisés à porter leur aide au développement de 0,24 à 0,7 % de leur PNB. Mais pareil accroissement des flux d'aide pourrait poser quelques problèmes aux pays les plus pauvres.

L'OBJECTIF, fixé de longue date, de porter l'aide publique au développement (APD) à 0,7 % du PNB dans les pays industrialisés est un élément important de la stratégie mise en place pour lutter contre la pauvreté mondiale et atteindre les objectifs de développement du millénaire d'ici 2015 (voir encadré). Une hausse spectaculaire de l'APD peut aussi entraîner une augmentation de l'offre de biens publics mondiaux nécessaires. Mais les pays industrialisés doivent mobiliser ce supplément de ressources fi-

nancières sans tarder, parce qu'ils feront face à de nouvelles contraintes budgétaires d'ici dix à quinze ans, lorsque la génération du baby-boom commencera à prendre sa retraite et à recevoir pensions et autres prestations publiques.

Pour atteindre les objectifs d'APD, les pays industrialisés devraient porter à environ 175 milliards de dollars leur apport financier au monde en développement, soit un peu plus du triple de la somme actuelle. Une telle augmentation pourrait poser des problèmes macroéconomiques et microéco-

Objectifs de développement du millénaire

Les dirigeants réunis au Sommet du millénaire en septembre 2000 ont fixé à la communauté internationale sept objectifs à atteindre d'ici 2015, qui constituent un ambitieux programme de lutte contre la pauvreté, ses causes et ses symptômes. Un huitième objectif a été ajouté l'année suivante.

Les progrès enregistrés jusqu'à présent sont contrastés pour plusieurs raisons, notamment l'insuffisance et l'inefficacité des dépenses publiques, ainsi que le poids écrasant de la dette dans les pays en développement, l'accès insuffisant des exportateurs des pays en développement aux marchés des pays industrialisés et la baisse de l'aide publique au développement.

- Objectif 1 Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- Objectif 2 Assurer l'éducation primaire pour tous
- Objectif 3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Objectif 4 Réduire la mortalité infantile
- Objectif 5 Améliorer la santé maternelle
- Objectif 6 Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
- Objectif 7 Assurer un environnement durable
- Objectif 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

En mars 2002, des dirigeants du monde entier et des représentants des institutions financières internationales ont examiné les enjeux d'un financement accru du développement lors d'une conférence parrainée par le PNUD à Monterrey (Mexique).

nomiques aux pays en développement, surtout si l'aide allait essentiellement aux pays les plus pauvres. Les transferts de montants élevés par rapport à la taille de l'économie du pays en développement bénéficiaire peuvent être problématiques. De récentes études font état du «syndrome hollandais» (conséquences néfastes d'entrées massives de devises dans un pays) dans des pays qui reçoivent de l'aide, par exemple le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Malawi, l'Ouganda, le Sénégal, Sri Lanka et le Togo. Pour assurer une utilisation efficace d'une APD accrue dans le combat contre la pauvreté mondiale, il est primordial que la communauté internationale examine attentivement les différentes formules d'allocation de l'aide, tant parmi les pays que parmi les programmes complémentaires de lutte contre la pauvreté.

Problèmes potentiels

Pourquoi une aide généreuse pose-t-elle problème aux petits pays? Quels goulets d'étranglement devraient-ils être corrigés si l'APD augmentait dans de nombreux pays? Selon la théorie économique, les problèmes d'absorption de l'aide dépendent du volume des transferts par rapport à la taille de l'économie bénéficiaire *et* de la part de ces transferts qui sert à acheter des biens et services intérieurs plutôt qu'importés. Si l'APD est entièrement consacrée aux importations, la balance des paiements est inchangée; toute augmentation des importations est financée totalement par les apports extérieurs, sans aucun impact direct sur la masse monétaire ou la demande globale.

Par contre, si une part importante de l'aide extérieure finance l'achat de biens non échangés, le prix des biens et services intérieurs augmente. La conversion de devises en monnaie nationale aux fins de l'achat de produits intérieurs fait gonfler la monnaie centrale, ce qui entraîne une augmentation de la demande intérieure, dont une partie est satisfaite par une hausse des importations, d'où une détérioration de la balance commerciale. Par ailleurs, la demande de biens non échangés augmente notablement aussi. Comme la dégradation de la balance commerciale est plus que compensée par l'aide extérieure, la pression de la demande de biens non échangés, s'ajoutant aux contraintes affectant l'offre, fait monter le prix de ces biens, et le niveau général des prix intérieurs monte. Dans un pays à taux de change fixe, la pression à la hausse exercée par un gonflement de la masse monétaire sur la demande et les prix intérieurs des biens non échangés entraîne une appréciation de la monnaie en termes réels, tandis que le taux de change nominal reste inchangé. Dans un pays à taux de change flexible, l'augmentation de l'offre de devises, qui n'est pas entièrement absorbée par l'achat de biens et de services importés, fait monter la valeur de la monnaie nationale, d'où une appréciation des taux de change nominal et réel.

Si une aide extérieure qui assouplit les goulets d'étranglement de l'offre locale peut avoir un effet déflationniste, aucune de ces situations, en général, n'est propice à la croissance ou à la réduction de la pauvreté. En cas de forte inflation intérieure, les groupes à revenu faible ou intermédiaire risquent de souffrir. Mais les démunis souffrent aussi lorsque les biens qu'ils produisent deviennent moins com-

pétitifs du fait d'une appréciation de la monnaie. De même, la capacité concurrentielle d'un pays pauvre sur les marchés mondiaux — et, partant, la capacité de se passer de l'APD — diminue si une appréciation du taux de change réel réduit la compétitivité de ses exportations.

Il est difficile de résoudre les problèmes de politique macroéconomique posés par une aide extérieure massive, car la capacité des pays bénéficiaires à absorber sans effet macroéconomique néfaste des importations directes de marchandises est limitée. Dans la plupart des pays pauvres dotés d'une infrastructure et d'un capital humain sous-développés, il est impossible d'éliminer rapidement les goulets d'étranglement résultant d'une capacité d'absorption limitée de l'aide extérieure.

Une forte augmentation des apports d'aide pourrait aussi poser certains problèmes microéconomiques. Premièrement, des études montrent que des afflux d'aide massifs peuvent submerger la capacité administrative des pays et conduire à des gaspillages et à des projets ou programmes inefficaces et inefficaces. Deuxièmement, il est essentiel de veiller à ce qu'une augmentation des apports n'entame pas la volonté des pays aidés à adopter de saines politiques et à réformer des institutions inefficaces. Troisièmement, il semble que la dépendance par rapport à l'aide extérieure puisse affaiblir la responsabilisation, encourager la recherche de rente et la corruption et entraver le développement d'une société civile saine si les autorités du pays bénéficiaire sont davantage comptables de leurs actes aux pays donateurs qu'à leurs propres citoyens.

L'ampleur des problèmes

Pour prendre la mesure des problèmes potentiels, supposons que l'apport de 0,7 % du PNB va intégralement aux pays les moins avancés — au revenu annuel par habitant inférieur à 500 dollars — et que cette aide est subordonnée au respect de certains critères de gestion publique ou à l'établissement de solides antécédents en matière d'exécution de la politique économique. Ces transferts seraient massifs en regard de l'économie de ces pays. De plus, l'application d'un tel critère entraînerait d'énormes différences entre les transferts par habitant vivant dans la pauvreté absolue (c'est-à-dire avec un revenu inférieur à 1 dollar par jour). Dans ces conditions, aucune aide ne serait apportée aux pauvres vivant dans des pays ayant un revenu par habitant de plus de 500 dollars par an. Certains des plus grands pays du monde seraient ainsi exclus — ceux dont le revenu annuel par habitant se situe entre 500 et 800 dollars par an, classés parmi les «autres pays à faible revenu» (Inde, Nigéria, Pakistan et Vietnam) et les «pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)» ayant un revenu annuel par habitant supérieur à 800 dollars (Chine, Indonésie et Philippines).

Si l'APD renforcée était distribuée selon un critère différent — par exemple la concentration de la pauvreté absolue —, les problèmes macroéconomiques seraient nettement moindres. Toutefois, la majeure partie de l'aide n'irait pas aux pays les plus pauvres, mais bien aux plus grands pays susmentionnés.

Ces constats s'illustrent aisément. Paul Collier et David Dollar, de la Banque mondiale, ont analysé récemment (à

partir de la distribution de l'aide en 1996) comment on pourrait redistribuer l'aide en ciblant les pays où la pauvreté est extrême mais qui mènent une politique économique avisée et en excluant ceux qui sont déchirés par des luttes civiles ou qui mènent une politique malavisée. Sur la base de leurs résultats, nous avons imaginé trois scénarios.

Dans le premier, l'aide irait aux pays les moins avancés — au revenu annuel par habitant de moins de 500 dollars — menant une bonne politique économique, mais augmenterait pour tenir compte du surcroît d'aide disponible si les pays industrialisés portaient leur APD à 0,7 % de leur PNB. Comme le montre le graphique, le ratio moyen APD/PIB dans les pays bénéficiaires serait de 32 %, presque deux fois et demie le taux actuel, et les ressources disponibles pour les programmes publics seraient pratiquement triplées. Pour beaucoup de pays, toutefois, le rapport APD/PIB serait beaucoup plus élevé — 90 % en Éthiopie, 52 % en Ouganda, 60 % au Burundi, 48 % au Vietnam, 43 % au Nicaragua, 57 % au Guyana et 74 % en République kirghize. Ce premier scénario pose un problème, puisque la Chine et l'Inde — qui comptent beaucoup d'indigents et qui mènent une politique avisée — ne perçoivent que 11 % de l'APD totale.

Dans le deuxième scénario, où la part de la Chine et de l'Inde augmente, l'APD représente en moyenne 12 % environ du PIB et les problèmes d'absorption sont moindres, sauf dans quelques pays les moins avancés (par exemple, l'APD représenterait 33 % du PIB de l'Éthiopie). La Chine et l'Inde recevraient environ 116 milliards de dollars sur un total de 175, tandis que le Nigéria, le Pakistan, les Philippines

et le Vietnam obtiendraient 25 milliards. Seuls 30 milliards de dollars iraient aux pays les moins avancés, dont à peu près un tiers pour le Bangladesh. L'Afrique subsaharienne ne recevrait que 20 milliards de dollars, dont 4 pour le Nigéria.

Même dans le scénario 1, la majeure partie de l'APD serait allouée à des pays qui ne comptent pas parmi les moins avancés. La Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Nigéria, le Pakistan, les Philippines et le Vietnam recevraient quelque 86 milliards de dollars; l'Afrique subsaharienne, environ 52 (dont 10 pour le Nigéria). Plus la proportion de l'aide allant aux pays les moins avancés est élevée, plus le risque de problèmes macroéconomiques liés à leurs capacités d'absorption limitées est élevé. De même, plus la part d'APD affectée au(x) niveau(x) suivant(s) de l'échelle des revenus par habitant — «autres pays à faible revenu» et «pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)» — est élevée, plus le problème macroéconomique d'absorption est limité du fait de la plus grande taille absolue de ces économies.

On pourrait facilement démontrer pourquoi ne pas utiliser un plafond de revenu annuel par habitant de 500 dollars pour déterminer l'allocation de l'APD. La pauvreté absolue ne touche pas que les pays les plus pauvres. En fait, dans le scénario 3 (qui n'est pas représenté dans le graphique), si l'APD était répartie en fonction de la proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour, la Chine et l'Inde recevraient à elles deux quelque 112 milliards de dollars — soit presque autant que dans le scénario 2. Toutefois, l'Inde obtiendrait plus que la Chine (73 milliards contre 39), parce que la pauvreté absolue y est plus concen-

trée, alors que, dans le scénario 2, la Chine recevrait 76,4 milliards de dollars et l'Inde 40. De même, si on utilise le critère du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue, l'Afrique subsaharienne n'obtiendrait que 33 milliards de dollars. L'APD représenterait en moyenne quelque 32 % du PIB dans les pays les moins avancés, contre 8 % dans les pays à faible revenu.

Une démarche multiforme

La communauté internationale dispose de plusieurs options face à ces problèmes. Nous pensons que la stratégie optimale devrait reposer sur les cinq éléments suivants :

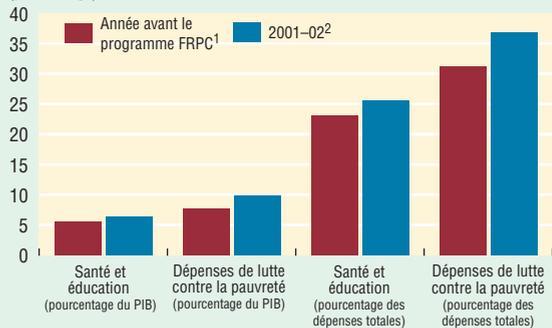
Revoir les critères d'allocation d'une APD accrue. Les donateurs pourraient affecter une partie de l'aide aux pays qui ne sont généralement pas classés parmi les plus pauvres, mais qui comptent beaucoup d'indigents. Il s'ensuivrait une forte progression de l'APD aux pays d'Asie du Sud et de l'Est. Il faudrait aussi obliger les pays à revenu faible ou intermédiaire où la pauvreté est fort concentrée à utiliser l'APD pour s'attaquer aux inégalités de revenus et aux causes de la pauvreté endémique.

Surveiller de près la situation macroéconomique et l'utilisation de l'APD. À court terme, une plus forte concentration de biens et

Graphique 1

Hausse des dépenses favorables aux pauvres

Les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux programmes de lutte contre la pauvreté augmentent dans les pays appliquant un programme FRPC.



Sources : autorités nationales et estimations des services du FMI.

Note : Des données sur les dépenses de lutte contre la pauvreté étaient disponibles pour 19 pays appliquant un programme FRPC, et celles sur les dépenses de santé et d'éducation pour 29 de ces pays.

¹1999, dans la plupart des cas.

²Projections des dépenses moyennes pour 2001-02.

services importés sera peut-être nécessaire pour limiter la part d'APD utilisée pour financer des biens et services intérieurs non échangés, particulièrement dans l'administration publique. Heureusement, il existe nombre de produits importés qui pourraient largement contribuer à remédier à des pénuries critiques dans bien des pays pauvres (par exemple des médicaments comme les antirétroviraux contre le VIH/sida). Certaines tensions macroéconomiques telles que l'inflation et l'appréciation du taux de change réel sont probablement inévitables, mais il faut veiller à ce qu'elles ne compromettent pas la pérennité des efforts de développement. Il faudra peut-être envisager une hausse progressive de l'APD pour certains pays, en particulier si le simple fait d'augmenter les importations ne répond pas à leurs besoins de développement.

Le processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) est essentiel dans les pays à faible revenu, à la fois pour assurer l'appropriation locale des décisions quant à l'utilisation du surcroît d'aide et pour exercer un certain contrôle sur la gestion publique. Certains apports d'aide devraient être affectés au renforcement des institutions publiques et à l'amélioration de la qualité de la gestion publique. Nous recommandons de cibler l'aide sur les pays qui ont cherché à combattre la corruption et à renforcer la responsabilisation et la transparence. Enfin, il est important d'assurer que l'aide ne provoque pas d'effets pervers chez les bénéficiaires. De bons résultats économiques devraient constituer un critère explicite de l'affectation de l'aide.

Accroître les innovations technologiques au profit des pays les plus pauvres. Une partie de l'APD pourrait servir à produire et à fournir des biens publics mondiaux. Par exemple, la Commission macroéconomie et santé parrainée par l'Organisation mondiale de la santé demande un accroissement du financement de la recherche-développement sur les maladies qui représentent le plus lourd fardeau pour les pays les plus pauvres, ainsi que la fourniture d'incitations à la distribution commerciale pour tous les médicaments et vaccins mis au point dans le cadre d'un tel programme. La recherche-développement sur les sources d'énergie susceptibles de remplacer les combustibles fossiles pourrait être particulièrement importante dans les décennies à venir pour les pays en développement en quête de substituts abordables à des installations ou à des technologies inefficaces et productrices de carbone. La recherche-développement en matière de technologies agricoles pourrait faciliter l'adaptation des pays tropicaux au changement climatique déjà prévisible.

Mettre sur pied des fonds fiduciaires pour l'accumulation de l'APD. Bien que la plupart des pays industrialisés aient probablement plus de marge budgétaire pour accroître leur APD aujourd'hui qu'ils n'en auront à l'avenir, la capacité actuellement limitée des pays pauvres à absorber des apports d'aide massifs pourrait compromettre l'efficacité d'une aide accrue. La communauté internationale pourrait envisager de mettre en place des mécanismes tels que des fonds fiduciaires mondiaux qui permettent le décaissement de l'aide des années avant qu'elle ne soit dépensée. De tels fonds spécialisés finançant des biens publics mondiaux ont déjà fait leur apparition; ces dotations pour des programmes futurs bénéfiques aux pauvres sont parfois axées sur des secteurs spéci-



Peter S. Heller est Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI, et Sanjeev Gupta, Sous-Directeur du même département.

fiques. Ainsi, un fonds mondial a été constitué récemment pour rassembler, gérer et affecter de nouvelles ressources consacrées à la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Réduire les obstacles aux échanges qui excluent les exportations des pays les plus pauvres des marchés des pays industrialisés. Les pays industrialisés doivent investir davantage dans leurs filets de protection sociale pour atténuer l'opposition intérieure à la levée de ces obstacles. Pour la plupart des observateurs, l'ouverture des marchés des pays industrialisés aux produits du monde en développement est aussi essentielle qu'un accroissement de l'APD en vue d'assurer un développement endogène. Les pays pauvres doivent aussi s'attaquer au biais anti-exportation dans leurs propres politiques.

En conclusion, il faut un effort concerté de tous les partenaires de la communauté du développement pour anticiper les problèmes macroéconomiques et microéconomiques liés à une utilisation efficace de ressources extérieures supplémentaires. Cette collaboration passera par des partenariats entre donateurs bilatéraux et multilatéraux, pays bénéficiaires, organisations non gouvernementales, société civile et secteur privé. Mais il ne sera pas facile de dégager un consensus sur l'affectation d'une APD accrue, ni sur les modalités institutionnelles d'un usage créatif et efficace de celle-ci. Par ailleurs, il est très important de chercher rapidement à recueillir un tel consensus. Nombreuses seraient les bonnes volontés perdues si les ressources supplémentaires étaient utilisées de manière inefficace ou détournées de leurs objectifs premiers. **F&D**

Le présent article est fondé sur l'étude de Peter S. Heller et Sanjeev Gupta, 2002, «Challenges in Expanding Development Assistance», IMF Policy Discussion Paper PDP/02/5 (Washington).

Bibliographie :

Paul Collier and David Dollar, 1999, "Aid Allocation and Poverty Reduction," World Bank Policy Research Working Paper No. 2041 (Washington).

Commission macroéconomie et santé, 2001, Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique (Genève, Organisation mondiale de la santé).

William Easterly, 2001, The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).