

Aide et croissance : un défi pour les gouvernements

Il faut davantage d'aide pour rompre le cycle de la pauvreté

Raghuram Rajan

MAINTEANT que les pays développés et les institutions financières internationales se sont engagés à annuler la dette des pays pauvres très endettés, il s'agit de faire en sorte que ces ressources se transforment en croissance véritable et accélèrent la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. On pourrait penser que, pour gagner la guerre contre la pauvreté, il suffit que les pays riches consentent davantage d'aide et d'allègements de dette, mais selon les experts, en particulier ceux qui ont rédigé les rapports récents de la Commission pour l'Afrique, créée par le Royaume-Uni, et du Projet Objectifs du Millénaire, ce n'est là qu'une partie des ingrédients nécessaires. Nous n'en sommes encore qu'au tout début de la lutte contre la pauvreté. Pour la mener à bien, nous devons reconnaître les erreurs du passé et ne rejeter *a priori* aucune solution pour l'avenir. Et la première chose à admettre, c'est que jusqu'à présent l'aide a produit des résultats très contrastés.

Aide et croissance

Le meilleur moyen de vaincre la pauvreté dans les pays à faible revenu est de renforcer la croissance économique de ces pays. Dans ce cas, pourquoi, dit le profane, ne pas simplement leur accorder davantage d'aide? Parce que, s'il est un point sur lequel tous les économistes sont d'accord, c'est que rien ne permet de conclure à l'existence d'un effet robuste et non conditionnel de l'aide sur la croissance.

Avant de poursuivre, précisons que le terme «effet» implique un lien de causalité, contrairement au terme «corrélation». Avec toutes les données dont on dispose, on peut trouver une corrélation négative entre aide et croissance économique, mais cela ne signifie pas pour autant qu'un accroissement de l'aide cause une diminution de la croissance. Par exemple, si

l'aide est accordée à des pays dont la situation économique se dégrade, il y aura une corrélation négative entre l'aide et la croissance; pourtant, l'aide n'y est pour rien : le lien de causalité est inverse. C'est la raison pour laquelle les économistes recourent à l'analyse sur variables instrumentales, technique qui permet de distinguer les liens de causalité des simples corrélations. Dans des études récentes, Arvind Subramanian, du Département des études du FMI, et moi-même expliquons comment nous avons constaté l'existence d'une corrélation négative entre aide et croissance lorsque nous n'utilisons pas de variables instrumentales, mais que celle-ci disparaissait dès que l'on appliquait cette technique (Rajan and Subramanian, 2005a, 2005b). Par conséquent, ceux qui se méfient de l'aide ont peut-être tort de fonder leur scepticisme sur les corrélations négatives observées dans le passé. Mais, malheureusement, nous n'avons pas de corrélation positive robuste et significative à proposer non plus.

Faut-il en conclure que l'aide ne peut jamais stimuler la croissance? Bien sûr que non! L'intuition du profane n'est pas complètement infondée. Les pays pauvres, qui manquent de ressources, devraient être capables de mettre à profit l'aide qu'ils reçoivent. Il y a bel et bien des pays qui se sont développés grâce à l'aide et des projets d'aide particuliers qui ont énormément bénéficié aux pauvres. Ce que les économistes n'ont toujours pas mis en évidence, c'est l'existence d'un ensemble de circonstances économiques qui permettent d'affirmer avec certitude que l'aide a contribué à la croissance des pays. Et ce n'est pas faute d'avoir essayé.

Par exemple, une étude influente a avancé l'idée que l'aide favorise la croissance, mais seulement dans les pays qui respectent les principes de la bonne gouvernance (Burnside and Dollar, 2000). Cela semble raisonnable :



Raghuram Rajan est Conseiller économique et Directeur du Département des études du FMI.

pour que l'aide contribue à la croissance, il paraît indispensable qu'elle ne soit pas détournée vers des comptes bancaires en Suisse. Malheureusement, il semblerait que cela ne soit pas suffisant, des études ultérieures ayant montré que cette conclusion n'était pas robuste (Easterly, Levine, and Roodman, 2004). Apparemment, la bonne gouvernance ne suffit pas à assurer l'efficacité de l'aide; d'autres facteurs entrent en jeu.

Une étude récente (Clemens, Radelet, and Bhavnani, 2004) s'essaye aussi à interpréter les données, en partant de l'hypothèse que l'aide a des effets divers sur la croissance. Une fois encore, le raisonnement est plausible. En effet, pourquoi attendre de l'aide humanitaire, par exemple, qu'elle stimule la croissance, ou encore de l'aide consacrée à l'éducation (les enfants sont un projet à long terme s'il en est) qu'elle se traduise par un regain de croissance à court terme? L'étude montre ainsi qu'il existe une corrélation positive entre l'aide qui a des effets économiques à court terme (par exemple la construction de routes ou le soutien direct à l'agriculture) et la croissance à court terme. Pourtant, là encore, je ne suis pas tout à fait convaincu. Les auteurs expliquent que, s'ils se limitent aux effets à court terme de l'aide, c'est que les études réalisées jusqu'à présent concernent les taux de croissance sur des périodes de quatre ans. J'en déduis donc que, si l'on s'écartait de ces études et observait la croissance à long terme (par exemple sur plusieurs décennies, car c'est ce qui nous intéresse vraiment), l'aide économique (par opposition à l'aide humanitaire, par exemple) accumulée pendant cette période aurait un effet sensible sur la croissance (et il serait inutile de distinguer entre effets à court terme et effets à long terme de l'aide). Or, il ressort des travaux que j'ai menés avec M. Subramanian qu'il n'existe pas de corrélation positive robuste entre l'aide économique et la croissance à long terme.

Quelles que soient mes convictions personnelles quant aux enseignements du passé, force m'est de constater que le débat sur l'efficacité de l'aide est loin d'être clos. Hélas, il est peu probable que l'on trouve des réponses satisfaisantes en poursuivant les études internationales toujours selon les mêmes schémas. Nous pouvons continuer à chercher une variable caractéristique des pays qui, ayant reçu de l'aide, se sont aussi développés (ou à chercher une forme d'aide corrélée positivement avec la croissance). Et après? Autrement dit, si l'on ressasse constamment les mêmes données, le risque existe de trouver des schémas dus purement au hasard. C'est la raison pour laquelle nombre d'économistes doutent désormais que les études internationales aient grand-chose à nous apporter.

Dans ces conditions, le profane sera sans doute tenté, bien avant l'économiste, de ne plus croire en l'économétrie pour éclairer un peu le débat! Il devrait pourtant se rappeler que le meilleur exemple que nous ayons d'une aide ayant fonctionné systématiquement au profit d'un groupe de pays est le Plan Marshall, qui a permis aux pays d'Europe occidentale ravagés par la guerre de retrouver leur place parmi les pays riches. Or, cette réussite tient peut-être au fait que les institutions de ces pays, notamment le niveau d'éducation de la population,

étaient sans doute capables d'assumer un PIB par habitant bien plus élevé qu'au lendemain de la guerre. Cela explique peut-être qu'un pays sortant d'un conflit connaît parfois une période de reconstruction très dynamique, pendant laquelle l'aide est très efficace — le Mozambique et l'Ouganda en sont les exemples les plus récents. Cela dit, je rappelle que l'exemple classique récent d'un pays qui est sorti de la pauvreté pour se hisser parmi les pays riches est celui de la Corée, ce qui donne à réfléchir. En effet, la Corée avait bien été ravagée par la guerre, mais la période de croissance spectaculaire qu'elle a connue a commencé à peu près au moment où les flux d'aide se sont taris.

Échapper au «mal hollandais»

Selon certains observateurs, il y a un meilleur moyen de s'y prendre : s'en tenir aux méthodes éprouvées. Plus précisément, le financement doit soutenir des micro-interventions ou des programmes, validés par voie d'évaluation et d'expérimentation, qui peuvent être très utiles pour, par exemple, promouvoir l'éducation et la santé, ce qui, on le sait, contribue à la croissance. Sur ce chapitre, nous avons beaucoup appris des travaux d'Abhijit Banerjee, du Massachusetts Institute of Technology, de Michael Kremer, de Harvard, et de leurs étudiants, ainsi que de la Banque mondiale, en particulier l'édition 2004 de son *Rapport sur le développement dans le monde*.

Nous savons que la prestation de services aux pauvres n'est pas simplement une question d'argent. On peut construire de nouvelles écoles magnifiques et payer généreusement les enseignants, mais rien ne garantit qu'ils viendront enseigner. On peut fournir gratuitement des médicaments aux hôpitaux pour qu'ils les distribuent aux pauvres, mais le pharmacien peut se contenter de les revendre sur le marché noir. Cela ne veut pas dire que les écoles et les hôpitaux ne sont pas nécessaires, mais bien souvent leur construction n'est que la partie la plus facile du projet. Les décideurs doivent créer des incitations appropriées pour le prestataire de services et son client pauvre, et assurer à l'un et à l'autre un bon accès au pouvoir et à l'information pour garantir des services de qualité

acceptable. Et nous savons qu'il faut toujours compter avec la loi des conséquences imprévues. En effet, rares sont les programmes qui se déroulent comme leurs concepteurs l'avaient envisagé, d'où un besoin d'expérimentation sérieuse, de suivi et d'évaluation fréquents, et de partage des meilleures pratiques pour que ces interventions ciblées produisent l'effet recherché.

Malheureusement, rien ne permet d'affirmer que, même si les micro-interventions fonctionnent bien individuellement, elles fonctionneront bien toutes ensemble. Les différentes interventions peuvent s'influencer et s'entraver les unes les autres, ou se faire concurrence pour accéder aux mêmes ressources. Elles peuvent aussi avoir des effets défavorables sur le reste de l'économie.

Ce dernier point est plus qu'une possibilité. Supposons que des apports massifs d'aide viennent soutenir des interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé et d'autres services

«Il est préoccupant de constater que, en freinant l'essor du secteur manufacturier, les apports d'aide ont peut-être empêché les pays bénéficiaires de trouver le chemin de la croissance emprunté d'abord par les tigres d'Asie de l'Est et aujourd'hui par la Chine.»

Quid de l'aide humanitaire?

L'approche prudente à l'égard de l'aide en général doit-elle faire hésiter à fournir de l'aide humanitaire? Absolument pas! Mais la forme de cette aide a son importance. En cas de catastrophe humanitaire, il faut chercher avant tout à acheminer assez d'aide en nature vers les régions touchées si la production locale fait défaut (par exemple lorsque la crise humanitaire est due à l'insuffisance ou à la destruction des récoltes). L'aide financière peut être préférable si les denrées existent sur place, mais la population n'a pas les moyens de les acheter. Des emplois locaux peuvent ainsi être créés. En outre, lorsque le pire de la crise est passé, les donateurs doivent veiller à ce que l'aide supplémentaire ne dissuade pas les producteurs locaux, à ce que, par exemple, les vêtements donnés ne fassent pas disparaître les tailleurs locaux.

Enfin, les donateurs se heurtent parfois au dilemme du bon Samaritain : un gouvernement sans scrupule prélève une partie de l'aide humanitaire avant d'autoriser l'acheminement du reste vers les populations qui meurent de faim. L'aide atténue la souffrance immédiate des gens, mais elle conforte aussi le gouvernement et, partant, perpétue la souffrance de la population. Un dilemme dont il est difficile de sortir.

sociaux. Le pays bénéficiaire se dépêche de recruter un grand nombre de travailleurs éduqués pour pourvoir les postes d'enseignants, d'employés, d'infirmiers, de contremaîtres (pour construire les écoles), d'ingénieurs, de fonctionnaires et d'administrateurs pour gérer l'aide. Étant donné que les personnes ayant un niveau d'éducation élevé seront très demandées, leur rémunération aura tendance à s'accroître, peut-être rapidement. À leur tour, les usines devront suivre et augmenter la rémunération des directeurs, des ingénieurs et des contremaîtres. Les usines qui produisent pour le marché intérieur et n'ont pas à faire face à la concurrence peuvent répercuter la hausse des coûts sur leurs prix, mais celles qui exportent ne le peuvent pas : elles vont donc réduire leur activité, voire commencer à fermer. C'est un exemple de ce qu'on appelle le «mal hollandais», qui rend moins compétitifs les pays bénéficiaires de l'aide. Comme le montre l'étude que j'ai réalisée avec M. Subramanian, dans les pays qui ont reçu davantage d'aide pendant les années 80 et 90, non seulement les secteurs d'exportation à forte intensité de travail se sont développés moins vite que les autres, ce qui porte à penser que l'aide a effectivement engendré un mal hollandais, mais le développement du secteur manufacturier dans son ensemble a aussi ralenti. Là aussi, il est préoccupant de constater que, en freinant l'essor du secteur manufacturier, les apports d'aide ont peut-être empêché les pays bénéficiaires de trouver le chemin de la croissance emprunté d'abord par les tigres d'Asie de l'Est et aujourd'hui par la Chine.

Cependant, le mal hollandais n'est pas irrémédiable. Des politiques raisonnables peuvent en atténuer les effets, mais il faut d'abord en admettre l'existence et les effets pernicioeux. Cela vaut pour n'importe quelle autre maladie causée par l'aide.

Il ne faut pas désespérer

En faisant abstraction du passé, ou en l'enjolivant, on se condamne à le revivre. Il serait malvenu de nier que nombre de pays pauvres ont accompli des progrès remarquables en créant

les conditions d'une croissance soutenue, mais on ne rend pas non plus service aux citoyens de ces pays en tirant définitivement un trait sur tous les problèmes du passé. Personne ne connaît la recette universelle de la croissance, mais certains éléments semblent importants : une gestion macroéconomique avisée, caractérisée par la discipline budgétaire, une inflation modérée et un taux de change raisonnablement compétitif; des lois et des politiques propres à créer un environnement propice à l'activité du secteur privé, avec des coûts de transaction faibles; et une économie ouverte au commerce international. En outre, il faut encourager les investissements dans la santé et l'éducation, qui, en favorisant la croissance et la concurrence, non seulement améliorent le niveau de vie de la population, mais lui ouvrent de nouvelles possibilités.

Les pays riches et les institutions financières internationales peuvent apporter leur contribution en subordonnant leur aide à la mise en place de politiques qui répondent globalement à ces critères. Ils doivent cependant résister à la tentation de tout gérer dans le détail et de surcharger la conditionnalité économique de prescriptions trop spécifiques, ou de conditions relevant des domaines social et politique. Dès lors que l'environnement nécessaire est globalement en place dans un pays, celui-ci devrait être libre de suivre son propre chemin. Après tout, l'échec des grandes théories de la croissance devrait nous inciter à ne pas être trop prescriptifs.

Les pays riches pourraient aussi moins entraver les exportations des pays pauvres et amener ces derniers à abaisser leurs propres barrières commerciales, y compris à l'égard des autres pays pauvres. Ils peuvent consacrer davantage de fonds à la recherche sur les médicaments et les technologies agricoles qui bénéficieraient aux pays les plus pauvres. Ils peuvent aussi veiller davantage à ce que leurs entreprises et leurs fonctionnaires n'encouragent pas la corruption dans les pays pauvres (voir aussi d'autres suggestions dans Birdsall, Rodrik, and Subramanian, 2005). Et ils ne devraient jamais hésiter à fournir une aide humanitaire en cas de catastrophe (voir encadré).

Il est encourageant que le reste du monde soit disposé à apporter une aide accrue et de meilleure qualité. Cela dit, ce sont les pays pauvres eux-mêmes qui, au bout du compte, détiennent les clefs de leur avenir. Seules leur volonté et leurs actions permettront de mettre à profit les bonnes intentions du reste du monde pour en finir véritablement avec la pauvreté. ■

Bibliographie :

- Birdsall, Nancy, Dani Rodrik, and Arvind Subramanian, 2005, "How to Help Poor Countries," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, p. 136–52.
- Burnside, Craig, and David Dollar, 2000, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, p. 847–68.
- Clemens, Michael A., Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani, 2004, "Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth," *CGD Working Paper No. 44* (Washington: Center for Global Development).
- Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman, 2004, "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, p. 774–80.
- Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2005a, "What Undermines Aid's Impact on Growth," *NBER Working Paper No. 11657* (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- , 2005b, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" *IMF Working Paper 05/127* (Washington: International Monetary Fund).