



L'aide extérieure : dons ou prêts?

Benedict Clements, Sanjeev Gupta, Alexander Pivovarsky et Erwin R. Tiongson

Pourquoi le passage proposé des prêts aux dons doit aller de pair avec un renforcement des institutions dans les pays en développement

Photo ci-dessus : déchargement d'un camion d'aide alimentaire en Somalie du Sud, victime de la sécheresse

AFIN D'ATTEINDRE les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), plus particulièrement de réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015, les pays donateurs ont été exhortés à affecter 0,7 % de leur PNB à l'aide publique au développement (APD). Mais quelle forme celle-ci doit-elle prendre? Prêts ou dons? Les spécialistes ont soutenu, au moins depuis le début des années 60, que les pays bénéficiaires n'assimileraient pas les prêts aux dons en raison de l'obligation de remboursement dont ils s'accompagnent. Celle-ci incite les responsables à faire des fonds un usage judicieux et à mobiliser des recettes fiscales ou, du moins, à maintenir les recouvrements aux niveaux existants. En revanche, les dons sont considérés comme des ressources gratuites et pourraient donc se substituer aux recettes intérieures. La validité de ces arguments dépend de la différenciation que les décideurs font dans la pratique entre prêts et dons. Si une grande partie de ces prêts est assortie de conditions très concessionnelles, et que les remises de dettes sont fréquentes, il est possible que les décideurs en viennent peu à peu à les assimiler plus ou moins à des dons.

Certaines initiatives récentes ont consisté à donner la préférence aux dons tout en accroissant l'aide extérieure globale aux pays en déve-

loppement. Ces initiatives reposent en partie sur le principe que la contraction d'emprunts excessifs a donné lieu à une accumulation massive de dettes dans nombre de pays en développement sans leur permettre d'atteindre leurs objectifs de développement. Dans cette perspective, l'aide devrait être motivée uniquement par des soucis humanitaires et donc prendre la forme de dons. Une telle approche aiderait, pense-t-on, les pays bénéficiaires à développer leur économie et à améliorer leurs chances d'assurer la viabilité de leur dette.

Face à ces initiatives, certains des pays donateurs et des chercheurs économiques craignent qu'un recours important aux dons ne rende difficile pour l'Association internationale de développement (IDA), le guichet concessionnel de la Banque mondiale, de maintenir ses prêts à leur niveau actuel. Ils craignent aussi que l'opinion publique, dans les pays donateurs, ne se montre alors moins favorable aux transferts aux pays en développement.

Une question est souvent oubliée dans ce débat : le passage proposé des prêts aux dons est-il susceptible d'avoir des conséquences budgétaires pour les pays bénéficiaires? Si l'accroissement des dons se traduit par une réduction des recettes intérieures, cette nouvelle politique risque de susciter une plus grande dépendance à l'égard de l'aide et de rendre la

planification budgétaire plus difficile. D'après les ouvrages existants, ce scénario peut se dérouler de plusieurs manières.

Premièrement, l'aide est beaucoup plus volatile et imprévisible que les recettes fiscales, et la volatilité est un plus gros problème pour les pays qui sont tributaires de l'aide. Des études empiriques ont montré que l'aide sous forme de dons est plus volatile que celle qui prend la forme de prêts. Deuxièmement, les pays pourraient en venir à dépendre de l'aide pour leurs dépenses antipauvreté, qui devront être réduites si les apports d'aide baissent ou cessent. Troisièmement, les gouvernements devenus plus tributaires de l'aide sont parfois moins incités à adopter de bonnes politiques et à veiller à l'efficacité des institutions. Quatrièmement, dans bien des pays, les recettes fiscales sont peu élevées en raison d'exonérations fiscales généralisées en faveur de groupes d'intérêts puissants et d'une faible discipline fiscale; une augmentation des apports d'aide pourrait alors détourner l'attention de la nécessité de remédier à ces déficiences de la gouvernance. Cinquièmement, certains faits donnent à penser que, pour les pays à faible revenu, un ajustement budgétaire fondé sur un effort redoublé de mobilisation de recettes est plus durable. Il se peut donc que, s'ils reçoivent davantage de dons, les pays se montrent moins résolus dans leur effort d'assainissement budgétaire.

Malheureusement, il existe à ce jour peu d'études sur l'effet relatif des dons et des prêts sur les recettes intérieures, et la plupart ne dissocient pas les deux formes d'aide. D'après les premiers résultats de certaines d'entre elles, les dons et les prêts ont des effets différents sur les recettes. Mais il n'y a pas d'étude plus approfondie qui soit fondée sur des données recouvrant un champ plus large et sur une plus grande spécification de l'effort de mobilisation des recettes tout en tenant compte de la qualité des institutions intérieures. Une telle étude pourrait jeter de la lumière sur les effets budgétaires des flux d'aide.

Face à cette lacune, nous avons passé en revue l'expérience de 107 pays qui ont reçu une aide extérieure durant la période 1970–2000 pour étudier l'effet relatif des dons et des prêts sur l'effort de mobilisation des recettes intérieures. Nous avons examiné aussi l'effet de la qualité des institutions sur cet effort.

Qu'en est-il des recettes?

Ces dix dernières années, les résultats des pays en développement en matière de recettes ont été décevants. Bien que l'expérience ait différé d'un pays à l'autre, les recettes fiscales des pays et régions en développement les plus pauvres ont, dans la plupart des cas, marqué le pas, ou reculé (voir tableau). Par exemple, le ratio recettes fiscales/PIB a baissé à la fois en Afrique subsaharienne et dans la région Asie et Pacifique. Ce résultat tient peut-être en partie à l'application croissante de diverses réductions et exonérations d'impôt, qui prête à la corruption. En même temps, les flux d'aide restent importants dans bien des régions par rapport aux recettes intérieures.

Que se passe-t-il lorsque l'aide financière reçue par un pays augmente, et l'effet diffère-t-il selon que l'aide prend la forme de dons ou de prêts? Face à cette augmentation, le gouvernement a plusieurs choix. Il peut mobiliser moins de recettes, accroître les dépenses, réduire ses emprunts intérieurs pour satisfaire la contrainte budgétaire, ou faire un panachage de ces trois options. Par conséquent, du point de vue de la contrainte budgétaire du gouvernement sur une période donnée, lorsque les flux d'aide s'accroissent, les recettes peuvent diminuer, augmenter ou rester à un niveau inchangé.

Abstraction faite des considérations intertemporelles, on peut considérer trois scénarios pour le budget de l'État. Dans le premier, l'État répercute les avantages d'une augmentation des apports d'aide sur le secteur privé en réduisant les recettes, ce qui peut éventuellement améliorer le climat des affaires. À l'extrême, il pourrait réduire les recettes d'un montant égal au total de l'aide tout en maintenant inchangé le niveau global des dépenses et des emprunts publics. Cela suppose que l'aide prend la forme d'un soutien budgétaire. Le résultat est le même lorsqu'un accroissement des apports d'aide encourage la recherche de rente par les détenteurs d'intérêts acquis qui réclament des exonérations fiscales ou cherchent à éviter d'acquiescer l'impôt. À l'extrême, ce comportement peut faire baisser les recettes d'un montant égal au total des apports d'aide.

Dans le deuxième scénario, les recettes peuvent augmenter ou diminuer, selon la forme que l'aide revêt et le montant dont le gouvernement accroît en conséquence les dépenses. Si l'augmentation des dépenses est inférieure à celle des apports d'aide (autrement dit, l'aide est «fongible», c'est-à-dire que les bénéficiaires réaffectent les ressources qui auraient été allouées à des dépenses maintenant financées par l'aide extérieure) et si les emprunts intérieurs sont maintenus inchangés, les recettes baisseront. Si l'augmentation des dépenses est supérieure à celle de l'aide, les recettes devront s'accroître pour que les besoins d'emprunt restent inchangés. Cela peut se produire si les

Des résultats décevants

Dans les pays en développement, les recettes marquent le pas depuis le début des années 90.

	Total des recettes	Recettes fiscales	Autres recettes
(pourcentage du PIB)			
Début des années 2000¹			
Amériques	19,7	16,0	3,6
Afrique subsaharienne	19,7	15,9	3,8
Europe centrale, États baltes, Russie et autres pays de l'ex-URSS	26,7	23,4	3,2
Afrique du Nord et Moyen-Orient	26,2	17,1	9,1
Asie et Pacifique	16,6	13,2	3,4
Petites îles ²	32,0	24,5	7,6
Début des années 90¹			
Amériques	18,3	14,9	3,4
Afrique subsaharienne	19,3	16,3	2,9
Europe centrale, États baltes, Russie et autres pays de l'ex-URSS	30,9	27,3	3,6
Afrique du Nord et Moyen-Orient	23,3	15,1	8,3
Asie et Pacifique	17,6	13,6	4,0
Petites îles ²	33,4	25,5	7,9

Source : Gupta, Clements, and Inchauste (à paraître).

Note : Les moyennes régionales ne portent que sur les pays en développement.

¹Les données relatives au début des années 90 sont des moyennes sur 1990–91 et celles qui se rapportent au début des années 2000 sont des moyennes sur 2000–01 pour la plupart des pays. Dans le cas des pays pour lesquels ces moyennes n'ont pu être calculées, une certaine flexibilité a été laissée dans le choix de l'année représentative du début des années 90 et des années 2000 pour éviter une réduction sensible de la taille de l'échantillon.

²Population de moins de 1 million d'habitants.

concours prennent principalement la forme d'une aide-projet exigeant du gouvernement des dépenses de contrepartie et si l'aide n'est pas fongible. Dans ce cas, la nécessité de générer ces fonds de contrepartie pousserait le gouvernement à intensifier son effort de mobilisation de recettes.

Dans le troisième scénario, l'aide a pour effet de réduire les emprunts intérieurs et le gouvernement décide de ne pas dépenser les concours extérieurs. C'est ce qui peut arriver lorsque l'État accroît ses dépôts auprès du système bancaire pour libérer des ressources en faveur du secteur privé.

La composition de l'aide est d'importance

Nous avons fait la distinction entre les effets des prêts et ceux des dons sur les recettes dans notre modèle de base, où sont maintenues constantes les autres variables qui influent sur la capacité du pays à mobiliser des recettes fiscales (dont le revenu par habitant, la part de l'agriculture et de l'industrie dans le PIB du pays et la somme de ses importations et exportations rapportée à son PIB). Nos variables de contrôle sont celles qui sont généralement utilisées dans les études comparatives entre pays sur les facteurs qui influencent les recettes fiscales. Nous inspirant de récentes études, nous ne nous sommes pas tenus aux déterminants traditionnels de ces recettes (c'est-à-dire les bases d'imposition) pour chercher à mieux comprendre leurs variations d'un pays à l'autre.

Les tests empiriques de la relation entre recettes et aide extérieure abondent en difficultés. L'aide extérieure peut réagir à une mobilisation insuffisante de recettes intérieures, donnant à penser que le sens de la causalité va des recettes à l'aide extérieure, et non le contraire. Nous abordons ce point dans les résultats empiriques ci-dessous en déterminant comment les résultats diffèrent lorsque sont utilisées des techniques statistiques qui tiennent compte de toute causalité simultanée (c'est-à-dire endogénéité) entre aide et recettes.

Les résultats empiriques laissent penser qu'une augmentation de l'aide globale (prêts nets plus dons) entraîne une baisse des recettes intérieures d'un pays, bien que les effets séparés de ses deux composantes soient différents. Un accroissement des prêts fait progresser les recettes publiques, tandis qu'une augmentation des dons les fait baisser. En conséquence, si le montant des prêts était accru par rapport à une moyenne de 1,5 % du PIB et porté, par exemple, à deux fois ce niveau, les recettes augmenteraient de 0,35 point du PIB. Si les dons étaient doublés par rapport à une moyenne de 4 % du PIB, les recettes diminueraient d'environ 1,1 % du PIB. Cela implique que, pour chaque don supplémentaire de 1 dollar, 28 % sont contrebalancés par une baisse des recettes intérieures. Le doublement des dons par rapport à la moyenne de l'échantillon aurait en outre pour effet d'accroître la dépendance du pays à l'égard de l'aide, car le ratio dons/recettes intérieures passerait de 18 % à 39 %.

Nous avons obtenu à peu près les mêmes résultats lorsque nous avons utilisé les valeurs retardées des prêts et dons pour tenir compte de l'endogénéité entre l'aide et les recettes et lorsque nous avons appliqué la technique de la variable instrumentale pour représenter plus formellement toute causalité à double sens. Nos résultats étaient également similaires lorsque nous avons utilisé une régression robuste, notamment lorsque nous avons pris la valeur retardée de l'aide comme variable explicative pour tenir compte de l'endogénéité. Nous sommes en outre allés au-delà des études précédentes et avons tenu

compte, en nous aidant de plusieurs techniques économétriques, de la tendance à la persistance de la mobilisation des recettes intérieures au fil du temps. Les résultats de ces régressions étaient plus faibles que ceux de notre régression de référence, mais le message était le même : les prêts sont associés à une mobilisation plus intense des recettes, et les dons à un effort moins grand. Sur la base de ces résultats, le doublement du niveau actuel des prêts accroîtrait les recettes de 0,2 point de pourcentage du PIB, tandis que celui des dons entraînerait un léger recul des recettes (0,4 point de pourcentage du PIB) (graphique 1). Cela implique que, pour chaque dollar additionnel d'aide sous forme de dons, 10 % sont contrebalancés par une baisse des recettes intérieures.

Lorsque les institutions sont faibles

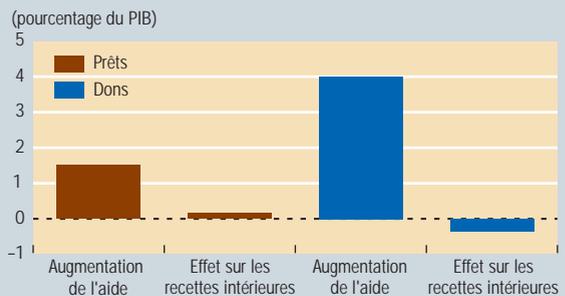
La faiblesse des institutions, qui se révèle lorsque la corruption est répandue, pourrait-elle modifier ces résultats? Pour tester cette hypothèse, nous avons inclus une variable représentative de la corruption dans notre modèle, rangeant les pays de notre échantillon selon leur indice moyen de corruption, tel qu'il ressort du *Guide international des risques-pays*. Nous avons ensuite étudié les effets des dons et prêts sur les recettes des pays de la moitié inférieure et du dernier quartile de notre échantillon sur la base de l'indice de corruption. Nous avons trouvé que la faiblesse des institutions a sensiblement nui à la mobilisation des recettes intérieures. Nous avons obtenu des résultats à peu près semblables lorsque nous avons tenu compte de la causalité à double sens qui pourrait exister entre aide et recettes.

Pour faire cas de la possibilité que la relation entre l'aide extérieure et les recettes varie d'un pays à l'autre en fonction de la qualité des institutions, nous avons estimé une équation de régression distincte en prenant un sous-échantillon de pays où la corruption est relativement forte (ceux de la moitié inférieure du classement selon l'indice de corruption). Les résultats indiquent que les dons ont entraîné une baisse plus marquée des recettes dans les pays dont les institutions sont faibles, alors que leurs recettes ont augmenté lorsque l'aide a pris la forme de prêts. Nous avons ainsi estimé qu'un doublement des dons en pourcentage du PIB (par rapport à la moyenne pour l'ensemble de l'échantillon) ferait reculer de 1,3 point de pourcen-

Graphique 1

La dynamique aide-recettes

Lorsque les pays reçoivent davantage d'aide sous forme de dons, leurs recettes intérieures diminuent.



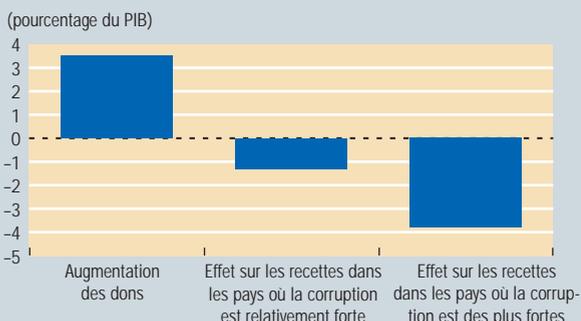
Sources : FMI, base de données des statistiques de finances publiques; OCDE, base de données des statistiques sur le développement international; estimations des auteurs.

Note : simulations sur la base d'un doublement des flux d'aide.

Graphique 2

Aide, corruption et recettes

Plus la corruption est forte, plus les recettes diminuent lorsque le pays reçoit une aide sous forme de dons.



Sources : FMI, base de données des statistiques de finances publiques; OCDE, base de données des statistiques sur le développement international; estimations des auteurs.

Note : simulations sur la base d'un doublement des flux d'aide.

tage du PIB les recettes intérieures des pays où la corruption est relativement forte, baisse qui pourrait atteindre 3,8 points dans les pays où la corruption est des plus vives (ceux du dernier quartile). Autrement dit, qu'ils proviennent d'une augmentation globale de l'aide extérieure ou de la conversion de prêts, les apports additionnels de dons peuvent être totalement neutralisés par une réduction des recettes intérieures dans les pays qui ont les plus faibles institutions (graphique 2).

Quelle solution choisir alors ?

Nous avons testé la relation entre l'aide et ses composantes, d'une part, et la mobilisation des recettes intérieures, d'autre part, pour plus de 100 pays sur une période de trente ans. Les résultats font apparaître certains points notables en matière de politique à suivre. Premièrement, si les dons aux pays en développement augmentent et si, comme il a été proposé, les prêts concessionnels sont convertis en dons, l'effet sur la mobilisation des recettes intérieures est faible pour l'ensemble de l'échantillon. Autrement dit, le passage aux dons n'influera pas, comme certains experts le craignent, sur la mobilisation des ressources intérieures. Deuxièmement, l'impact des flux d'aide sur les recettes intérieures varie d'un pays à l'autre selon la qualité des institutions. Pour les pays dont les institutions sont des plus faibles, les résultats de nos tests indiquent que toute augmentation de l'aide sous forme de dons aurait pour contrepartie une réduction des recettes. On ne peut donc pas s'attendre à ce que les dons à ces pays accroissent le total des ressources disponibles pour financer les dépenses publiques.

Les résultats n'impliquent pas que l'aide à ces pays devrait être limitée ou que les prêts devraient être préférés aux dons, mais que l'octroi de dons devrait s'accompagner d'un renforcement des institutions intérieures. Par exemple, un effort visant à réduire les exonérations d'impôt et à renforcer la discipline fiscale empêcherait les classes aisées d'accaparer les avantages liés à une augmentation des apports d'aide. De tout temps, les donateurs ont imposé des conditions régissant la manière dont les ressources peuvent être dépensées sans tenir compte de l'effet des flux d'aide sur les recettes du pays. Par exemple, l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTTE renforcée a pour but de permettre des dépenses anti-pauvreté. Une condition du même type pourrait s'appliquer

aux recettes, en particulier si la part des dons dans les flux d'aide est accrue. Des seuils pourraient être fixés pour les recettes intérieures et leur suivi assurerait que les bénéficiaires d'aide ne relâchent pas les efforts engagés pour mobiliser les ressources à affecter à la lutte contre la pauvreté et pour réduire leur dépendance à l'égard de l'aide.

Par ailleurs, la baisse des recettes intérieures provoquée par un accroissement de l'aide facilitera ou retardera le développement du pays selon la situation de ce dernier. Dans certains pays, l'effet de contraction de l'aide sur les recettes pourrait relever d'une stratégie visant à réacheminer des ressources vers le secteur privé pour accélérer la croissance économique. Dans ce cas, il importe que le gouvernement réduise la charge fiscale en s'attachant à rendre plus efficace le régime fiscal (par exemple par une réduction des taux d'imposition) au lieu de relâcher l'effort déployé pour assurer la discipline fiscale.

Nos résultats appellent quelques réserves. Nous avons tenté d'aborder les questions compliquées de la causalité et de la persistance. Elles pourraient être explorées autrement, par exemple par des tests de causalité, dans des travaux empiriques futurs. Une autre question intéressante est la nature dynamique de la relation entre l'aide et les recettes intérieures, que l'on pourrait étudier en utilisant des modèles dynamiques de données de panel. Il serait en outre utile de ventiler les flux d'aide en composantes monétisées et non monétisées en vue d'assurer la validité et la solidité de nos résultats. À cet égard, il est possible que l'effet de l'aide en nature (c'est-à-dire autre qu'en espèces) diffère de celui de l'aide en espèces.

Benedict Clements est Chef de division adjoint, Sanjeev Gupta Sous-Directeur et Alexander Pivovarsky économiste au Département des finances publiques du FMI. Erwin R. Tiongson est un économiste du Réseau des politiques de réduction de la pauvreté et de gestion économique de la Banque mondiale. ■

Le présent article s'inspire de l'étude de Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky et Erwin R. Tiongson. «Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter», chapitre 14 du livre à paraître intitulé Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, qui sera publié sous la direction de Sanjeev Gupta, Benedict Clements et Gabriela Inchauste (Washington: International Monetary Fund).

Lectures recommandées :

Brautigam, Deborah, and Stephen Knack, 2004, "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa," Economic Development and Cultural Change, Vol. 52 (January), p. 255-85.

Ghura, Dhaneshwar, 2002, "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption," in Governance, Corruption, and Economic Performance, edited by George Abed and Sanjeev Gupta (Washington: International Monetary Fund).

Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Emanuele Baldacci, and Carlos Mulas-Granados, 2004, "The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries," Applied Economics Letters, Vol. 11 (March), p. 209-12.

Keen, Michael, and Alejandro Simone, à paraître, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s, and Some Challenges Ahead," in Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy, edited by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriela Inchauste (Washington: International Monetary Fund).

Khan, Haider, and Eiichi Hoshino, 1992, "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments," World Development, Vol. 20 (October), p. 1481-88.

Odedokun, Matthew, 2003, "Economics and Politics of Official Loans versus Grants," WIDER Discussion Paper 2003/04 (Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research).