

# Gérer l'impact budgétaire de l'aide

Les pays pauvres doivent s'appliquer à mieux gérer leurs dépenses face à des apports d'aide instables et imprévisibles.

*Aleš Bulíř et Timothy Lane*

**B**IEN QUE la part de l'aide extérieure dans les budgets des pays donateurs diminue, celle-ci demeure très importante pour les pays bénéficiaires. Ils peuvent y avoir recours pour financer des activités qu'ils n'auraient peut-être pas les moyens de financer eux-mêmes : construire des écoles et des hôpitaux; verser les sa-

laire des enseignants et des infirmières; améliorer la qualité de l'eau, le réseau routier et les conditions d'hygiène. Les pauvres bénéficient directement de l'aide lorsqu'elle est utilisée à ces fins. Ces avantages potentiels de l'aide constituent le fondement du Consensus de Monterrey, établi lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui a été organisée à Monterrey, au Mexique, en mars 2002. En vertu de ce consensus, les pays industriels envisagent d'accroître l'aide qu'ils accordent aux pays pauvres.

Néanmoins, les pays qui reçoivent des apports massifs d'aide peuvent se heurter à d'autres obstacles économiques qui en réduiront peut-être les avantages s'ils n'y font pas face correctement.

Les exemples les plus frappants sont le détournement de l'aide par des groupes corrompus ou l'engagement de projets faramineux par des gouvernements bien intentionnés. En outre, si des groupes influents au sein du pays bénéficiaire tentent de faire main basse sur l'aide, il faudra alors mettre en balance les ressources gaspillées par cette recherche de rentes et les avantages de l'aide.

La solution à ces problèmes est claire en théorie, mais très difficile à appliquer dans la pratique : l'aide devrait être accordée aux pays dont les systèmes politiques et administratifs sont relativement sains et qui poursuivent une politique macroéconomique prudente. Quant aux pays qui présentent de sérieuses lacunes dans ces domaines, les pays donateurs devraient se fixer pour priorité de les aider à mettre en place des systèmes de responsabilisation pour faire en sorte qu'ils bénéficient de l'aide.

Toutefois, d'autres problèmes moins évidents, quoique sérieux, peuvent survenir même lorsque l'aide est utilisée judicieusement. Premièrement, les bénéficiaires peuvent contracter le «mal hollandais», syndrome souvent observé dans les pays qui ont la chance de découvrir du pétrole. Ce gain fortuit



## Les projections de l'aide sont-elles exactes?

L'aide reçue par les pays pauvres est généralement inférieure aux engagements pris par les donateurs et aux projections du FMI, même lorsque leur politique économique reste sur la bonne voie.  
(Pourcentage du PIB, moyennes de l'échantillon)

	Engagements des donateurs	Projections du FMI	Décaissements de l'aide
Aide totale			
Tous les pays	10,0	9,2	7,4
Dont :			
Programme non interrompu	10,2	9,3	7,7
Programme interrompu	8,9	8,5	5,8

Source : Bulfř and Hamann, 2001.

sert souvent à acheter des biens destinés à la consommation intérieure, ce qui fait monter la demande et les prix relatifs de ces biens et entraîne l'appréciation de la monnaie; les exportations deviennent alors moins compétitives et les recettes provenant des secteurs non pétroliers diminuent. Deuxièmement, les apports effectifs d'aide ont tendance à ne pas être à la hauteur des engagements. Troisièmement, cet écart n'est pas entièrement prévisible : les flux d'aide sont instables et moins sûrs que d'autres sources de recettes. Ces problèmes aggravent les sérieuses difficultés budgétaires des pays tributaires de l'aide.

## Le mal hollandais

Quelle peut être l'importance du mal hollandais dans la pratique? Dans plusieurs pays, la persistance d'une aide massive est allée de pair avec une appréciation de la monnaie en termes réels et une baisse de la production des biens échangés. Ainsi, pendant les années 90, le Bhoutan et la Tanzanie ont reçu une aide annuelle avoisinant 20 % de leur PIB et, dans chacun de ces pays, les secteurs exportateurs ont reculé de 15 points du PIB. Bien sûr, ces exemples ne prouvent rien à eux seuls. Premièrement, il est difficile de départager les effets de l'aide de ceux d'autres facteurs influant sur le taux de change réel et la production de biens échangés. Deuxièmement, l'effet inverse est possible lorsque, par exemple, les donateurs accordent une aide additionnelle pour compenser la chute des recettes d'exportation. Plusieurs études systématiques mesurant ces effets indiquent toutefois que le mal hollandais peut être assez grave, notamment dans les pays où l'aide représente une part considérable du revenu national. Par ailleurs, les travaux sur l'efficacité globale de l'aide donnent à penser que ces effets n'annulent pas généralement les effets positifs de l'aide sur la croissance, pourvu que le cadre d'action général des pouvoirs publics soit sain.

Que faut-il faire si le mal hollandais apparaît? Il n'y a pas lieu de refuser les dons, pas plus qu'il n'y a lieu pour les pays producteurs de pétrole d'en cesser l'exploitation. Pour les pays qui reçoivent de l'aide en permanence, le mal hollandais est peut-être le signe que l'économie s'adapte à cette source de revenu. Mais si les apports d'aide ne sont que temporaires, la nécessité de maintenir le taux de change réel à un niveau viable pourrait inciter les pays à établir un budget prudent, en augmentant les dépenses prévues à long terme d'un montant inférieur au total de l'aide qu'ils reçoivent pendant une

année donnée. Ils peuvent aussi envisager d'autres mesures pour lutter contre le mal hollandais, par exemple en consacrant l'essentiel de l'aide aux biens échangés, ou pour atténuer l'effet défavorable sur le secteur exportateur.

## Moins-value et incertitude

Les apports d'aide ont aussi tendance à rester en deçà des engagements des donateurs, dans une proportion qu'il est difficile de prévoir. Ces moins-values tiennent essentiellement aux aléas budgétaires dans les pays donateurs et aux conditions dont l'aide est assortie, et il est donc difficile pour les pays bénéficiaires de planifier leurs dépenses.

*Des promesses, encore des promesses.* Les bénéficiaires doivent établir leurs programmes de dépenses en se fondant en partie sur les engagements des donateurs, qui sont souvent surestimés. Les budgets des pays bénéficiaires comportent donc souvent une part d'illusion, en ce sens que certaines des dépenses prévues doivent être financées au moyen d'une aide qui n'arrive pas. Qu'advient-il de ces dépenses? Dans les pays qui appliquent des programmes appuyés par le FMI, celui-ci s'efforce généralement de faire des prévisions prudentes, et ses projections de l'aide sont systématiquement inférieures aux engagements des donateurs. Tant les donateurs que les bénéficiaires jugent cette approche sévère, parce qu'elle limite les dépenses. Mais, en fait, le FMI lui aussi surestime les engagements, et les prévisions qui sous-tendent les programmes qu'il appuie pèchent systématiquement par excès d'optimisme (voir tableau).

En général, le FMI compense cette moins-value en incorporant dans les programmes qu'il appuie des «facteurs d'ajustement» qui, jusqu'à un certain point, permettent à un pays de maintenir ses dépenses même s'il reçoit moins d'aide que prévu. Avec ces facteurs d'ajustement, l'objectif de réserves internationales nettes est réduit du montant de la moins-value (l'ajustement faisant généralement l'objet d'une limite exprimée en dollars), le plafond du crédit intérieur étant relevé en conséquence. Ainsi, le pays peut continuer de dépenser au niveau initialement prévu, en puisant dans ses réserves de change et en accroissant le crédit intérieur pour compenser l'aide qui n'arrive pas. Le risque qu'un pays doive diminuer instantanément ses dépenses prévues ou qu'il ne puisse les maintenir au niveau prévu qu'en se tournant davantage vers le financement intérieur s'en trouve donc réduit. Mais une moins-value persistante peut nuire à la transparence des programmes macroéconomiques, en donnant l'impression que la politique budgétaire et les objectifs de réserves internationales sont plus prudents qu'ils ne le sont en réalité.

*Incertain.* Le montant des apports d'aide est incertain non seulement parce qu'il est soumis aux aléas des processus budgétaires des donateurs, où il se heurte aux priorités nationales, mais aussi parce qu'il est réparti entre les pays selon des modalités qui reflètent souvent les priorités politiques et stratégiques des donateurs, et non son utilité dans la lutte contre la pauvreté.

La conditionnalité est un autre facteur d'incertitude. Il se peut que les conditions fixées par les donateurs précisent non seulement comment l'aide peut être utilisée, mais aussi parfois dans quels secteurs les dépenses qu'elle finance doivent

être effectuées. De plus, les apports d'aide sont habituellement soumis à l'«approbation» du FMI : l'aide n'est décaissée que lorsque le programme appuyé par le FMI est en bonne voie. La conditionnalité imposée par le FMI est un facteur d'incertitude important, mais ce n'est pas le seul : l'aide tend à être largement inférieure aux prévisions, même dans les pays où les programmes appuyés par le FMI sont en bonne voie. L'écart entre les prévisions et les décaissements est encore plus grand quand les programmes ne sont pas bien engagés. La conditionnalité suppose un compromis important. Certaines conditions sont peut-être nécessaires pour que l'aide soit versée dans un contexte sain — dans lequel l'aide peut stimuler la croissance —, mais une interruption des apports d'aide liée à la conditionnalité rend plus incertaines les prévisions budgétaires du pays bénéficiaire.

Comment mesurer la variabilité de l'aide? Les recettes fiscales constituent un bon baromètre : si l'aide reçue n'était pas plus imprévisible que les recettes fiscales comme source de financement des dépenses, elle ne poserait pas plus de problèmes que ceux déjà rencontrés pour établir toute prévision budgétaire. Selon une étude récente portant sur la période 1975–97, la variance de l'aide reçue était en moyenne cinq fois plus élevée que celle des recettes fiscales (toutes deux exprimées en pourcentage du PIB du pays bénéficiaire), et encore plus élevée dans les pays où l'aide représentait plus de la moitié des recettes publiques.

L'instabilité de l'aide poserait moins de problèmes (et pourrait même être bénéfique) si l'aide reçue était anticyclique, c'est-à-dire si l'accroissement des apports d'aide compensait la baisse du PIB. Mais il n'en est pas ainsi. La corrélation entre l'aide reçue et le PIB du pays bénéficiaire, quoique très proche de zéro en moyenne, est généralement positive.

### Planification pour imprévus

Que peuvent faire les pays pauvres, étant donné que les montants d'aide sont incertains et que les engagements pèchent par excès d'optimisme? Plusieurs options sont possibles, mais toutes comportent des inconvénients.

**Planifier prudemment.** Les pays peuvent maintenir un volant de réserves internationales dans lequel ils pourront puiser pour compenser une moins-value. Bien des pays qui appliquent un programme appuyé par le FMI procèdent souvent ainsi, parce qu'ils peuvent éviter de bouleverser leurs programmes de dépenses si l'aide n'arrive pas en temps voulu. Mais cette stratégie comporte deux inconvénients majeurs : elle requiert le blocage de réserves internationales qui pourraient être utilisées à d'autres fins et, dans la mesure où les moins-values sont prévisibles, elle peut nuire à la transparence des programmes de financement du pays.

**Fonder les programmes de dépenses sur les promesses des donateurs.** Si les gouvernements choisissaient cette option, ils s'en remettraient exclusivement au financement intérieur en cas de moins-value, ce qui nuirait à la transparence des prévisions de financement intérieur et pourrait être néfaste : pour accroître le financement intérieur, il faut soit créer de la monnaie — avec un risque d'inflation —, soit réduire le financement du secteur privé, ou les deux.

**Ajuster les dépenses.** Les pays pourraient ajuster leurs programmes de dépenses en fonction de l'aide effectivement reçue. Cette idée a le mérite d'éviter la nécessité de constituer un large volant de réserves et le risque que la compensation à l'aide du financement intérieur ne perturbe la stabilité macroéconomique. Conformément à cette approche, le FMI conseille depuis peu aux pays à faible revenu de fonder leurs programmes de dépenses sur des projections prudentes du financement par les donateurs, et de définir une série d'investissements prioritaires qui pourront être réalisés à mesure que le financement sera disponible. Il est clair que cette approche est judicieuse lorsque les donateurs accordent une aide supplémentaire de manière soutenue, ou du moins pendant un laps de temps suffisant pour achever les projets d'investissement en question. Néanmoins, il sera sans doute difficile d'ajuster les dépenses face à un surplus ou à une moins-value — d'un trimestre sur l'autre ou d'une année sur l'autre — de l'aide reçue par rapport aux engagements. Les pays industrialisés ont découvert les limites de la flexibilité budgétaire à court terme dans les années 50, lorsqu'il était jugé souhaitable qu'un pays ajuste provisoirement ses dépenses dans le cadre d'une politique keynésienne de stabilisation de l'activité économique; il a été constaté au fil des ans que les possibilités de réglage des dépenses étaient limitées, parce que la plupart des programmes de dépenses intéressants ne peuvent pas être interrompus et réactivés facilement.

Ainsi, les pays bénéficiaires d'aide ne disposent d'aucun moyen entièrement satisfaisant qui leur permettrait de composer avec la variabilité de l'aide qu'ils reçoivent : certains compromis difficiles sont inévitables. Les donateurs peuvent jouer leur rôle en s'efforçant de mieux respecter leurs engagements et en renonçant à imposer des conditions inutiles. On tente désormais d'aborder ces questions dans un cadre où l'aide internationale destinée aux pays à faible revenu se fonde sur des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : ceux-ci se veulent des instruments de planification en vue d'améliorer l'utilisation de l'aide, de coordination du financement et d'évaluation des conséquences de l'aide sur la réduction de la pauvreté, la croissance et la stabilité. Comme les apports d'aide sont généralement liés à ses programmes, le FMI peut apporter sa pierre à l'édifice en ciblant la conditionnalité sur les éléments essentiels pour créer l'environnement macroéconomique stable dans lequel l'aide pourra être utilisée au mieux. **F&D**

*Timothy Lane est Chef de division et Aleš Bulíř est économiste principal au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.*

---

#### Bibliographie :

- Aleš Bulíř and A. Javier Hamann, 2001, "How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?" *IMF Working Paper 01/167 (Washington)* (à paraître dans *IMF Staff Papers*); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01167.pdf>
- Aleš Bulíř and Timothy D. Lane, 2002, "Aid and Fiscal Management," *IMF Working Paper 02/112 (Washington)*; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02112.pdf>