



Absorber les Chocs

Nancy Happe, Mumtaz Hussain et Laure Redifer

L'OURAGAN Mitch qui a frappé le Honduras en octobre 1998 a provoqué des inondations et des glissements de terrain catastrophiques. Les coûts humains ont été énormes : plus de 13.000 décès ou disparitions, 12.500 blessés et près d'un demi-million de sans-abri. Au total, l'ouragan a touché environ un million et demi de personnes. Les dégâts directs ont été estimés à 2,2 milliards de dollars, soit environ 47 % du PIB hondurien de 1997.

Au Zimbabwe, la sécheresse de 1991-92 a fait chuter de 83 % la production de maïs (principale culture vivrière), de 72 % celle de coton et de 61 % celle de canne à sucre. L'année précédente, ces trois cultures représentaient environ un tiers de la production agricole totale. Plus d'un million de têtes de bétail ont péri, soit 23 % du cheptel national. En plus de nuire à la qualité du traitement du tabac (une des principales cultures d'exportation) et de plomber ainsi le cours sur le marché international, les pénuries d'eau ont fait chuter la production hydroélectrique, entraînant un rationnement de l'électricité.

Durant la période 1999-2000, la baisse des cours mondiaux du cacao et la hausse des cours pétroliers ont amputé les recettes en devises du Ghana d'environ 900 millions de dollars, c'est-à-dire 13 % du PIB de 1998. La chute des prix du cacao a réduit aussi les revenus ruraux, car la plupart des producteurs étaient de petits exploitants (environ 1,6 million d'exploitations de moins de 3 hectares). De la même manière, au Mali, quelque 95 millions de dollars de recettes d'exportation (environ 4 % du PIB de 1991) ont été perdus parce que les cours du coton ont cédé 25 % en 1992 et ne sont pas remontés en 1993.

Les catastrophes naturelles, les fortes variations des prix à l'exportation et à l'importation, les conflits dans les pays voisins sont autant de pressions extérieures négatives, autant d'événements soudains qui échappent au contrôle d'un pays et

peuvent ébranler son économie. Bien que les taux de croissance des pays à faible revenu aient augmenté ces dernières années, les progrès demeurent fragiles, notamment en raison de la vulnérabilité aux chocs exogènes. Ces derniers temps, ce problème a attiré l'attention des responsables politiques et c'est une des raisons pour lesquelles le FMI, avec le reste de la communauté internationale, redouble d'efforts pour aider les pays à faible revenu à amortir les chocs. Sans cela, ces pays risquent d'avoir encore plus de mal à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) d'ici 2015.

L'ampleur du problème

Les chocs que les pays à faible revenu subissent le plus fréquemment sont les catastrophes naturelles et les fluctuations marquées des prix à l'exportation ou à l'importation. Si les catastrophes naturelles détruisent le stock de capital physique et humain et font baisser les revenus et la production (voir «Comment se prémunir», *F&D*, septembre 2003), les fluctuations des prix à l'exportation réduisent les revenus dans les secteurs privé et public. D'autres types de chocs extérieurs peuvent se révéler très coûteux. Un conflit qui éclate dans un pays peut aussi avoir des conséquences chez ses voisins : problèmes de réfugiés, pertes de débouchés extérieurs, hausse des coûts de transport, diminution des envois de fonds de l'étranger, voire «importation» du conflit et augmentation des dépenses militaires. Les économies du Burkina Faso et du Mali, par exemple, ont beaucoup souffert des récentes turbulences en Côte d'Ivoire.

Outre les dégâts matériels et les pertes de revenus, les chocs extérieurs peuvent avoir des répercussions indirectes sur une économie, en freinant la production et l'investissement, en bouleversant les équilibres macroéconomiques et en aggravant

l'endettement et la pauvreté pour un certain nombre d'années (graphique 1). La nature et l'ampleur des effets indirects dépendent de l'intensité et de la durée du choc, des mesures préventives éventuellement prises pour en atténuer les effets, de la réaction des pouvoirs publics, ainsi que du montant et de la forme des aides extérieures. Toutefois, l'estimation de ces effets peut s'avérer complexe, car il est difficile d'identifier les voies de transmission et d'isoler leur effet, en particulier quand une économie a encaissé de multiples chocs ou ne s'est pas encore entièrement remise du choc précédent.

Par leurs conséquences directes et indirectes, les chocs extérieurs peuvent singulièrement freiner la croissance (graphique 2). Frappé par la sécheresse, le Zimbabwe, dont l'économie repose en grande partie sur l'agriculture, a vu son PIB réel décliner de plus de 8 % en 1992, alors qu'une croissance de 4 % était prévue avant le choc. De même, le Honduras anticipait une croissance de 5 % en 1999, mais l'ouragan Mitch a entraîné une contraction de 2 % du PIB réel (une perte totale de 7 points). En outre, si le capital physique détruit lors d'une catastrophe naturelle n'est pas remplacé, c'est la croissance à long terme qui est pénalisée. Au Ghana et au Mali, l'effondrement des prix de leurs produits d'exportation a pesé sur le revenu réel et, partant, sur l'investissement et la consommation. La croissance du PIB réel a donc été bien moins forte que celle projetée avant la chute des cours du coton. Au Mali, le PIB réel a bel et bien diminué.

Les chocs exercent aussi un effet notable sur le budget et la balance des paiements (graphique 2). Si les chocs entraînent souvent une baisse des recettes publiques, les besoins de reconstruction et de secours peuvent augmenter et imposer une hausse des dépenses. La capacité de réaction d'un pays dépend en partie de sa situation budgétaire avant le choc, du mode de financement du déficit et de la viabilité de sa dette. Par exemple, au moment du choc, le Mali affichait un déficit budgétaire considérable (12 % du PIB en 1991), qui lui a laissé très peu de marge de manœuvre pour conduire une politique budgétaire expansionniste après le choc. Les quatre pays évoqués ci-dessus se sont retrouvés après le choc avec un budget bien plus déséquilibré que celui visé dans un programme appuyé par le FMI avant le choc. En outre, dans tous les cas, il a fallu

contracter de nouveaux emprunts publics, d'où une hausse du ratio dette extérieure/PIB. Les balances commerciales se sont également détériorées après le choc, parce que les recettes d'exportation ont diminué, tandis que les importations de denrées alimentaires (Zimbabwe) et de matériaux de reconstruction (Honduras) ont augmenté. Au Honduras, cependant, la hausse des dons officiels et des envois de fonds de l'étranger a permis d'atténuer l'effet sur le compte des transactions courantes.

Les pays pauvres sont très vulnérables

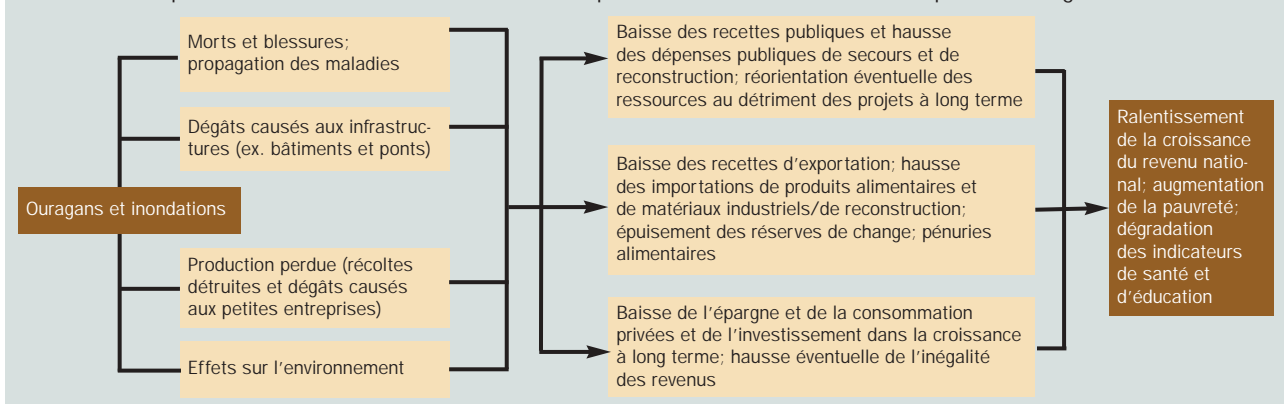
La communauté internationale devrait accorder une attention particulière aux effets des chocs sur les pays à faible revenu, parce que ceux-ci sont particulièrement vulnérables et ont plus à perdre que les autres (graphique 3). L'incidence des catastrophes naturelles et des chocs sur les prix à l'exportation y est plus élevée et, lorsqu'ils sont frappés, ces pays subissent généralement plus de dégâts, notamment en vies humaines et en points du PIB. Depuis la fin des années 70, la fréquence des catastrophes naturelles et les dégâts qu'elles occasionnent ont notablement augmenté dans tous les pays en développement, à la fois en raison du changement climatique et d'une concentration accrue des populations dans les zones à risque. C'est particulièrement vrai pour les pays à faible revenu, qui subissent désormais une catastrophe majeure tous les deux ans et demi, alors que les autres pays en développement n'y sont confrontés que tous les quatre ans et demi. De surcroît, les pertes de revenu moyennes en points du PIB sont de plus en plus élevées. Dans les pays à faible revenu, en outre, les chocs résultant de fluctuations des prix à l'exportation surviennent bien plus souvent que dans les autres pays en développement, même si les pertes de revenu moyennes sont similaires en points du PIB.

Qui plus est, les pauvres souffrent des chocs de manière disproportionnée, parce que leur épargne et leur accès au crédit sont généralement limités, qu'ils sont très dépendants des services sociaux publics, qui se détériorent en période d'austérité budgétaire, et que leur faible niveau de qualification est synonyme d'un manque à gagner plus élevé. Dans le cas des deux catastrophes pour lesquelles on dispose de données sur la pauvreté, le revenu et d'autres indicateurs de pauvreté se sont détériorés malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics pour

Graphique 1

Un lourd tribut

Comment les pertes immédiates résultant de catastrophes naturelles deviennent des pertes à long terme.

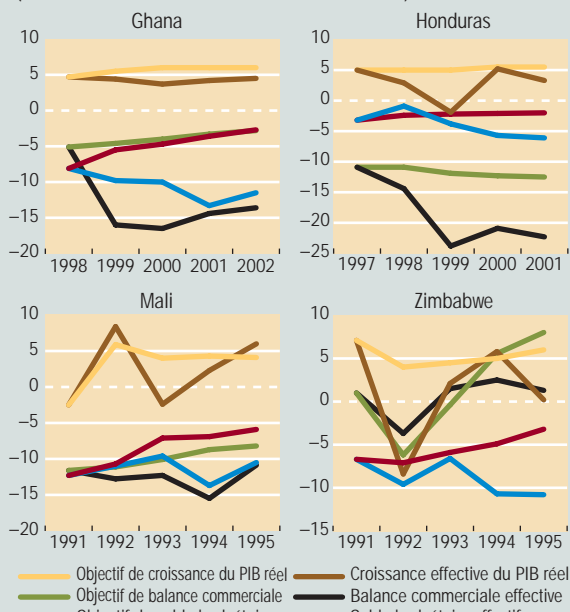


Graphique 2

À la traîne

En raison de catastrophes naturelles et de fluctuations des prix, les résultats sont en deçà des prévisions.

(Croissance du PIB en %; autres indicateurs en % du PIB)



Sources : rapports des services du FMI sur l'utilisation des ressources du FMI; Département Afrique du FMI.

Note : L'ouragan Mitch a frappé le Honduras fin 1998. Le Ghana a fait face à des chocs sur les prix en 1999 et en 2000, le Mali en 1992 et en 1993. Le Zimbabwe a souffert de la sécheresse en 1991-92.

augmenter les dépenses sociales (Honduras) et les transferts alimentaires (Zimbabwe).

Que peuvent faire les pays concernés?

Le meilleur moyen pour un pays de diminuer la vulnérabilité de son économie aux chocs extérieurs est de réformer sa politique économique et d'établir avec soin des mesures permettant d'atténuer l'effet des chocs quand ils se produisent. Il s'agit, entre autres, d'encourager la diversification de la production (libéralisation des marchés et développement du secteur privé, par exemple), de constituer un volant de réserves financières ou d'acheter une assurance formelle (voir «Comment se prémunir»), ou d'adopter et d'appliquer un code du bâtiment approprié, qui peut limiter les effets immédiats d'un choc. Cependant, toutes ces mesures sont coûteuses, en particulier pour les pays à faible revenu, et certaines, comme la diversification de la production, s'inscrivent dans le long terme.

De même, les pays à faible revenu n'ont pas pu tirer parti des assurances et autres mécanismes de marché pour gérer leurs risques notamment parce que le sous-développement de leurs marchés financiers rend difficile l'accès aux marchés internationaux de l'assurance. Pendant la période 1985-99, moins de 1 % des pertes totales subies par les pays à faible revenu à la suite de catastrophes naturelles étaient assurées. Or, faute de mesures de précaution, les ressources risquent de ne plus être consacrées au financement d'investissements à long terme (éducation, santé, infrastructures, etc.), mais plutôt à l'amortissement d'un choc. À l'heure de décider d'adopter des mesures préventives, les pays doivent donc comparer leur coût avec celui des effets ultérieurs des chocs, en particulier si ceux-ci sont fréquents.

Que peut faire la communauté internationale?

La communauté internationale peut compléter les efforts des autorités nationales, par exemple en aidant les pays à faible revenu à appliquer des mesures d'atténuation des dégâts et à utiliser des mécanismes de marché pour gérer leurs risques.

Des arguments convaincants plaident en faveur de l'octroi d'une aide extérieure à des conditions concessionnelles pour financer les secours et la reconstruction dans les pays à faible revenu victimes d'un choc. Ce type d'aide peut empêcher de nouvelles baisses du revenu, de la consommation et de l'investissement et ainsi éviter que l'effet direct d'un choc ne se propage au risque de peser davantage sur la croissance et d'aggraver encore la pauvreté. Pour la communauté internationale aussi, il est logique de contribuer dans les meilleurs délais au financement des dépenses consécutives au choc, car le rendement de l'aide est élevé juste après le choc. En d'autres termes, même en supposant que le montant total de l'aide étrangère offerte à un pays est fixe sur une période donnée, il peut être judicieux d'en réaffecter une partie pour faire face aux retombées d'un choc. L'aide doit aussi être acheminée rapidement pour limiter l'effet initial sur les revenus des pauvres et éviter ainsi qu'ils ne prennent des mesures irréversibles pour assurer leur survie (vendre leur bétail, par exemple).

Les donateurs et les institutions financières internationales apportent déjà une aide extérieure aux pays victimes de chocs exogènes sous diverses formes — dons ou prêts, aide financière ou en nature (aliments ou médicaments, assistance technique) — et par divers canaux — directement ou indirectement, par des contributions à des agences des Nations Unies ou par le biais d'organisations non gouvernementales. Bien qu'il soit difficile de quantifier cette aide en raison de sa diversité, il existe divers moyens d'en accroître l'efficacité :

- *Attribuer l'aide selon les besoins* : Les catastrophes naturelles majeures, extrêmement visibles, drainent plus d'aide extérieure que les catastrophes de moins grande ampleur et les chocs des prix des produits de base, qui sont généralement des crises «silencieuses». Il serait utile d'identifier plus systématiquement les besoins pour acheminer les ressources là où elles seraient les plus efficaces.

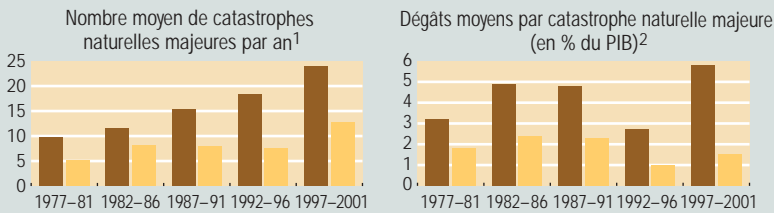
- *Raccourcir le temps de réaction* : Bien que la communauté internationale réagisse plus rapidement depuis quelques années, grâce aux dispositifs ciblés élaborés par de nombreux organismes, le décaissement des fonds peut encore être long. Les retards sont parfois dus à une mauvaise information sur les effets des catastrophes ou les besoins de reconstruction, ou aux limites des capacités et de l'absorption du pays concerné. Ainsi, alors qu'un don de 1,2 milliard de dollars avait été promis au Honduras en mai 1999 durant la réunion du Groupe consultatif, les donateurs n'avaient encore pu décaisser qu'environ 400 millions en septembre 2000. Le caractère progressif de certains chocs (comme la dégradation des termes de l'échange) et la difficulté de prévoir leur durée peuvent aussi entraîner des retards.

- *Tenir compte du risque moral et réduire la vulnérabilité* : Si les pays savent pouvoir compter sur une aide en cas de choc, ils seront peut-être dissuadés de prendre des mesures préventives. Il est important que cette aide soit liée à des mesures à prendre par les pays bénéficiaires pour diminuer la vulnérabilité de leur économie. Ces conditions doivent toutefois être définies avec soin pour ne pas risquer de retarder la réaction au choc.

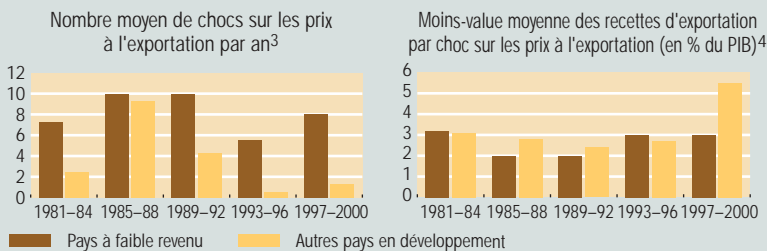
Graphique 3

Pauvreté = vulnérabilité

Les pays à faible revenu sont particulièrement prédisposés aux catastrophes naturelles.



Les chocs sur les termes de leurs échanges sont aussi plus fréquents.



Sources : calculs des services du FMI basés sur les données du Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED), 2002; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Selon la base de données du CRED, une catastrophe est jugée majeure si elle touche au moins 1/2 % de la population ou provoque des dégâts équivalant au moins à 1/2 % du PIB du pays. L'échantillon inclut 59 pays à faible revenu et 56 autres pays en développement.

²Sur la base de moyennes non pondérées des ratios nationaux dégâts/PIB.

³Un choc est défini comme étant une baisse de 10 % au moins du prix réel à l'exportation sur un an. L'échantillon comprend 37 pays à faible revenu et 27 autres pays en développement. Les pays exportateurs de pétrole et les petits États en développement sont exclus.

⁴Sur la base de moyennes non pondérées des ratios nationaux moins-values des recettes/PIB.

• **Prendre en compte la viabilité de la dette** : Les donateurs extérieurs doivent tenir compte de la situation de la dette extérieure du récipiendaire. Pour certains pays très endettés, même des conditions de prêt extrêmement concessionnelles ne sont pas envisageables et les dons pourraient être l'unique option.

Quel est le rôle du FMI?

Tandis que la communauté internationale fait campagne pour les ODM, le FMI a redéfini récemment son rôle auprès des pays à faible revenu. Pour atteindre les ODM, ces pays doivent générer une croissance forte et soutenue. Cependant, même s'ils prennent toutes les mesures requises pour réduire la pauvreté et doper la croissance, ils sont à la merci d'un choc extérieur qui fera reculer leur économie. Le FMI aide déjà ces pays à élaborer une politique macroéconomique appropriée avant et après un choc et leur fournit souvent une aide financière. Son rôle peut néanmoins être renforcé, principalement de trois façons :

• **Centrer plus systématiquement les conseils et l'assistance technique sur la préparation et la réaction aux chocs**. Des mesures sont prises pour que le FMI privilégie plus systématiquement la préparation aux chocs. Les services de l'institution encourageront, dans le contexte des accords appuyés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), une meilleure prise en compte du risque de choc et aideront les autorités nationales à concevoir des programmes de dépenses pour imprévus dans le cadre de leur stratégie de réduction de la pauvreté. Des directives sur la viabilité de la dette et les nouveaux emprunts des pays à faible revenu sont en cours d'élaboration; elles prennent en compte la manière dont la dette extérieure influe sur la capacité de réaction d'un pays aux chocs. Grâce à l'assistance technique fournie par le FMI, qui vise en priorité à renforcer le cadre institutionnel, les

pays à faible revenu peuvent mieux parer aux chocs éventuels. Le FMI peut donner des conseils et une assistance technique dans le cadre de ses programmes et de ses activités de surveillance.

• **Soutenir plus systématiquement la balance des paiements des pays à faible revenu victimes d'un choc exogène**. Comme le FMI peut fournir des concours assez rapidement, il peut offrir un soutien financier temporaire, pour couvrir des besoins urgents, en attendant que d'autres sources de financement soient disponibles. Il dispose de plusieurs instruments à cet effet — aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, FRPC, facilité de financement compensatoire, accords de confirmation. À l'heure actuelle, toutefois, seuls les concours au titre de la FRPC sont assortis de conditions concessionnelles.

• **Identifier les pays qui ont besoin d'une aide supplémentaire**. En se concentrant systématiquement sur les chocs externes, le FMI identifiera plus facilement les besoins de financement dont il faut informer les donateurs. Les concours du FMI continueraient de ne représenter qu'une part relativement modeste de l'aide internationale aux pays vic-

times de chocs, parce que leurs conditions sont généralement moins concessionnelles que celles d'autres sources et parce qu'un grand nombre des mesures requises pour réduire la vulnérabilité aux chocs ne sont pas du ressort du FMI.

La réalisation des ODM constituera une épreuve de taille tant pour les pays à faible revenu que pour la communauté internationale, qui s'est engagée à soutenir leurs efforts. Il est de plus en plus communément admis que les chocs exogènes peuvent faire dérailler les efforts déployés par les pays pour atteindre ces objectifs. Les pays à faible revenu doivent s'attaquer à leurs faiblesses structurelles, qui ont contribué à leur vulnérabilité. Ceux qui sont souvent victimes de catastrophes naturelles ou de détériorations des termes de l'échange doivent chercher à se protéger, par exemple en accumulant des réserves de change substantielles et en menant une politique budgétaire prudente.

Quant à la communauté internationale, elle doit renforcer son aide aux pays vulnérables, conformément à la ligne de conduite ci-dessus. Avec d'autres membres de la communauté internationale, le FMI s'attache à appuyer, dans ses domaines de compétence, les efforts déployés par les pays membres à faible revenu pour réduire leur vulnérabilité et réagir plus efficacement aux chocs afin d'en limiter les dégâts. ■

Nancy Happe est Chef de division et Mumtaz Hussain et Laure Redifer sont économistes au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.

Pour un examen plus approfondi de ces questions, consulter le document intitulé «Fund Assistance for Countries Facing Exogenous Shocks» (Washington: International Monetary Fund, 2003) à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/080803.htm>.