



L'Éthiopie : manne financière

David Andrews, Lodewyk Erasmus et Robert Powell

**Impact d'un
accroissement
spectaculaire
de l'aide dans
l'un des pays
les plus pauvres
d'Afrique**

L'ÉTHIOPIE, un des pays les plus pauvres d'Afrique, présente l'un des plus grands défis au développement dans une région souvent éprouvée par la sécheresse et les pénuries alimentaires, où routes et communications font cruellement défaut. Coincé entre le Soudan et la Somalie dans la Corne de l'Afrique, ce pays enclavé de quelque 70 millions d'habitants a souffert de la famine et de combats meurtriers durant les deux dernières décennies et n'est pas encore remis d'un conflit frontalier acharné avec l'Érythrée voisine. D'après l'indice de développement humain, mesure composite des Nations Unies incluant le revenu par habitant, la santé et l'éducation, l'Éthiopie est au bas de l'échelle (170^e sur 177 en 2004).

Les pays bailleurs de fonds ont choisi d'accroître leur aide à l'Éthiopie en raison de sa taille et de son potentiel de croissance. De manière très symbolique, les Nations Unies ont fait du village éthiopien de Koraro l'une de

leurs zones tests après qu'il eut été sélectionné par l'économiste Jeffrey Sachs pour une étude expérimentale des retombées locales de l'augmentation de l'aide. Si les tendances actuelles perdurent, l'Éthiopie n'atteindra aucun des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), hormis le taux de scolarisation primaire. Il faudra donc une croissance beaucoup plus rapide, accompagnée d'un vaste train de mesures et d'un accroissement des flux nets d'aide publique au développement (APD).

Mais un coup d'accélérateur de l'aide extérieure fera-t-il vraiment une différence, et quels peuvent en être les inconvénients? Après tout, les résultats de l'aide dans de nombreux pays sont encore très controversés. Dans le but de dégager des leçons utiles pour les autres pays africains, nous avons entrepris une évaluation des retombées macroéconomiques potentielles d'une intensification de l'aide destinée à atteindre les OMD. Nous avons examiné l'impact potentiel de l'augmentation des

Photo ci-dessus :
trilage de cerises de café
en Éthiopie.



flux d'aide sur le secteur des marchandises exportables, et considéré les mesures prioritaires pour l'amélioration de la gestion budgétaire et le développement du secteur financier. Nous avons constaté que l'Éthiopie aura beaucoup de mal à stimuler la croissance et à atteindre les OMD, même avec un volume d'aide bien plus élevé, en partie du fait de la nécessité d'assurer une absorption et une utilisation efficaces de cette aide.

Sources de croissance

Des réformes destinées à transformer l'économie centralisée de l'Éthiopie en une économie de marché ont été engagées en 1991, après le renversement du régime prosoviétique du Derg, portant la croissance annuelle du PIB à 4 % en 1991–2003, contre 2,8 % sous le régime du Derg (1974–91). La structure de l'économie s'est elle aussi modifiée, la part de l'agriculture dans le PIB réel chutant de 57 % en 1991 à 42 % en 2003, et celle des services a grimpé de 34 % à 47 %. La part de l'industrie et des services privés est toutefois restée globalement la même, et le potentiel de croissance du pays demeure largement inexploité.

Pendant la période 1991–2003, la valeur ajoutée agricole provenait principalement de l'expansion des superficies cultivées, et non des gains de productivité. Alors que les superficies cultivées ont augmenté à un taux annuel moyen de 5,7 %, le rendement des cultures s'est amélioré en moyenne de seulement 0,4 % l'an. Malgré diverses tentatives de diversification, le café représente toujours un tiers du volume total des exportations, et la production agricole reste tributaire du climat et très variable. Étant donné l'impact considérable des conditions climatiques sur le PIB global (graphique 1), il faudra une croissance bien plus soutenue durant les années sans sécheresse pour parvenir à une croissance annuelle moyenne de 7 % sans s'attaquer aux causes sous-jacentes de variabilité.

En 2002, l'Éthiopie a formulé un Programme de développement durable et de réduction de la pauvreté (PDDRP) qui vise une croissance économique annuelle de l'ordre de 7 % en moyenne afin de réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. La stratégie présuppose une transformation de l'agriculture, essentiellement vivrière, en une agriculture de rente, qui entraînerait le développement de l'industrie et des exportations et stimulerait les revenus et l'emploi dans les autres secteurs. Le

gouvernement entend notamment porter la croissance annuelle de la valeur ajoutée agricole de 2,2 % à 7,5 %, et de la production hors agriculture de 5,8 % à 6,6 %. Dans le secteur agricole, cette forte progression de la production réelle est censée résulter d'une hausse de la productivité annuelle, qui devrait passer d'une moyenne annuelle de 0,4 % pendant la période 1991–2003 à 9,0 % à moyen terme.

La croissance peut-elle faire un tel bond dans un pays où la pluviosité a un impact aussi grand sur l'agriculture et où 80 % de la population sont encore tributaires de ce secteur? D'après une étude du FMI (voir encadré), cela exigerait une augmentation massive des investissements et de la productivité des secteurs public et privé (voir tableau). Les investissements publics devraient s'établir en moyenne à 15,8 % du PIB durant les quinze prochaines années, contre 7,7 % pendant la période 1991–2003. Le programme de réformes du gouvernement devrait stimuler l'investissement privé. Dans notre analyse, les investissements privés devraient connaître une augmentation sensiblement analogue, pour passer d'une moyenne d'un peu plus de 9 % en 1991–2003 à près de 16 % pour 2004–15.

Les outils analytiques utilisés

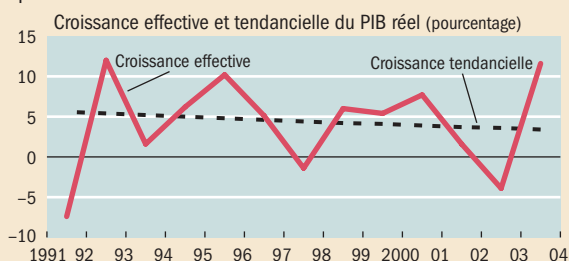
Au titre de ses consultations régulières avec l'Éthiopie, le FMI a mis au point un cadre préliminaire pour l'évaluation des retombées macroéconomiques possibles d'une augmentation de l'aide. Notre analyse a été élaborée sur la base du cadre de programmation financière du FMI et complétée par une analyse explicative de la croissance visant à évaluer la faisabilité d'une accélération de la croissance qui permet de réduire la pauvreté–revenu d'ici à 2015, ainsi que par un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) destiné à évaluer les tendances des dépenses publiques d'équipement et de fonctionnement nécessaires à la réalisation des autres OMD. L'analyse explicative de la croissance permet de modéliser la croissance réelle du PIB en tant que fonction des taux pondérés de croissance du stock de capital et du capital humain, ainsi qu'une contribution résiduelle interprétée comme étant la croissance de la productivité globale des facteurs. Ces éléments ont été associés à d'autres analyses et conclusions fondées sur l'expérience récente pour parvenir à une évaluation globale des conséquences macroéconomiques d'une augmentation de l'aide extérieure. Ce scénario d'augmentation présuppose à la fois un accroissement soutenu des flux d'aide extérieure à moyen terme et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement qui permettraient d'utiliser et d'absorber cette aide sans déstabiliser l'économie.

La croissance possible du stock de capital a été calculée à partir du CDMT. Inspiré d'une étude des dépenses publiques réalisée par la Banque mondiale en 2002, ce cadre reconnaît que la réalisation des OMD exigera une augmentation importante des dépenses ordinaires de santé et d'éducation, en particulier des salaires, ainsi qu'un doublement des investissements publics, qui devront passer de moins de 8 % du PIB en moyenne pendant la période 1991–2003 à environ 16 % du PIB en moyenne durant la période 2004–15. On a supposé que la population active croît à son taux tendanciel récent, et l'éducation (mesurée par le nombre moyen d'années de scolarité) à un taux moyen d'environ 5 %.

Graphique 1

À la merci du temps

La croissance globale de l'Éthiopie a suivi une tendance à la baisse depuis le début des années 90, avec des creux profonds dus à la sécheresse.



Sources : autorités éthiopiennes; calculs des services du FMI.

Au vu des gains de productivité importants qui devront être réalisés pour assurer une croissance plus forte, il sera essentiel de mettre en œuvre énergiquement le programme de réformes, notamment dans l'agriculture, le développement du secteur privé et du secteur financier et le commerce extérieur.

Les objectifs ambitieux de croissance agricole soulignent l'importance des réformes visant à accroître la productivité (par exemple en renforçant la sécurité de la propriété foncière, en créant des systèmes adaptés de gestion des risques, en améliorant l'accès au crédit rural et en enravant la dégradation de l'environnement) et l'accès au marché (notamment en améliorant le fonctionnement des marchés des intrants et des produits agricoles finis et en développant les infrastructures rurales).

Pour obtenir les gains de productivité nécessaires, il faudra aussi accélérer sensiblement la privatisation des entreprises publiques restantes, éliminer les obstacles à l'initiative privée, développer le secteur financier et améliorer l'accès aux terrains urbains et les infrastructures du pays.

Nécessité d'une gestion budgétaire rigoureuse

La réalisation des OMD exigera un accroissement important des dépenses publiques. À défaut d'une analyse exhaustive des coûts de la réalisation des OMD, l'étude du FMI a supposé que celle-ci nécessiterait un doublement (en pourcentage du PIB) de l'aide publique au développement, conformément aux projections du gouvernement éthiopien. On a donc supposé que l'APD grimperait de 11 % du PIB en 2003 à 22 % d'ici 2015, ce qui porterait les dépenses de lutte contre la pauvreté d'environ 20 dollars par habitant en 2003 à quelque 78 dollars par habitant d'ici à 2015. La hausse prévue des dépenses publiques reflète la progression des dépenses ordinaires — sous la poussée de la masse salariale publique due à l'augmentation du nombre d'enseignants et d'agents de santé — ainsi que l'accroissement des dépenses d'infrastructure. La progression des dépenses sociales envisagée viendrait gonfler les dépenses ordinaires, principalement en raison de la hausse des salaires et traitements. Ainsi, la réorientation des dépenses au profit de l'enseignement primaire et des services de santé implique une composante masse salariale d'environ 95 et 60 % respectivement. L'augmen-

tation des dépenses d'équipement serait de l'ordre de 8 % du PIB. Dans ces conditions, le déficit budgétaire global (hors dons) augmenterait sensiblement et passerait à quelque 23 % du PIB d'ici à 2015 (graphique 2).

Vu la forte hausse prévue de l'aide pour atteindre les OMD, il faudra renforcer les capacités des organismes budgétaires si l'on veut réduire la pauvreté dans la mesure recherchée. Il sera essentiel de renforcer la gestion des dépenses publiques, notamment la préparation et l'exécution du budget et les rapports y afférents, pour veiller à la bonne affectation et au suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté. Suite à la décentralisation générale des fonctions budgétaires aux régions et districts, qui assument désormais la responsabilité première des dépenses de réduction de la pauvreté, l'un des enjeux majeurs sera de développer les capacités des organismes compétents pour favoriser la bonne exécution des mesures antipauvreté.

Comme on ne sait pas encore quelle forme prendront les flux d'aide supplémentaires (dons ou prêts), il conviendra d'élaborer une stratégie claire de gestion de l'endettement public — tant intérieur qu'extérieur — et de disposer d'organismes solides à même d'en assurer l'application afin d'éviter un endettement cumulatif trop important du fait de l'augmentation de l'aide. Les préoccupations persistantes concernant la viabilité de la dette publique éthiopienne, même après l'allègement de la dette accordé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ), ont incité l'équipe du FMI à supposer, pour plus de simplicité, que les financements extérieurs supplémentaires prendraient tous la forme de dons. L'emprunt intérieur a été maintenu en dessous de 1 % du PIB, ce qui suppose une baisse du ratio dette intérieure/PIB. Ces hypothèses tiennent compte des préoccupations liées à la viabilité de la dette, mais ne répondent pas à celles concernant la dépendance persistante à l'égard de l'aide. Bien que les importants flux d'aide soient susceptibles de limiter les efforts de mobilisation des recettes intérieures, l'étude a pris pour hypothèse le maintien des recettes à hauteur de 19 % du PIB, ce qui correspond à la performance de l'Éthiopie au cours des cinq dernières années. Cependant, même dans ce cas — où la forte croissance du PIB réel engendrerait une augmentation correspondante des ren-

Un objectif réalisable?

Investissement et productivité devront s'accroître fortement pour que l'Éthiopie atteigne son objectif de croissance.

(taux moyens de croissance)

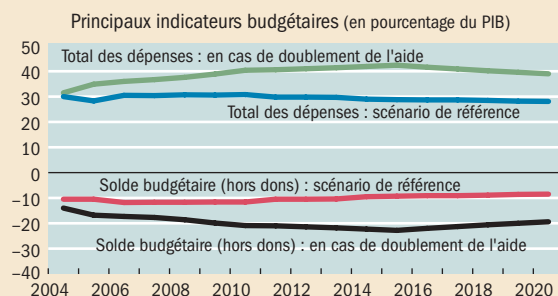
	Taux effectifs 1991/92-2003/04	Projections officielles 2004/05-2015/16
PIB réel au coût des facteurs	4,0	7,0
Agriculture	2,2	7,5
Autres secteurs	5,8	6,6
PIB réel par habitant	1,1	4,1
Investissement nominal/PIB nominal (aux prix du marché)		
Total	16,8	31,4
Privé	9,1	15,6
Public	7,7	15,8
Contribution à la croissance		
PIB réel au coût des facteurs	4,0	7,0
Stock de capital	1,4	3,0
Main-d'œuvre	2,0	2,3
Productivité totale des facteurs	0,7	1,7

Sources : autorités éthiopiennes; estimations et calculs des services du FMI.

Graphique 2

Le prix de la croissance

Face au doublement prévu de l'aide destinée à financer les dépenses publiques, le déficit budgétaire de l'Éthiopie devrait fortement se détériorer.



Sources : autorités éthiopiennes; calculs des services du FMI.



trées fiscales —, le déficit budgétaire (hors dons) resterait élevé après 2015, compte tenu de l'impact des dépenses courantes résultant des engagements liés à la réalisation des OMD.

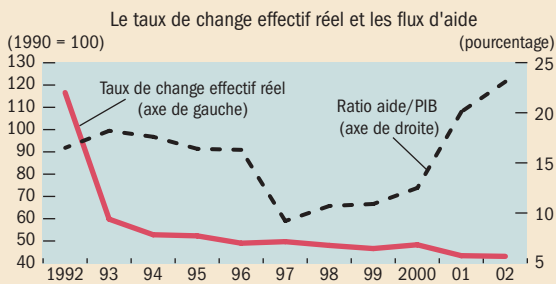
Retombées sur les échanges commerciaux

Le gonflement attendu des flux d'aide risque-t-il de détériorer la compétitivité de l'Éthiopie en stimulant le taux de change réel et donc en freinant les exportations? Nous avons constaté que l'augmentation des flux d'aide en 2002 n'a pas eu d'effet préjudiciable sur la compétitivité des exportations éthiopiennes (graphique 3). Selon une analyse économétrique des principaux déterminants du taux de change réel en Éthiopie, bien que les flux d'aide aient entraîné une appréciation réelle de la monnaie durant la période considérée, y compris le régime du Derg, l'aide pouvait être corrélée avec une dépréciation réelle pendant la période de réformes consécutive à ce régime. De plus, le taux de croissance des exportations éthiopiennes hors café a été supérieur en moyenne à la croissance des importations mondiales (hors café) (graphique 4). Il est toutefois admis que cette expérience ne permet pas de préjuger de l'impact d'une hausse bien plus importante des flux d'aide.

Graphique 3

L'effet sur le taux de change

Alors que les apports d'aide, y compris l'aide humanitaire privée, se sont fortement accrus depuis 1999, le taux de change de la monnaie éthiopienne n'a guère varié.

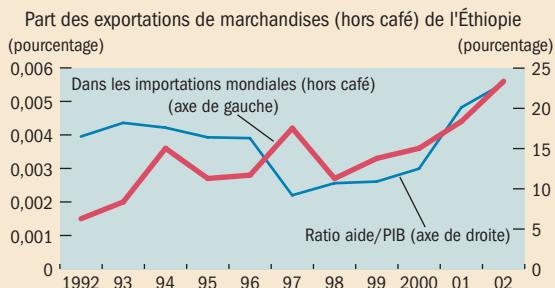


Sources : autorités éthiopiennes; calculs des services du FMI.

Graphique 4

Un début de reprise

L'Éthiopie reste tributaire des exportations de café, mais les exportations d'autres produits de base ont commencé à se redresser.



Sources : autorités éthiopiennes; calculs des services du FMI.

Par ailleurs, le fait que ces dernières années, l'Éthiopie ait utilisé une partie des flux d'aide pour accroître ses réserves internationales a également modéré les pressions à la hausse sur le taux de change réel (voir page 28). En conséquence, les pressions que de larges flux d'aide pourraient exercer sur les prix et les salaires signifient qu'il faudra engager des réformes pour se prémunir contre une appréciation réelle, notamment en intensifiant la libéralisation du régime commercial, en supprimant les restrictions de change et en rationalisant les procédures douanières. Ces mesures permettraient de réorienter une partie de la demande intérieure accrue sur l'étranger. L'étude du FMI prévoit donc une détérioration notable du déficit extérieur courant, qui passerait d'environ 13 % du PIB en 2003 à 21 % d'ici à 2015.

En bref

Le scénario d'accroissement de l'aide que nous avons présenté n'est pas une prévision. Il illustre toutefois les défis considérables que devront relever l'Éthiopie et ses partenaires pour garantir que la hausse des flux d'aide favorise une accélération de la croissance et de rapides progrès dans la réalisation des OMD.

Si le taux de croissance passait à 7 % par an, comme le prévoit le plan à moyen terme du gouvernement pour la réalisation des OMD, cela constituerait un progrès énorme par rapport aux performances des treize dernières années. Mais est-ce réellement faisable? Pour atteindre le taux de croissance recherché, il faudra davantage de ressources extérieures, mais aussi une nette intensification des réformes afin d'appuyer la production agricole, le développement du secteur privé et des exportations.

Étant donné que les volumes d'aide extérieure nécessaires à la réalisation des OMD seront bien plus importants que par le passé, les pressions haussières sur les prix et les salaires risquent d'entraîner une appréciation du taux de change réel. Il serait donc prudent d'engager des réformes pour contrecarrer ces pressions, à la fois en ouvrant l'économie au commerce extérieur et en stimulant la productivité et l'efficacité économique pour développer l'offre de marchandises produites localement.

Il conviendra en outre de renforcer les institutions publiques pour leur permettre d'absorber l'augmentation des flux d'aide. Les réformes structurelles à engager en matière de décentralisation budgétaire ou de gestion des dépenses et des recettes publiques constitueront des aspects essentiels du programme de réformes. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces réformes favorisera une gouvernance démocratique décentralisée, le renforcement des capacités budgétaires et la création d'institutions œuvrant pour le développement de l'entreprise privée. ■

David Andrews est Sous-Directeur, Lodewyk Erasmus est économiste, et Robert Powell économiste principal au Département Afrique du FMI.

Cet article est inspiré des documents suivants : The Federal Democratic Republic of Ethiopia: 2004 Article IV Consultation and Sixth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Report, Country Report No. 05/25, et The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Selected Issues and Statistical Appendix, Country Report No. 05/25, disponibles sur le site www.imf.org. Ces documents ont été préparés par Anupam Basu, Robert Powell, Lodewyk Erasmus, Ayumu Yamauchi, Yuri Sobolev et Todd Mattina.