





# POUR UNE AIDE efficace

## L'accroissement du volume de l'aide n'est que la première d'une longue série de décisions et de choix difficiles

Peter S. Heller

L'AIDE EST REVENUE sur le devant de la scène mondiale. Une alliance hétéroclite de stars du rock, d'hommes politiques et de militants de base a fait de la lutte contre la pauvreté un axe prioritaire des politiques mondiales. Les pays riches semblent de plus en plus déterminés à combattre la pauvreté persistante dans une grande partie du monde en développement au travers de programmes visant à accroître l'aide, à annuler la dette des pays pauvres et à élargir les débouchés des produits des pays en développement. Ce phénomène a ranimé l'espoir de réduire le gouffre colossal et inexcusable entre les pays riches et les pays pauvres, offrant ainsi des perspectives meilleures à des millions de personnes.

Si la hausse promise de l'aide se concrétise, donateurs et bénéficiaires devront, au vu du bilan contrasté à ce jour, veiller à ce qu'elle porte vraiment ses fruits. Il faudra donc que la hausse de l'aide s'accompagne de mesures réfléchies montrant que les partenaires des pays en développement ont assimilé les enseignements dégagés de l'expérience et anticipé les nouveaux problèmes. Ils doivent axer leur attention sur six enjeux majeurs :

- veiller à ce que le surcroît d'aide favorise la croissance et la lutte contre la pauvreté;
- développer sensiblement les services publics et les investissements dans l'infrastructure, et assumer les décisions de dépenses lorsqu'une part appréciable des financements (aide) n'est pas assujettie au contrôle de l'État et qu'on ne sait pas combien de temps elle durera;
- éviter que l'augmentation de l'aide ne provoque une appréciation de la monnaie du pays bénéficiaire ou une inflation susceptibles de nuire à sa compétitivité internationale;
- assurer la gestion des politiques monétaire, budgétaire et de change, plus complexe quand le montant, la périodicité et les retombées économiques probables des flux d'aide supplémentaires sont aléatoires;
- tenir compte du fait qu'une aide substantielle, même sous forme de prêts concessionnels, pourrait ultérieurement créer un problème de dette;
- gérer les effets pervers que peut avoir la dépendance croissante d'un pays à l'égard des flux d'aide extérieure.

Le présent article analyse pourquoi, face à l'augmentation de l'aide, les autorités devront s'attaquer à ces problèmes, et définir les rôles que doivent assumer les différents partenaires — donateurs, pays bénéficiaires et institutions financières internationales (IFI) — pour les résoudre. Son message fondamental est que la mobilisation de financements supplémentaires ne constitue qu'une étape (certes essentielle) sur la voie des OMD.

### Obtenir des résultats

Veiller à ce que les nouveaux flux d'aide favorisent la croissance et la réduction de la pauvreté est certainement l'impératif premier. En effet, les études empiriques n'étaient que modérément (et pas catégoriquement) l'idée que l'aide stimule la croissance. Heureusement, une étude récente du Centre pour le développement mondial (CGD) (Clemens, 2004) donne à penser qu'une telle relation existe. Elle établit qu'une fois écarté les flux d'aide à visées politiques et humanitaires, on observe un effet favorable net de l'aide axée sur les objectifs économiques (voir page 16). Des travaux récents du FMI (Rajan and Subramanian, 2005) n'apportent cependant aucune preuve irréfutable d'un quelconque effet — positif ou négatif — de l'aide sur la croissance, leur conclusion s'appuyant sur l'examen de tout un éventail d'horizons temporels, périodes, types d'aide, catégories de donateurs et caractéristiques des pays bénéficiaires. Selon eux, cela tient peut-être au fait que les flux d'aide entraînent une appréciation réelle de la monnaie du pays bénéficiaire (syndrome hollandais), ce qui porte atteinte à sa compétitivité dans le secteur des biens marchands et affaiblit la croissance.

L'étude du CGD, comme la plupart des travaux portant sur l'aide et la croissance, observe une *baisse* du rendement de l'aide. Le taux de croissance maximum est enregistré quand la part directement destinée à la croissance atteint 8 % du PIB. Ces apports constituant à peu près la moitié de l'aide, cela équivaut à un taux de 17 % du PIB environ pour sa totalité (voir aussi Banque mondiale et FMI, 2005). De récentes analyses de la Banque mondiale sur les retombées économiques du surcroît d'aide en Éthiopie sont aussi très sensibles aux hypothèses relatives au rythme d'augmentation de l'aide. Ces résultats s'expliquent peut-être par la capacité d'absorption limitée qui empêche que les nouveaux financements se traduisent par un dé-

veloppement rapide des services publics. Étant donné que l'aide destinée à plusieurs pays africains dépasse déjà 10 % du PIB, ces résultats montrent que les partenaires doivent absolument intensifier leurs efforts pour évaluer la productivité d'autres utilisations de l'aide.

Toutefois, étant donné la complexité des éléments intervenant dans la relation aide/croissance, il importe aussi de ne pas trop s'appesantir sur les erreurs du passé. Rajan et Subramanian eux-mêmes précisent que leurs conclusions donnent essentiellement à penser que l'aide devra *ultérieurement* être mieux conçue, compte tenu des autres approches expérimentées dans le cadre d'une augmentation de son volume. Certains économistes, Jeffrey Sachs notamment, ont fait valoir que seule une aide globale mais bien ciblée permettra aux pays pauvres de surmonter la multitude d'obstacles qui les enferme dans le cycle vicieux de la pauvreté. Par ailleurs une partie de l'aide — comme celle consacrée aux victimes du VIH/sida, de la tuberculose et de la malaria, aux investissements dans l'éducation et les soins de santé pour les enfants, aux transferts nets au titre de la protection sociale pour les pauvres, ou aux investissements dans l'infrastructure — ne serait pas présumée favoriser la croissance à court terme. C'est seulement à la longue que ce type de dépenses améliore la capacité d'un pays à augmenter durablement la productivité et la croissance.

### Administration et prestation des services

Si un accroissement du volume d'aide peut favoriser une expansion notable des services publics vitaux et de l'investissement, il risque de poser de sérieuses difficultés aux ministères sectoriels chargés de gérer ces apports et la prestation des services. Une plus forte dépendance à l'égard de l'aide (compte tenu des priorités sectorielles des donateurs notamment) risque par ailleurs d'exposer le budget d'un pays à une volatilité et à une imprévisibilité substantielles, problème qu'ont souligné les ministres africains des finances à la conférence sur l'aide récemment organisée par le FMI à Maputo (voir la bibliographie). L'aide provient de nombreuses sources — agences des Nations Unies et autres institutions multilatérales, donateurs bilatéraux, programmes de financement verticaux et nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Dans tous les cas, le montant des apports éventuels, la durée des engagements, les réalisations auxquelles les financements sont liés, l'affectation des fonds à des projets ou à des programmes stratégiques (et, pour ces derniers, sous forme d'un soutien budgétaire sectoriel ou général), le caractère lié de l'aide, le décaissement effectif des fonds et le calendrier des décaissements sont incertains. La gestion d'un budget public aussi lourdement tributaire d'une assistance extérieure pose divers problèmes.

**Viabilité globale du budget.** La perspective d'une hausse substantielle de l'aide obligera les pays bénéficiaires à pondérer ces «aléas de l'aide» pour définir dans quelle mesure développer les services. Les budgets doivent être déterminés dans une perspective allant de moyen à long terme, ce qui appelle une réponse à plusieurs questions. Faut-il amplifier les programmes en supposant que le volume d'aide demeurera élevé, même si peu de donateurs peuvent prendre des engagements sur plusieurs années? Les dépenses consacrées aux services financés par l'aide induiront-elles d'autres besoins de dépenses en services ou en biens qui ne pourront être finan-

cées par les donateurs? Dans ce cas, comment seront-elles financées, vu les restrictions budgétaires? Comment les gouvernements doivent-ils se prémunir contre d'éventuels déficits d'aide et dans quelle mesure leurs budgets doivent-ils dépendre de sources extérieures? Si ces déficits se concrétisaient, la plupart des gouvernements n'auraient pas les moyens de les compenser suffisamment par des recettes fiscales intérieures (ou une diminution des dépenses non prioritaires), et le potentiel d'emprunt bancaire intérieur est forcément limité en termes macroéconomiques.

**Viabilité sectorielle.** Une grande part de l'aide supplémentaire ne viendra pas sous forme d'appui au budget *général* (autrement dit, de sommes que l'administration peut dépenser à n'importe quelle fin). Outre les enveloppes affectées aux projets, la plupart des donateurs réservent encore l'aide programmatique à des dépenses sectorielles (sinon sous-sectorielles). S'il revient au ministère des finances d'évaluer la viabilité *globale* d'un budget financé par un volume d'aide plus élevé et aléatoire, il appartient à chaque ministère d'évaluer la stabilité des apports consacrés à son domaine de compétence. L'augmentation de l'aide à certains secteurs peut avoir des retombées substantielles. Dans ceux de la santé ou de l'éducation, elle permet parfois à l'administration de multiplier ses dépenses par deux, voire plus. Pendant l'exercice 2005, l'aide allouée aux dépenses pour la lutte contre le VIH/sida pourrait amener une augmentation de 40 à 50 % des dépenses de santé publique en Éthiopie, en Guyane, au Kenya et en Zambie, et plus encore au Rwanda. Les ministères doivent également décider de la façon dont les services seront amplifiés. Faut-il recruter davantage de fonctionnaires? Ou bien doivent-ils opter pour des contrats d'embauche de courte durée ou recourir davantage à l'externalisation de manière à réduire au minimum les risques budgétaires associés à un déficit éventuel de l'aide?

**Gestion des finances publiques.** L'efficacité de l'aide en termes de hausse de la productivité, des revenus et du bien-être dépendra de la manière dont les administrations publiques gèrent leurs ressources. Une étude récente de la Banque mondiale et du FMI (2005) a mis en relief les lacunes des systèmes de gestion des finances publiques en matière d'élaboration des budgets, de mécanismes de classification, de contrôle des engagements, de gestion de la liquidité, de rapports budgétaires, d'audit et de capacité réglementaire (pour les organismes semi-autonomes et les fonds extrabudgétaires). Paradoxalement, la hausse du volume d'aide risque d'accroître ces défauts et, partant, la nécessité de renforcer les moyens des responsables budgétaires — que la prestation des services soit directement assurée par l'administration ou confiée au secteur privé. Les responsables devront formuler et exécuter les budgets en veillant de près à la longévité des engagements de financement, et être capables de gérer les décalages entre engagements et décaissements.

**Défis structurels.** Les organismes qui fonctionnent bien à une certaine échelle sont parfois beaucoup moins performants à une échelle plus vaste. Rien ne permet de supposer que les ministères publics, peut-être déjà astreints aux règles inflexibles de la fonction publique et aux lourdes procédures budgétaires publiques, seront plus habiles à assurer la prestation de services sur une plus grande échelle. La hausse brutale du volume d'aide pourrait leur poser des défis comparables.



**Élaboration d'une stratégie de sortie.** Il peut sembler excessivement prudent de soulever le problème plus lointain de la stratégie à prévoir pour sevrer les différents secteurs, et l'administration dans son ensemble, de l'aide. Mais si les donateurs relèvent sensiblement le volume de l'aide, les bénéficiaires doivent au moins envisager des scénarios de substitution afin de *réduire*, le moment venu, leur dépendance et de recourir à des sources de financement intérieures. Compte tenu des pressions que le vieillissement démographique exercera sur les finances publiques des pays donateurs, la générosité de l'aide pourrait bien être limitée dans le temps.

### Maintenir la compétitivité

L'un des problèmes les plus épineux pour les gouvernements bénéficiaires confrontés à un gonflement du volume d'aide est celui d'un éventuel «syndrome hollandais». Les apports de devises devraient doper la demande — de produits marchands (les articles directement exportés et importés, tels que les automobiles) comme de biens non marchands (ceux qui ne sont pas directement exportés ou importés, tels que les logements), et peut-être d'argent. La demande accrue de produits marchands peut être satisfaite par une augmentation des importations, mais celle de produits non marchands risque de se heurter à des blocages de production et à des pressions en faveur d'un relèvement des salaires qui entraîneraient une hausse de leur prix par rapport à celui des biens marchands, provoquant ainsi un renchérissement du taux de change réel. Les responsables politiques craignent qu'une appréciation réelle de la monnaie d'un pays ne nuise à la compétitivité internationale de son secteur marchand, réduisant ainsi les bénéfices potentiels du commerce international et l'aptitude du pays à attirer l'investissement et à sortir de la pauvreté et de la dépendance à l'égard de l'aide.

Si une appréciation de la monnaie *est* probable, trois questions se posent. D'abord, l'aide induit-elle dans le secteur non marchand une hausse de la productivité qui *compense largement* l'effet de cette appréciation? Ensuite, les retombées sur le taux de change réel peuvent-elles être amorties par des mesures macroéconomiques et microéconomiques visant à atténuer les effets dommageables et à maximiser les avantages d'une dépendance accrue envers l'aide? (Voir encadré.) Enfin, si des effets négatifs se produisent en dépit des mesures adoptées, l'aide peut-elle être utilisée de manière à avoir des effets *nets* favorables, malgré tout, sur la croissance et sur la pauvreté?

Il peut en effet être raisonnable pour un pays à faible revenu de profiter des transferts de ressources et d'accepter une certaine perte de compétitivité. Si l'aide extérieure favorise la réalisation des OMD et remédie aux problèmes fondamentaux en matière de ressources humaines et d'infrastructure, elle peut non seulement rehausser le niveau de vie, mais aussi créer un climat économique susceptible d'améliorer ultérieurement la productivité et la compétitivité. Cette stratégie signifie que le pays devra peut-être accepter, pendant plusieurs années, la vulnérabilité associée à la dépendance vis-à-vis d'un volume d'aide élevé. De fait, l'aide risque d'être *inopérante* si un pays s'efforce de maintenir sa compétitivité trop longtemps.

Le risque demeure toutefois que les flux d'aide escomptés *ne durent pas*. Entre-temps, la compétitivité du secteur marchand aura peut-être diminué, accroissant la vulnérabilité du pays aux fluctuations de l'aide. En l'absence de garanties précises, il

semble donc justifié de limiter la dépendance à l'égard de l'aide, mais son degré optimal sera fonction de la faculté du pays à réagir aux problèmes décrits plus haut et à les résoudre. De même, s'il existe un risque de syndrome hollandais, les gouvernements doivent définir la politique de change opportune à long terme (qu'il y ait hausse ou baisse du volume d'aide).

Les réponses aux questions ci-dessus seront forcément propres à chaque pays et dépendront à la fois de la structure de production de l'économie et de l'utilisation probable de l'aide. Comme la plupart des pays à faible revenu commencent à peine à enregistrer une augmentation substantielle du volume d'aide, le risque de syndrome hollandais est encore éloigné. Dans cette perspective, il convient néanmoins de prévoir *dès maintenant* des investissements permettant de lever les obstacles éventuels à la hausse de la productivité du secteur non marchand, de manière à «anticiper» les facteurs susceptibles d'exercer des pressions en faveur d'une appréciation réelle de la monnaie.

### Gérer les politiques macroéconomiques

Les responsables des politiques macroéconomiques — à savoir des politiques monétaire, budgétaire et de change — sont déjà en butte à de fortes incertitudes pour réaliser les objectifs essentiels en termes de croissance, d'inflation et de taux de change réel. La volatilité des transferts de fonds, des termes de l'échange, des transferts de capitaux et de l'investissement direct étranger s'ajoutent aux incertitudes ordinaires associées à la demande sous-jacente de monnaie et de devises dans l'économie et à celles dérivant d'une certaine dépendance à l'égard de

#### Venir à bout du syndrome hollandais

Si le taux de change réel est atteint par le syndrome hollandais, que peuvent faire les responsables politiques? La banque centrale peut chercher, tout au moins à court terme, à limiter l'appréciation de la monnaie en accumulant des réserves de change. Cette démarche peut consister en une politique d'intervention et de stérilisation (l'achat de devises sur le marché des changes local et le recours à des opérations d'open-market pour éponger l'excédent de liquidité sur le marché monétaire), ou en un resserrement de la politique budgétaire (restriction du crédit intérieur net à l'État, en limitant les prêts ou les tirages sur les dépôts de l'État). Ces mesures modèrent les pressions sur le taux de change nominal et le taux d'inflation intérieur, mais risquent d'entraîner une hausse des taux d'intérêt intérieurs et donc une augmentation du coût du service de la dette publique et l'éviction des emprunteurs privés.

L'impact du syndrome hollandais peut être amorti si les transferts de capitaux permettent de lever les obstacles à l'amélioration de la productivité et de la capacité de production dans le secteur non marchand de l'économie. Une augmentation de l'offre de produits non marchands diminuerait les pressions en faveur d'une hausse de leur prix relatif. En principe, le développement de l'offre de biens dits non marchands requiert des investissements dans les routes, les ports, les télécommunications, la distribution de l'énergie et la formation de travailleurs qualifiés.

*On trouvera d'autres détails sur le syndrome hollandais à la rubrique L'abc de l'économie du numéro de mars 2003.*

l'aide. La perspective d'une augmentation du volume d'aide ne fait que les renforcer.

Compte tenu des effets potentiels de l'aide sur la masse monétaire et le marché des changes, il appartient aux banques centrales de conduire les politiques monétaires appropriées — opérations d'open-market, réserves obligatoires et gestion des réserves de change notamment. Quelques pays à faible revenu ont ainsi cherché à intervenir sur le marché des changes pour atténuer ou annuler les effets de l'aide sur le taux de change nominal, et stériliser dans le même temps l'effet monétaire éventuel de cette intervention. Généralement, les banques centrales achètent les devises excédentaires de manière à prévenir une appréciation de la monnaie nationale, et vendent ensuite des obligations d'État et des bons de la banque centrale pour absorber l'excès de liquidité dérivant de ces achats. Normalement, ces ventes ont pour effet de relever les taux d'intérêt sur le marché financier intérieur, ce qui a pour conséquences d'évincer les emprunteurs du secteur privé, d'augmenter le coût du service de la dette publique et de faire subir des pertes quasi budgétaires à la banque centrale (du fait qu'elle détient des avoirs en devises étrangères assortis d'un faible taux d'intérêt au lieu d'obligations d'État au taux supérieur). Le calendrier des financements au titre de l'aide doit donc tenir compte de leurs éventuels effets monétaires et de leurs conséquences sur d'autres intervenants dans l'économie.

La politique budgétaire devient aussi plus complexe. Les gouvernements sont parfois fortement incités à utiliser les ressources intérieures pour couvrir les déficits d'aide, souvent sans autre recours que les dépôts du Trésor ou le crédit de la banque centrale. Ainsi, quand les engagements au titre de l'aide sont de durée limitée, les gouvernements doivent veiller à ce que les programmes soient assez souples pour ne pas pâtir de la volatilité de l'aide ou de l'insuffisance des décaissements.

Il conviendra en outre de mieux coordonner les politiques monétaire et de change et la politique budgétaire pour gérer les flux d'aide. Trop souvent, la politique budgétaire est déterminée par la volonté de dépenser l'argent de l'aide alors que les politiques monétaire et de change sont définies en fonction du problème du taux de change réel. De ce fait, l'argent de l'aide sert à augmenter les réserves, l'expansion budgétaire liée à l'aide finissant par être financée sur les ressources internes. Il en résulte que les retombées bénéfiques de l'aide sont réduites par une poussée de l'inflation et/ou des taux d'intérêt intérieurs.

### Vivre dans la dépendance

La hausse du volume de l'aide accentuera considérablement la dépendance des pays bénéficiaires. Imaginons un pays dont le PIB est constitué à 15 % de recettes intérieures et qui reçoit un volume d'aide équivalant à 20–25 % du PIB. Dans ce cas, près de *deux tiers* des dépenses budgétaires sont tributaires de sources extérieures. Une telle situation n'est peut-être pas si rare. Un scénario récent de la Banque mondiale, qui prévoit le doublement de l'aide à l'Éthiopie, indique que la situation budgétaire du pays en 2015 refléterait exactement ce degré de dépendance (voir l'article page 32).

La dépendance à l'égard de l'aide peut créer des problèmes plus vastes. Dans une analyse récente des programmes de lutte contre le VIH/sida, Maureen Lewis (2005) relève les plus manifestes : les bénéficiaires de l'aide sont moins incités à mobiliser

des ressources intérieures; il est possible que des agents économiques — dans le secteur public ou celui des ONG — adaptent leurs priorités aux intérêts perçus des donateurs; moins de pressions sont exercées sur les gouvernements pour qu'ils remédient aux défaillances des services; les gouvernements se refusent à accroître le rôle du secteur privé dans ce domaine; et la corruption et la recherche de rentes risquent de se développer. Enfin, les pays fortement tributaires des apports d'aide renoncent à une bonne part de leur autonomie de décision en matière de priorités budgétaires.

### Que peuvent faire les partenaires mondiaux?

Or, rien ne s'oppose à ce que les partenaires pour le développement, en joignant leurs efforts, emploient utilement le surcroît d'aide. Mais chacun devra se montrer à la hauteur de la tâche.

**Pays bénéficiaires.** Inévitablement, ce sont les pays bénéficiaires de l'aide qui doivent assumer le plus lourd fardeau lorsque son volume augmente : ils doivent prendre en main leur stratégie de développement et gérer correctement les ressources dérivant de leurs propres politiques et des flux supplémentaires d'aide. Le point de départ est le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La plupart des DSRP s'inscrivent dans une perspective à moyen terme et adaptent généralement la stratégie au montant de l'aide sur laquelle les pays peuvent raisonnablement compter. Or, dans la perspective d'un accroissement de l'aide, il importe de se pencher sur les problèmes stratégiques à plus long terme : comment développer les services et opérer et entretenir durablement un stock plus important d'investissements infrastructurels qui pourront, le moment venu, être financés sur les ressources nationales plutôt que par l'aide, ou quelles sont les politiques macroéconomiques qui permettront à la longue aux producteurs nationaux de rivaliser dans une économie de marché mondialisée.

L'enchaînement des réformes revêt une importance critique. Certains handicaps initiaux en matière de capital humain et d'infrastructures devront être levés pour réduire au minimum les effets négatifs d'un accroissement du volume d'aide. On a déjà mentionné les problèmes liés à la gestion des politiques macroéconomiques et des programmes sectoriels. Ils appellent des précisions quant à ce qui constitue une situation budgétaire globale viable et une politique budgétaire soutenable dans différents secteurs. Les pays bénéficiaires doivent également s'efforcer de limiter les risques en trouvant des moyens novateurs de produire ou de fournir les biens et les services publics. Pour remédier au problème de la dépendance, il leur faudra améliorer la gestion publique en adoptant des mesures qui feront contrepoids aux pressions prévisibles de l'économie politique et aux risques de corruption. Des commissions indépendantes d'évaluation des projets ou d'examen sectoriel peuvent mettre le holà à des pratiques douteuses. Les services publics d'audit peuvent être renforcés, et une plus grande transparence permettra aux organisations de la société civile de surveiller plus facilement les dépenses publiques. Enfin, il conviendra éventuellement de définir les moments où l'utilisation de l'aide devra être reportée, soit par l'accumulation de réserves prudentielles, soit par des fonds fiduciaires gérés par les donateurs qui permettront d'échelonner plus progressivement les décaissements et, partant, de mieux lisser les financements.



**Donateurs.** Pour les donateurs, la mobilisation de fonds supplémentaires n'est qu'une première étape. Ils reconnaissent déjà qu'une harmonisation des mécanismes d'aide et un meilleur alignement des priorités des donateurs et des bénéficiaires dans le cadre du DSRP s'imposent. Ici, c'est la *réalisation* des réformes qui compte. Mais pour aider les bénéficiaires à faire bon emploi des ressources de l'aide, d'autres mesures sont nécessaires, qui constitueront un défi à en juger par le bilan des tentatives antérieures de réforme de l'aide :

- assurer une prévisibilité suffisante des apports d'aide — il ne s'agit pas seulement de résorber l'écart entre les engagements et les décaissements, mais d'obtenir des engagements de longue durée;
- fournir une part nettement supérieure de l'aide sous forme de dons ou de prêts très concessionnels;
- fournir une part plus importante de l'aide sous forme d'appui budgétaire non lié, au moins à l'échelon sectoriel;
- limiter la volatilité de l'aide en renonçant à la méthode «tout ou rien» de distribution des fonds; les critères de financement axés sur les résultats devraient viser à corriger les défauts de l'utilisation de l'aide;
- faire une plus grande place à l'assistance technique et au renforcement des capacités pour faciliter l'exécution des mesures, surtout en matière de gestion des finances publiques et de la politique macroéconomique.

Certains donateurs et universitaires ont engagé une réflexion sur la façon d'améliorer la prévisibilité des financements. La Facilité de financement internationale proposée par le Royaume-Uni constitue une tentative d'élaboration d'un instrument de plus long terme susceptible de fournir la base à des financements pour la prochaine décennie, à l'instar des projets d'instruments fiscaux mondiaux. De la même manière, la Banque mondiale, l'Union européenne et les États-Unis cherchent à accroître la prévisibilité tout en veillant à ce que l'aide soit employée à bon escient (voir l'article d'Eifert et de Gelb, page 24).

Les donateurs devraient envisager d'allouer une partie de l'aide au développement aux biens publics mondiaux et procéder à des réformes pouvant profiter aux pays à faible revenu en dehors des canaux habituels de l'aide directe, par exemple la réduction des barrières commerciales. La recherche et le développement peuvent faciliter la mise en place de technologies qui

améliorent la productivité des producteurs de ces pays et diminuent le coût de nombreux biens et services essentiels.

**Institutions financières internationales.** L'allègement de la dette récemment décidé par le G-8 va sans aucun doute relancer le débat sur le rôle des IFI dans l'affectation de nouvelles ressources financières aux pays à faible revenu, notamment en ce qui concerne la pondération entre les dons et les prêts de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, et la nature de l'aide financière du FMI. Or, une chose est sûre : l'avis des IFI sera plus nécessaire que jamais pour aider les bénéficiaires de l'aide à surmonter des défis croissants. La Banque mondiale et d'autres organismes de développement peuvent recommander la stratégie de développement globale et les cadres sectoriels indiqués. Le FMI peut aider les pays à formuler et à gérer un cadre de politique extérieure de longue durée, calibrer les politiques budgétaire et monétaire et définir une stratégie appropriée en matière de réserves de change. Il peut aider aussi les gouvernants à établir une politique budgétaire et un cadre de dépense cohérents et viables, surtout quand l'aide intervient massivement dans le financement des programmes de dépenses courantes.

### Du pain sur la planche

Les partenaires ont tous beaucoup à faire pour concrétiser le potentiel offert par l'accroissement du volume d'aide et aider les pays à faible revenu à réaliser une croissance rapide auto-entretenu. L'augmentation de l'aide constitue donc un défi et une chance. En anticipant les difficultés qu'elle crée, les partenaires au développement peuvent veiller à ce qu'elle soit au bout du compte fructueuse. Il est indispensable que les donateurs appuient les travaux des bénéficiaires de l'aide en accroissant sensiblement la prévisibilité et la durée des engagements d'aide à long terme, qu'ils joignent leurs efforts à ceux des pays bénéficiaires afin de définir soigneusement la stratégie et le calendrier d'utilisation de l'aide, et que les pays bénéficiaires renforcent leur gestion macroéconomique et budgétaire. ■

*Peter Heller est Directeur adjoint au Département des finances publiques. Cet article se fonde sur une étude récente : «Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows».*

#### Bibliographie :

Banque mondiale et FMI, 2005, Global Monitoring Report 2005—MDGs: From Consensus to Momentum (Washington).

Clemens, Michael, Steven Radelet, and Rikhil Bhavnani, 2004, "Counting Chickens When They Hatch: The Short-Term Effect of Aid on Growth," Center for Global Development Working Paper 44 (Washington).

Fonds monétaire international et Banque mondiale, 2005, Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-Reducing Public Spending (Washington).

Heller, Peter, 2005, "Understanding Fiscal Space," Policy Development Paper 05/4 (Washington: International Monetary Fund). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>

Lewis, Maureen, 2005, "Addressing the Challenge of HIV/AIDS: Macroeconomic, Fiscal, and Institutional Issues," Center for Global Development Working Paper 58 (Washington).

Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2005, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" IMF Working Paper 05/127 (Washington: International Monetary Fund).

*La maximisation de l'absorption effective de l'aide et les moyens d'éviter les risques macroéconomiques ont été examinés à un séminaire les 14 et 15 mars 2005 à Maputo (Mozambique), qui a rassemblé les hauts fonctionnaires de nombre de pays africains et les représentants du FMI et de la Banque mondiale, les principaux partenaires au développement ainsi que les universitaires. Plusieurs études sont disponibles à [www.imf.org/famm](http://www.imf.org/famm). Un recueil de ces études est à paraître.*