



L'aide : bonne ou mauvaise?

La Somalie reçoit de l'aide alimentaire.

Andrew Berg et Luis-Felipe Zanna

LA CONTRIBUTION de l'aide extérieure au développement des pays pauvres est controversée. En dépit des signes d'un effet positif de l'aide sur des indicateurs sociaux tels que la mortalité infantile et la scolarisation primaire, son effet sur la croissance divise encore les économistes. «Il est difficile de discerner un effet systématique de l'aide sur la croissance», ont conclu Rajan et Subramanian (2008), alors que Arndt, Jones et Tarp (2009) ont trouvé que «l'aide a un effet positif et statistiquement causal sur la croissance à long terme».

Moins controversée est l'opinion selon laquelle les flux d'aide et, en particulier, les apports massifs peuvent avoir des effets à la fois positifs et négatifs. Les apports massifs d'aide peuvent entraîner une appréciation du taux de change réel, nuisant ainsi aux industries exportatrices qui stimulent la croissance (Rajan and Subramanian, 2010), mais ils peuvent aussi financer des investissements publics dans l'infrastructure dont le pays a grand besoin et qui sont nécessaires à sa croissance (Collier, 2006). Si le caractère nuancé des résultats empiriques n'a rien de surprenant, c'est parce que l'effet final de l'aide sur la croissance dépend normalement de facteurs *propres à chaque pays*, comme la réaction des responsables de la politique macroéconomique, l'usage de l'aide, l'efficacité de

l'investissement public et diverses caractéristiques structurelles de l'économie.

Évaluation de scénarios

Nous avons souscrit à cette idée dans un projet conjoint FMI-PNUD, qui présente des évaluations macroéconomiques de scénarios prévoyant une hausse de l'aide à plusieurs pays africains. Le FMI a établi des évaluations macroéconomiques de scénarios correspondant aux engagements pris par les pays industrialisés du Groupe des Huit (G-8) à Gleneagles en 2005, à savoir un doublement de l'aide à l'Afrique avant 2010. Les scénarios et plans de dépenses sont fondés sur les analyses sectorielles que le PNUD a établies avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et les autorités des pays. Jusqu'à présent, dix scénarios ont été évalués (Bénin, Ghana, Libéria, Niger, République Centrafricaine, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Tanzanie et Zambie). Cinq autres évaluations devraient être achevées sous peu. (Trois de ces études figurent sur le site www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908a.pdf; le reste sera publié bientôt.)

Les évaluations reposent sur un cadre commun mis au point au FMI (Berg *et al.*, 2010) et fondé sur un modèle quantitatif de petite économie ouverte dynamique qui peut permettre aux diri-

L'effet net de l'aide dépend de facteurs propres à chaque pays

geants et aux services du FMI de rendre plus cohérents leurs débats et analyses macroéconomiques. Le modèle est conçu de manière à tenir compte des principaux mécanismes et problèmes des pays à faible revenu qui bénéficient d'un afflux d'aide. Le cadre est centré sur les effets macroéconomiques à court et à moyen terme des afflux d'aide. Il en ressort que, selon les facteurs propres à chaque pays et les réactions des responsables de la politique économique, un accroissement de l'aide peut avoir un effet positif à moyen terme sur la croissance et que ses effets négatifs sur l'inflation et le taux de change réel peuvent être maîtrisés.

Le cadre tient compte des principaux problèmes macroéconomiques auxquels se heurtent les pays bénéficiaires. Premièrement, le développement du secteur des biens échangés peut donner lieu à une croissance plus rapide de la productivité. Il peut y avoir un effet externe d'«apprentissage par la pratique», c'est-à-dire que les entreprises qui se font concurrence sur les marchés d'exportation acquièrent des connaissances (par exemple sur des techniques de fabrication et de gestion) qui sont transmises à d'autres entreprises. Ainsi une appréciation du taux de change réel liée à l'afflux d'aide risque de nuire à la productivité et à la croissance. Deuxièmement, les capitaux publics sont importants pour la production : les dépenses d'investissement public peuvent accroître la production soit directement, soit en augmentant le rendement de l'investissement privé (et, partant, en l'encourageant). Cependant, les dépenses d'investissement public ne sont pas toujours efficaces et ne deviennent pas toutes des capitaux publics utiles. Troisièmement, le cadre prévoit des réactions distinctes à l'afflux d'aide, permettant des combinaisons diverses. Il fait la distinction entre la dépense de l'aide, que contrôle l'autorité budgétaire, et l'absorption de l'aide (financement d'un déficit courant plus élevé), qui est influencée par la politique d'accumulation de réserves de la banque centrale.

L'application du modèle à des cas spécifiques exige un «calibrage», c'est-à-dire utiliser des données empiriques disponibles pour attribuer des valeurs aux paramètres qui déterminent le comportement du modèle. Par exemple, il a été procédé, au niveau des entreprises et des secteurs, à des analyses de l'intensité des effets externes d'apprentissage par la pratique. L'efficacité de l'investissement public et les déterminants de ses taux de rendement ont été estimés aussi. Cependant, les informations disponibles sont partielles, et il faut dans une grande mesure faire appel au jugement pour combler les lacunes. Plus généralement, le modèle est incomplet à maints égards et ne donne pas en soi de prévisions correctes. Mais le projet des «scénarios de Gleneagles» montre qu'un modèle de ce type peut aider à organiser la réflexion, offre un moyen d'incorporer systématiquement toutes sortes de données empiriques et fournit un instrument permettant de produire dans la transparence d'autres scénarios d'accroissement de l'aide et de comparer les résultats entre pays.

Les leçons de l'aide

Bien que le modèle incorpore des facteurs propres à chaque pays, quelques leçons essentielles peuvent être tirées de son application internationale. Nous sommes d'avis que ces leçons sont valables pour tous les pays.

Premièrement, il importe de faire la distinction entre l'efficacité de l'investissement public financé par un afflux d'aide et l'efficacité

historique de l'investissement public. Nous constatons que c'est le *rapport* entre l'efficacité de l'investissement public financé par un afflux d'aide et son efficacité historique qui détermine à quel point l'investissement public financé par l'aide influe sur la croissance. Un bas niveau d'investissement lié à l'afflux d'aide signifie que l'aide ne créera guère de capitaux publics additionnels. Mais une faible efficacité historique signifie aussi que les capitaux publics étaient très peu élevés au départ et donc que même ce faible complément peut faire une grande différence pour la production.

Ce résultat a des implications intéressantes. Le fait qu'un pays ait beaucoup de mal à convertir les dépenses d'investissement en capital utile — en d'autres termes, l'efficacité historique et celle liée à l'aide sont faibles — n'influe pas nécessairement sur l'effet d'une augmentation donnée de l'aide sur la croissance. Mais il revêt une grande importance si l'efficacité de l'investissement d'un pays baisse par suite de l'afflux d'aide (par exemple parce qu'il ne peut faire face à l'accroissement de l'aide) ou augmente (par exemple parce que ce pays ou les donateurs améliorent leurs pratiques de gestion).

Deuxièmement, une appréciation du taux de change réel et une réduction de la taille du secteur des biens échangés sont généralement les contreparties naturelles et appropriées de l'afflux d'aide. Elles déplacent les ressources de ce secteur, maintenant moins compétitif sur le plan international, vers le secteur des biens non échangés, en grande partie local. Autrement dit, l'appréciation conduit à une exploitation locale de ces ressources tout en permettant d'importer les capitaux dont ce dernier a grand besoin. Et, même avec l'appréciation du taux de change et la réduction du secteur des biens échangés qui accompagnent l'utilisation de l'aide, il en résulte une hausse du stock de capitaux publics, ainsi que de l'investissement privé et de la production.

Cependant, cette appréciation réelle soulève le spectre du «mal hollandais» : la réduction du secteur des biens échangés qu'elle entraîne risque de nuire à la croissance globale parce que moins de connaissances sont acquises par l'intermédiaire de la concurrence extérieure et des exportations.

Ces effets externes d'apprentissage ne font pas nécessairement de l'aide un élément nuisible. Mais ils accroissent les enjeux, car ils jouent dans les deux sens : si l'aide est bien investie, les effets externes accroissent la productivité du secteur des biens échangés, et l'aide peut ainsi accélérer davantage la croissance (*vigueur hollandaise*). Si elle n'est pas bien investie, les effets externes font baisser la productivité par rapport au niveau de référence, et l'aide peut alors nuire à la croissance. Le graphique illustre cette conclusion. Il compare les effets de l'aide sur le PIB lorsque les effets externes positifs associés au secteur des biens échangés sont modérés (panneau de gauche) et prononcés (panneau de droite), avec variation de l'efficacité de l'investissement public. Le graphique suppose une augmentation temporaire mais persistante de l'aide équivalant à 6 points de pourcentage du PIB, en moyenne, laquelle ralentit pour retrouver son niveau précédent les cinq années suivantes. Il suppose également que les apports d'aide sont entièrement dépensés et absorbés.

Lorsque les effets externes sont modérés, ce qui pourrait correspondre aux analyses types au niveau des entreprises, l'afflux d'aide accélère la croissance, d'autant plus que l'efficacité relative est plus élevée. Lorsque le secteur des biens échangés est

particulièrement important pour la croissance de la productivité et que l'aide est bien utilisée, nous avons un scénario de vigueur hollandaise. Une accumulation plus forte de capitaux publics entraîne une augmentation de l'investissement privé, qui finit par porter la production du secteur des biens échangés à un niveau supérieur à sa tendance en dépit d'une appréciation du taux de change réel. Cet accroissement de la production du secteur des biens échangés amplifie l'effet positif à moyen terme des dépenses d'investissement public et privé. Par contre, lorsque l'aide est mal utilisée, des effets externes prononcés conduisent à une baisse à court terme du PIB, surtout dans le secteur des biens échangés, qui perd de sa compétitivité. Il en résulte un ralentissement de la croissance de la productivité de ce secteur. L'investissement et la productivité n'augmentent pas, parce que, s'il n'y a guère de nouveaux capitaux publics, l'investissement privé ne s'accroît pas. Dans ce scénario de «mal hollandais», l'aide freine la croissance.

Troisièmement, la crainte d'une perte de compétitivité et d'une appréciation réelle pousse souvent les autorités à accumuler des réserves de change tout en dépensant la contrepartie en monnaie nationale de ces flux (Berg *et al.*, 2007). Cela atténue les pressions à l'appréciation de la monnaie, car, en conservant les réserves liées à l'aide, la banque centrale fait baisser l'offre de monnaies étrangères sur le marché des changes. Mais la détention de réserves évince la consommation et l'investissement privés, ce qui pèse sur la croissance à moyen terme. La cause fondamentale de cet effet d'éviction est la tentative de double emploi des mêmes ressources. Lorsque l'État dépense la contrepartie en monnaie locale des flux d'aide, les dollars de l'aide peuvent être utilisés pour stériliser cette émission monétaire, finançant ainsi de fait la dépense. Si les dollars de l'aide sont conservés sous forme de réserves, la banque centrale doit alors vendre des obligations et leurs ventes constituent un financement intérieur de la dépense, avec le risque d'éviction qui l'accompagne.

Quatrièmement, lorsqu'une faible efficacité et des effets externes prononcés influent sur la productivité du secteur des biens échangés, l'accumulation d'une partie des flux d'aide sous forme de réserves peut se justifier en dépit de son effet d'éviction sur le secteur privé, mais il existe de meilleures options. Dans ces conditions, l'aide nuit à la croissance et une accumulation de réserves

peut atténuer les effets du «mal hollandais» de l'appréciation de la monnaie et de la contraction de la production du secteur des biens échangés, ce qui fait plus que compenser l'éviction du secteur privé. Cependant, il y a de meilleures façons de réagir aux afflux d'aide. L'accumulation de réserves pourrait s'accompagner d'une dépense partielle de l'aide. Et si l'aide était utilisée de manière plus efficace, ou affectée davantage à des investissements en faveur du secteur des biens échangés, l'effet d'une augmentation de l'aide sur le PIB serait toujours positif, d'autant plus si l'État n'accumule pas de réserves.

Ressources naturelles

Notre analyse peut s'appliquer à d'autres types de ressources, notamment celles qui, contrairement à l'aide, se matérialisent dans nombre de pays. Les découvertes de ressources naturelles ont de nombreuses caractéristiques en commun avec les apports d'aide. L'analyse habituelle des découvertes de ressources naturelles dans les pays *développés* suppose que le pays peut toujours emprunter pour financer l'investissement public : il n'y a donc aucun lien entre cet investissement et la découverte de ressources. Mais ce lien peut être crucial dans des pays *en développement* dont l'accès au crédit est limité et est analysé à l'aide d'une variante de notre modèle (Dagher, Gottschalk, and Portillo, 2010). Par ailleurs, de nombreux pays envisagent de recourir davantage à des emprunts extérieurs non concessionnels pour financer les investissements publics dont ils ont besoin. Les travaux en cours adaptent le cadre de référence à l'étude de ce problème et des problèmes de viabilité de la dette qui peuvent se poser. ■

Andrew Berg est Sous-Directeur et Luis-Felipe Zanna économiste principal au Département des études du FMI.

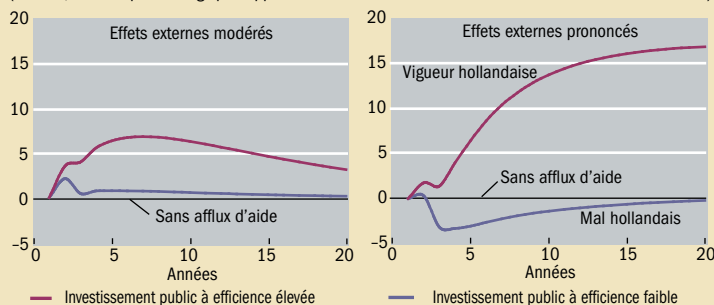
Bibliographie :

- Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp, 2009, "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?" Discussion Paper No. 09-22 (Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics).
- Berg, Andrew, Shekhar Aiyar, Mumtaz Hussain, Shaun Roache, Tokhir Mirzoev, and Amber Mahone, 2007, The Macroeconomics of Scaling Up Aid: Lessons from Recent Experience, IMF Occasional Paper No. 253 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Jan Gottschalk, Rafael Portillo, and Luis-Felipe Zanna, 2010, "The Macroeconomics of Medium-Term Aid Scaling-Up Scenarios," IMF Working Paper 10/160 (Washington: International Monetary Fund).
- Collier, Paul, 2006, "African Growth: Why a 'Big Push'?" Journal of African Economies, Vol. 15, Supplement 2, p. 188-211.
- Dagher, Jihad, Jan Gottschalk, and Rafael Portillo, 2010, "Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach," IMF Working Paper 10/116 (Washington: International Monetary Fund).
- Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" Review of Economics and Statistics, Vol. 90, No. 4, p. 643-65.
- , 2010, "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth," Journal of Development Economics, à paraître.

Comment les apports d'aide influent sur la croissance?

Lorsque les exportations portent la croissance de la productivité, les enjeux sont plus élevés.

(PIB réel, écart en pourcentage par rapport au niveau de référence du fait d'un afflux d'aide de 6 % du PIB)



Source : simulations du modèle des services du FMI.