

Bulletin du FMI

Le FMI et les pays à faible revenu

Comment maximiser les avantages de l'aide

James John

Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI

20 juillet 2007

- Les pays doivent tenir compte de la volatilité de l'aide dans leur politique économique
- Le FMI peut les y aider en concevant bien les programmes
- L'étude du FMI présente en termes généraux les meilleures pratiques

Le Conseil d'administration a récemment analysé l'expérience du FMI en ce qui concerne les conseils prodigués aux pays à faible revenu sur la gestion des apports d'aide.

Les délibérations ont porté sur les expériences nationales observées dans le cadre de programmes économiques soutenus par le FMI et sur la manière de concevoir ces programmes de sorte que l'aide facilite autant que possible la réalisation des objectifs de développement nationaux, notamment ceux du Millénaire pour le développement (OMD).

Pour que l'aide soit employée efficacement, tout en préservant la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette, il faut une gestion prudente des politiques budgétaire, monétaire et de change. Dans certains cas, l'augmentation de l'aide s'est accompagnée d'une forte poussée d'inflation ou d'une hausse des taux d'intérêt, évinçant les investissements du secteur privé.

Le cœur de la mission du FMI

Dans de nombreux cas, les à-coups de l'aide ont entraîné une instabilité des dépenses publiques, d'où l'impossibilité de financer des priorités budgétaires essentielles. Ces problèmes, de nature à sérieusement compromettre l'efficacité de l'utilisation de l'aide, peuvent être atténués par des politiques macroéconomiques bien conçues et coordonnées. Aider les pays à les élaborer et à les appliquer est au cœur de la mission du FMI.

Il faut avoir une vision claire de la gestion de l'aide, surtout si les donateurs tiennent leurs promesses de l'augmenter. Comme un nombre croissant de pays à faible revenu sont parvenus à la stabilité macroéconomique, les programmes soutenus par le FMI se sont progressivement adaptés à l'augmentation de l'aide.

Lors de sa réunion du 6 juillet, le Conseil d'administration du FMI a évoqué les meilleures pratiques aptes à promouvoir l'utilisation de l'aide à l'avenir. L'objectif est d'améliorer le mode d'intervention du FMI vis-à-vis des pays à faible revenu et de les mettre tous en mesure de pleinement utiliser l'aide.

La prise en compte de l'utilisation de l'aide

Depuis le lancement en 1999 de la [Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance](#) (FRPC) — principal instrument de prêt du FMI aux pays à faible revenu —, la politique du FMI à l'égard de l'aide a évolué sur plusieurs points importants.

1. Les programmes soutenus par le FMI sont devenus plus exacts — c'est-à-dire moins prudents — en ce qui concerne la prévision de l'aide, ce qui facilite la programmation et permet un emploi plus efficace des ressources extérieures.
2. Les programmes ont progressivement permis aux pays concernés de dépenser et d'absorber l'aide (voir encadré).
3. De plus en plus, l'aide imprévue peut être dépensée et, lorsque l'aide est inférieure aux attentes, l'écart peut être compensé par une hausse des emprunts intérieurs.
4. Désormais, la plupart des programmes protègent les dépenses prioritaires des coupes budgétaires et très peu plafonnent la masse salariale du secteur public. En outre, les programmes appuyés par la FRPC ont réussi à augmenter les dépenses sociales : en moyenne, les crédits de l'éducation et de la santé ont progressé de 0,6 % du PIB par an, soit deux fois plus que dans les pays non couverts par la FRPC.
5. Les problèmes de la dette sont plus systématiquement traités depuis la mise en place du [cadre de viabilité de la dette](#) pour les pays à faible revenu, ce qui souligne l'importance d'une gestion prudente en ce domaine et d'un montant suffisant d'aide concessionnelle.

Dépense et absorption de l'aide

Il est possible de dire — en se référant au précieux cadre d'analyse présenté dans une récente [étude du FMI](#) sur la gestion macroéconomique des flux d'aide — que la réaction des responsables de la politique macroéconomique aux apports d'aide consiste à prendre des décisions budgétaires et monétaires au sujet de la *dépense* et de l'*absorption* de l'aide. On définit la *dépense* comme l'élargissement du déficit budgétaire (net de l'aide) qui accompagne une hausse de l'aide. On définit l'*absorption* comme l'aggravation du déficit des paiements courants (net de l'aide) due à la hausse de l'aide : elle indique dans quelle mesure l'aide génère un transfert réel de ressources, sous forme de hausse des importations ou de réduction des ressources intérieures affectées à l'exportation. La Banque centrale détermine l'absorption par ses cessions de réserves de change et par la politique monétaire, qui influe sur la demande globale et donc sur la demande d'importations.

La réaction théorique à l'aide consiste à l'absorber et à la dépenser. L'absorption signifie qu'il y a un réel transfert de ressources vers le pays bénéficiaire, tandis que les dépenses publiques affectent ces ressources aux investissements et à la consommation prioritaires. D'autres réactions à l'aide peuvent se justifier dans des circonstances particulières et pour de courtes périodes (par exemple la constitution de réserves de change, le lissage de flux d'aide volatiles ou la réduction du financement intérieur).

Dépenser sans absorber est une réaction courante, mais problématique. Elle peut indiquer qu'un pays souhaite dépenser plus, compte tenu de la hausse de l'aide, tout en cherchant à utiliser celle-ci pour étoffer ses réserves de change (souvent dans le but de limiter l'appréciation du taux de change). Toutefois, cette politique est similaire à une stimulation budgétaire en l'*absence* d'aide. Il n'y a pas de transfert réel de ressources extérieures et on assiste soit à une hausse des taux d'intérêt, soit à un gonflement de la masse monétaire.

L'examen de l'expérience des programmes soutenus par le FMI depuis 1999 a abouti à d'autres conclusions importantes. Ainsi, les craintes d'une perte de compétitivité due à l'appréciation du taux de change réel (ce que l'on appelle souvent le [«syndrome hollandais»](#)) n'ont pas conduit à limiter l'usage de l'aide. Au lieu de cela, les programmes ont inclus des mesures ciblées pour minimiser les effets sur les secteurs exportateurs et la diversification. L'examen montre aussi que, contrairement à une opinion répandue, les programmes soutenus par le FMI ont énormément varié en fonction de la situation propre à chaque pays et n'ont pas suivi une démarche «passe-partout» en ce qui concerne l'utilisation de l'aide.

Principes de conception

Au vu de l'expérience des programmes soutenus par le FMI, le Conseil d'administration a approuvé un certain nombre de principes relatifs à leur conception visant à maximiser l'usage effectif de l'aide sans préjudice de la stabilité macroéconomique, ni de la viabilité de la dette.

De manière générale, on a convenu que ces programmes devraient favoriser une utilisation intégrale de l'aide — c'est-à-dire la dépense et l'absorption — à condition de maintenir la stabilité macroéconomique et de tenir compte des spécificités nationales ainsi que des besoins de développement. Le FMI conseillera les pays qui ne sont pas en mesure d'utiliser pleinement l'aide (par exemple dans l'hypothèse où cela compromettrait la stabilité macroéconomique) sur les moyens de remédier aux contraintes. Il faudra aussi que les documents des programmes expliquent clairement comment ils sont conçus et justifient que l'on s'écarte d'une politique de dépense et d'absorption intégrales.

Outre les problèmes de dépense ou d'absorption, l'étude expose les meilleures pratiques de conception des programmes dans plusieurs domaines plus spécifiques :

- Les projections d'aide doivent correspondre à la meilleure estimation de l'assistance probable, basée sur toutes les informations disponibles et pas seulement sur les engagements fermes des bailleurs de fonds. Une surestimation ou une sous-estimation délibérée de l'aide doit être explicitement justifiée.
- Les services du FMI doivent être prêts à aider les pays à bâtir différents scénarios d'aide compatibles avec la stabilité macroéconomique. Ces scénarios devront figurer dans les DSRP et/ou dans les rapports au titre de l'article IV.
- Les programmes doivent reposer sur une parfaite compréhension de la politique de change suivie par les autorités, car elle détermine les modalités d'une absorption éventuelle, et doivent encourager une coordination efficace des politiques budgétaire, monétaire et de change.
- Il faut recourir à un cadre budgétaire à moyen terme pour assurer un cheminement régulier des dépenses, face à la volatilité éventuelle de l'aide, et aussi pour établir l'ordre de priorités des dépenses de lutte contre la pauvreté. Lorsque l'aide est quelque peu inférieure aux attentes, les programmes doivent permettre un surcroît d'endettement intérieur si le montant des réserves de change est adéquat. Les

programmes soutenus par le FMI pourraient prévoir un montant minimum de dépenses destinées à réduire la pauvreté, afin de protéger et d'accroître les engagements prioritaires.

- Comme il n'est pas vraiment démontré que l'augmentation de l'aide soit préjudiciable à la compétitivité, on ne doit pas en général freiner les dépenses par crainte du syndrome hollandais, sauf si un problème de compétitivité apparaît. Il faut mettre l'accent sur des mesures visant à renforcer la compétitivité, par exemple en consacrant l'aide à des dépenses propres à améliorer la productivité, comme les investissements d'infrastructures.
- Il faut utiliser le cadre de viabilité de la dette pour maintenir celle-ci à un niveau gérable et déterminer si la concessionnalité de l'aide est appropriée.
- Le FMI doit coordonner avec la Banque mondiale et les principaux donateurs si des problèmes microéconomiques concernant les possibilités d'utilisation de l'aide se posent effectivement.
- Le FMI doit examiner l'affectation de dépenses à des domaines particuliers (comme la santé et l'éducation) si elle a une incidence macroéconomique. Là où c'est approprié, il doit prendre en considération les analyses d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) pour tenir compte des intérêts des pauvres et atténuer d'éventuels effets négatifs des mesures de réforme. Les services du FMI ne sont pas supposés réaliser des activités de type AIPS, mais doivent s'appuyer sur les travaux de la Banque mondiale et d'autres partenaires du développement, une étroite collaboration étant de rigueur au sujet de la composition des dépenses et des AIPS.
- Dans les programmes du FMI, les plafonds qui limitent la masse salariale du secteur public doivent être employés de façon sélective (avec une justification claire dans les documents des programmes) et transparente.

Traduction d'un article paru dans le *Bulletin du FMI en ligne* (www.imf.org/imfsurvey).