

**Analyse synoptique de l'absorption de l'aide: identification et
prévention des risques macroéconomiques
Séminaire sur l'aide extérieure et la gestion macroéconomique**

Maputo, 14 et 15 mars 2005

David L Bevan
Department of Economics, Oxford University OX1 3UQ

Courriel : david.bevan@economics.ox.ac.uk

Janvier 2005

Étude préparée pour un séminaire de haut niveau invité par le gouvernement du Mozambique et organisé par l'Institut et le Département Afrique du FMI, et cofinancé par les gouvernements du Royaume-Uni (DFID) et d'Allemagne (InWEnt). Les vues exprimées sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de l'un quelconque des organismes susmentionnés.

Analyse synoptique de l'absorption de l'aide: identification et prévention des risques macroéconomiques

David L. Bevan

1 Introduction¹

Depuis quelques années, les flux d'aide tendent à se concentrer sur un petit ensemble de pays en développement. En conséquence, ils deviennent parfois importants par rapport à la taille de l'économie réceptrice. Les efforts actuellement menés pour augmenter de manière radicale le flux total d'aide, s'ils réussissent, tendront à renforcer cet aspect.² Les préoccupations que soulève actuellement l'absorption de l'aide traduisent en partie la prise de conscience de ce que l'aide a souvent été mal gérée et inefficace dans le passé, mais aussi le soupçon que l'aide, même bien gérée, peut devenir un problème lorsqu'elle est d'un volume important par rapport à l'économie qu'elle vise à assister.

La présente étude porte principalement sur cette dernière question. Le sujet est très vaste, et il serait utile de commencer par catégoriser les types d'impact qu'il convient d'examiner. Avant tout, il faut distinguer entre le risque macroéconomique au sens étroit et le risque macroéconomique au sens large. Les risques au sens étroit concernent les problèmes macroéconomiques existants *étant donné* le cadre institutionnel et politique du pays. Les risques au sens large comprennent les chocs défavorables qui pourraient frapper ce cadre, déclenchant ainsi des problèmes macroéconomiques. Il importe de reconnaître ce sens plus large ici, précisément parce que nombre des inquiétudes les plus répandues que suscite l'impact de l'aide sont de ce type.

En conséquence la section 2 étudie les risques de dommages institutionnels, et ce qu'il est possible de faire pour les réduire. L'étude examine ensuite l'ensemble plus étroit de questions propres au cadre institutionnel, indépendamment des flux d'aide. La section 3 examine les contraintes sur la capacité d'absorption, ainsi que les moyens de les identifier et d'y remédier à moindre coût. La section 4 cherche ensuite à déterminer si des entrées élevées d'aide sont susceptibles d'entraîner une appréciation du taux de change réel et d'entraver l'expansion des exportations, freinant ainsi la croissance. La section 5 examine brièvement le fonctionnement de l'État à long terme, tant sur le plan des dépenses que des ressources. Elle sert à introduire la section 6, plus longue, qui porte sur le problème de l'inconstance des flux d'aide tant à court qu'à long terme. La section 7 examine la viabilité de la dette et l'arbitrage dons/prêts, la section 8 concluant l'étude.

On pourrait penser que pour une étude des risques macroéconomiques, cet article englobe des sujets plutôt vastes. Toutefois il est rare qu'un problème macroéconomique ne soit pas au moins en partie causé par des frictions microéconomiques ou des processus politiques. On peut également considérer que l'article n'aborde que très superficiellement les nombreux problèmes étudiés. Il faut dire qu'il a principalement pour objectif de fournir une introduction sommaire aux questions qui seront examinées plus à fond lors des séances ultérieures du séminaire.

2 Le cadre institutionnel et politique

Impacts sur le cadre institutionnel et politique

On craint que l'impact d'entrées d'aide élevées ne présente pour ce cadre deux dangers de même nature. L'un est qu'elles pourraient induire une dépendance envers l'aide, affaiblissant la capacité de l'État à mobiliser des ressources intérieures, et sapant le processus démocratique. Cette préoccupation peut se résumer en une formule qui inverse le cri de ralliement de la guerre d'indépendance américaine : « Pas de représentation sans taxation ! » Elle repose sur la notion que les citoyens ne commencent à s'intéresser de près aux actions de l'État et à exiger des comptes que lorsqu'ils payent des impôts substantiels.³ Cela crée une pression qui pousse les institutions à évoluer d'une manière qui paraît favorable à la croissance. Inversement, lorsqu'un gouvernement peut accéder à des ressources extérieures considérables, il est moins contraint de lever des ressources intérieures, ce qui affaiblit cette évolution institutionnelle bénéfique.

L'autre risque est qu'une aide abondante ne suscite la corruption et la recherche de rentes de situation comme cela se produit souvent avec les rentes de ressources.⁴ Cela est peut-être particulièrement vrai de l'aide impulsée par des considérations géopolitiques ; l'aide au développement s'accompagne en général de dispositifs destinés à accroître la probabilité qu'elle sera bien dépensée comme prévu. Même dans ce cas, cependant, la fongibilité des ressources publiques fait que le détournement des fonds demeure possible.

Pour ces deux raisons, on s'inquiète de ce que de fortes entrées d'aide ne risquent d'affaiblir les institutions politiques, sociales et légales qui encadrent les élites politiques et les groupes de pression, restreignent la corruption et permettent le respect effectif des droits de propriété. Leur impact n'aboutit pas nécessairement à une détérioration institutionnelle absolue ; c'est déjà un problème si elles ont simplement pour effet de ralentir le rythme de l'amélioration des institutions.

Conséquences de tels impacts défavorables, s'ils existent

On constate que les pays dont les institutions présentent des faiblesses tendent à avoir des politiques macroéconomiques inférieures, une croissance plus faible et une instabilité plus forte. On a d'ailleurs pu soutenir que la mauvaise qualité des politiques macroéconomiques est un symptôme révélateur de la médiocrité des institutions, de sorte que les réformes institutionnelles sont une condition préalable à l'amélioration des politiques.⁵ On a également affirmé qu'une croissance soutenue exige non seulement un investissement soutenu mais aussi une amélioration soutenue des institutions. S'il était vrai que l'accroissement de l'aide est dommageable aux institutions, celui-ci serait donc néfaste, même lorsqu'il est bien mis en oeuvre.

Cependant la corrélation souvent constatée de l'aide avec une accélération de la croissance suggère qu'un tel couplage défavorable n'a rien d'inévitable. Il paraît sage toutefois de s'efforcer d'associer l'augmentation des flux d'aide à des tentatives de réformes institutionnelles, et c'est d'ailleurs à présent une pratique courante.⁶ La décision de faire de l'élaboration d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté une condition préalable à un allègement de dette dans le cadre de l'initiative PPT est une illustration. Ces documents comprennent habituellement un programme de réformes institutionnelles ; en outre, le processus consultatif sur lequel repose leur

préparation est destiné à renforcer la société civile et à accroître le nombre des partisans des réformes.

Tout ceci comporte un risque. Le but affiché de l'aide fournie par les donateurs est d'amorcer ou d'accélérer un processus d'évolution politique et institutionnelle autochtone, dans l'idée que la structure existante est inadéquate. Cependant la limite entre une telle tentative de soutien et une ingérence induite dans les affaires intérieures d'un pays est plus floue qu'elle n'est étroite. Même sous sa forme la plus altruiste, elle peut comporter une tentative par les donateurs de remplacer une représentation nationale insatisfaisante par des pressions extérieures.

Il ne semble pas possible de résoudre aisément cette difficulté. Nos connaissances des facteurs qui soutiennent une croissance soutenue, sans parler d'une croissance favorable aux pauvres, sont très incomplètes, mais rares sont ceux aujourd'hui qui estiment que ces facteurs sont purement économiques. Il serait irresponsable d'ignorer le rôle des facteurs politiques et institutionnels, et il convient de les inclure dans le dialogue entre donateurs et pays destinataires. Cela soulève toutefois d'épineuses questions de légitimité.

3 Contraintes sur la capacité d'absorption

Celles-ci sont en général étroitement spécifiques aux secteurs. Les contraintes spécifiques se trouvent le plus souvent là où il existe une pénurie généralisée de capacités. Cependant, si la capacité de l'économie est faible dans son ensemble, il est peu probable qu'elle le soit de façon uniforme. Dans une économie qui a des problèmes de capacité, cela a deux grandes conséquences. Premièrement, une bonne gestion de la composition de la dépense publique ne peut reposer seulement sur une simple hiérarchisation. Il ne sert de rien de diriger des flux accrus de fonds vers un secteur à forte priorité si celui-ci est déjà incapable de déployer à bon escient les ressources existantes. Il pourra donc être nécessaire de modifier la composition de la dépense par rapport à ce qui aurait été décidé autrement. Deuxièmement, il sera nécessaire d'élaborer une stratégie pour desserrer les contraintes existantes dans les secteurs prioritaires. Cela implique aussi habituellement quelques dépenses, et contribuera sans doute à altérer encore la composition retenue. Par exemple, supposons que la hiérarchisation initiale privilégiait l'expansion des services sociaux primaires, aux dépens de la fourniture de services aux niveaux plus élevés. Si les ressources humaines sont insuffisantes pour cette expansion, les priorités devront être revues, et prévoir une expansion des programmes de formation correspondants, et une augmentation de la dépense aux niveaux plus élevés.

Cela soulève une question connexe : comment identifier les contraintes de capacité ? Dans l'exemple du paragraphe précédent, un simple recensement des infirmières ou des enseignants pourrait suffire à indiquer les problèmes potentiels. Plus généralement, le signe révélateur qu'on se heurte à un problème se manifeste par la dégradation du rapport entre la dépense et une mesure quelconque de la production, ou, plus difficilement, des résultats. Cela exige que des agrégats appropriés aient été définis et qu'ils soient effectivement mesurés. Même dans ce cas, cette procédure fonctionne essentiellement *ex post* et ne peut déterminer la gravité d'un problème que quelque temps après qu'il se soit manifesté. Ce n'est pas efficace, à la fois parce que le problème n'est identifié que par le gaspillage de ressources réelles, et parce que les mesures correctives s'en trouvent retardées d'autant.

Il est cependant extrêmement ardu de procéder autrement, en particulier lorsque les capacités sont dans l'ensemble médiocres. Il faut pour cela pratiquer un diagnostic anticipé, en effectuant par exemple la budgétisation par activité, afin que les problèmes puissent être identifiés à l'avance. Dans tout ceci, il convient de garder à l'esprit le vieil adage qui avertit que le mieux est l'ennemi du bien. L'un des éléments encourageants des discussions sur la gestion de la dépense publique ces dernières années est la prise de conscience croissante de ce que les recommandations devraient s'en tenir aux pratiques « acceptables » plutôt qu'« optimales »⁷. Cela signifie que les contraintes de capacité ne peuvent pas toujours être bien identifiées à l'avance.

Trois autres complications méritent d'être signalées. Premièrement, il existe une dimension temporelle. Comme des efforts seront fait pour atténuer les contraintes de capacité, leur structure ne va pas rester statique, et elles varieront au cours du temps ; il convient d'en tenir compte dans la planification des dépenses. Les délais nécessaires pour desserrer les diverses contraintes peuvent aussi varier considérablement. En outre la capacité n'est pas statique, même en l'absence d'efforts concertés pour l'améliorer. La capacité peut très bien évoluer en réaction à des demandes accrues, du fait de l'apprentissage par l'expérience.

La deuxième complication vient de la nature non coordonnée d'une grande partie de l'activité dans les pays récepteurs de l'aide, en particulier en ce qui concerne la fourniture de services sociaux. Les services sociaux sont habituellement assurés par l'État, des donateurs bilatéraux ainsi que des ONG nationales et internationales. Si le secteur souffre de contraintes de capacité, il y aura compétition pour ces maigres ressources, et il ne faut pas s'attendre à ce que la répartition rationnée qui résultera de ce processus d'enchères soit efficace.

La troisième complication est due aux multiples inefficiences du marché de nombreux pays en développement. Il peut en résulter simultanément de graves goulets d'étranglement dans certains secteurs et des excédents de capacité dans d'autres. En fait les goulets d'étranglement expliquent peut-être en grande partie l'impossibilité d'utiliser les capacités inemployées. Comme une des fonctions de l'aide est d'aider à éliminer les goulets d'étranglement, elle peut très bien contribuer à éliminer les contraintes de capacité et permettre d'utiliser les capacités inutilisées existantes. Par exemple aider un programme routier permettra d'augmenter la fourniture de produits agricoles, ce qui accroîtra la capacité d'absorption d'intrants agricoles de l'économie.

La principale conclusion de cet exposé est que bien que les contraintes de capacité absorptive puissent avoir d'importantes conséquences macroéconomiques, ce sont des phénomènes principalement microéconomiques, qui doivent être analysés et traités comme tels.

4 Le problème de l'appréciation potentielle du taux de change réel

Le diagnostic habituel

On s'inquiète souvent de ce que l'augmentation de l'aide se traduira par une appréciation du taux de change, laquelle nuira à l'économie. Cette préoccupation s'origine dans trois ensembles de constatations. Le premier concerne le rôle de la croissance des exportations dans la croissance globale, le deuxième la mécanique de l'absorption de l'aide, et le troisième un éventuel effet négatif en retour du second sur le premier.

Les évolutions économiques réussies se caractérisent par un processus de croissance et de diversification des exportations. L'ouverture d'une économie – c'est-à-dire l'importance relative du commerce extérieur – tend à s'élever à mesure que le revenu par habitant croît, et la relation de cause à effet s'exerce au moins en partie des exportations vers la croissance. Cela est dû à ce que l'augmentation des recettes d'exportation fournit les devises qui permettent de payer la croissance des importations nécessaires au processus de la croissance économique. Cependant on affirme souvent énergiquement que la diversification vers des exportations non traditionnelles joue un rôle crucial dans l'élévation de la productivité intérieure ; l'obligation de respecter les normes exigeantes des marchés d'exportation forcerait les producteurs nationaux à relever leurs propres normes et à acquérir de nouvelles compétences, éventuellement en coopération avec des partenaires internationaux. Qui plus est, on affirme que ce processus présente des propriétés cumulatives grâce à « l'apprentissage par l'expérience ». Il s'ensuit que toute interruption durable de la croissance des exportations pourrait avoir des conséquences auxquelles il serait impossible de remédier rapidement⁸.

L'augmentation des flux d'aide, à moins qu'ils demeurent offshore, non dépensés, tendra à exercer une pression à la hausse sur le taux de change réel, et peut entraîner son appréciation. Cet effet se produira, que les fonds soient dépensés par le budget de l'État, par des ONG ou par des particuliers (si l'aide pouvait leur être distribuée directement) dès lors qu'ils ne sont pas entièrement dépensés en biens d'importation. Cela est dû à ce que tout achat de production intérieure exige de redéployer l'activité de la production de produits exportables ou substituables aux importations vers la production de biens non échangeables. Pour que les producteurs soient incités à redéployer leur activité, le prix des biens non échangeables doit augmenter par rapport aux biens échangeables, et cela implique une appréciation du taux de change. Bien que l'existence de ressources non employées puisse réduire cet effet, elle ne peut par elle-même l'éliminer.

Ceci implique cependant que les exportations deviennent moins profitables et que le développement d'exportations non traditionnelles plus diversifiées peut s'en trouver inhibé et retardé. S'il était possible d'intégrer ce facteur dans le calcul des coûts-avantages, la quantité d'aide, en proportion du PIB, qui peut être absorbée utilement pourrait s'en trouver réduite substantiellement. On affirme souvent que la quantité d'aide absorbable utilement présente un niveau maximal au-delà duquel son rendement marginal devient négatif. S'il existe une incidence défavorable sur les résultats des exportations, et que celle-ci présente des conséquences négatives à long terme pour la croissance, ce niveau maximal d'aide utilisable pourrait s'en trouver réduit.

Ce diagnostic appelle quelques réserves

Malgré ce diagnostic assez pessimiste, il faut rappeler l'observation mentionnée plus haut, à savoir qu'en pratique, même des taux très élevés d'absorption d'aide ne paraissent pas en général ralentir la croissance. Les faits constatés avec les niveaux d'aide atteints jusqu'ici suggèrent donc que cette préoccupation n'est peut-être pas justifiée. Plusieurs raisons, qui découlent de l'analyse économique, expliquent d'ailleurs dans une certaine mesure l'observation pratique, et suggèrent que ce pessimisme est peut-être exagéré⁹.

Premièrement, bien qu'une partie de l'aide puisse être destinée à desserrer les contraintes sur la consommation courante, elle vise surtout à permettre d'augmenter l'investissement et d'accélérer la croissance. Mais cela suppose une expansion de l'économie par le côté de l'offre. Le diagnostic habituel, résumé ci-dessus, ne tient compte des conséquences de l'aide que sur le plan de la demande – les ressources productives intérieures disponibles sont fixes. Cependant si l'aide a été conçue de manière à accroître avec succès ces ressources, la question devient plus compliquée. Si l'aide réussit particulièrement bien à relever la productivité des biens non échangeables, cela peut suffire à compenser entièrement l'appréciation du taux de change. L'augmentation de l'offre de biens non échangeables peut répondre, et au-delà, à l'augmentation de la demande. Dans ce cas, les effets de prix défavorables pour les exportateurs ne se matérialisent pas, ou seulement brièvement. À l'autre extrême, si l'aide réussit particulièrement bien à augmenter la productivité des biens échangeables, cela peut rendre l'appréciation du taux de change réel encore plus importante, mais sans réduire nécessairement l'incitation à exporter, car la rentabilité augmente suffisamment pour compenser la chute des prix à l'exportation. Les conséquences distributionnelles de ces divers biais de la productivité peuvent toutefois être très différentes.¹⁰ Dans l'un ou l'autre cas, toutes ces relations sont de nature à évoluer de façon complexe avec le temps et peuvent être infléchies par des politiques habilement conçues.

Deuxièmement, même lorsque l'aide n'est pas destinée à augmenter la pleine capacité productive potentielle de l'économie, elle peut néanmoins lui permettre de s'approcher de son potentiel, en éliminant les goulets d'étranglement et en réduisant les capacités inutilisées, ainsi qu'il a été noté dans la section précédente. Dans les économies développées, ce type de gaspillage est de nature cyclique ; le remède consiste à tenter de lisser les variations de période courte qui s'écartent du plein emploi. Dans 12 pays en développement, il ne s'agit pas tant de lisser un cycle qui est pratiquement régulier. C'est plutôt que les inefficiences du marché autorisent la subsistance de poches d'activité réduite, et aussi que des chocs importants induisent des périodes de déséquilibre prolongées. Dans la mesure où l'aide peut réduire ces sources de gaspillage, elle risque beaucoup moins de déclencher la cascade d'événements défavorables du scénario habituel.

Ces arguments ont un point commun. Ils soulignent que la mesure dans laquelle l'appréciation du taux de change réel peut constituer un aspect problématique de l'absorption de l'aide dépend très largement de l'impact relatif de l'aide sur l'offre et sur la demande. Cependant, même lorsque les effets sur la demande sont prédominants – comme dans le diagnostic habituel – le degré d'appréciation dépend de la difficulté relative du redéploiement des ressources économiques vers la production de biens non échangeables. Si c'est très difficile, l'appréciation sera d'autant plus grande. Mais redéployer des ressources est d'autant plus coûteux que leur volume est plus grand et le redéploiement plus rapide. Cela signifie que, pour un transfert total donné, le problème sera probablement plus grave dans le cas d'une augmentation rapide, que pour une augmentation plus graduelle sur une durée plus étendue.

Implications

Tout ceci présente des implications plutôt complexes et ardues pour la politique de l'aide. Cela donne à penser que l'éventualité de problèmes provoqués par l'appréciation du taux de change réel, et leur gravité, n'est pas inévitable mais dépend de la conception des politiques. Cependant cela rend la conception de politiques efficaces d'utilisation de l'aide encore plus ardue qu'auparavant. Les avantages économiques comportent toujours un certain dosage d'effets

directs et d'effets indirects du type évoqué plus haut. Ces derniers, souvent appelés « effets externes », sont toujours plus difficiles à mesurer et à évaluer que les effets directs. Il n'en va pas différemment dans le cas présent.

Cela donne à penser que souvent l'approche la plus pratique serait de ne tenir aucun compte de ces effets dans la conception des programmes de dépense, sauf lorsqu'on dispose – exceptionnellement – d'informations spécifiques sur leur ampleur. Cette stratégie repose sur deux hypothèses. La première est qu'en moyenne, la réponse de l'offre suffit à maintenir les pressions sur les exportateurs à des niveaux supportables. La seconde est qu'on peut s'attendre en général à ce que ces effets indirects s'annulent mutuellement en moyenne entre les diverses catégories de dépenses.

Il existe cependant deux grands cas où cette approche neutre est peut-être moins justifiée. Le premier est que pour un transfert d'importance identique à terme, des modifications graduelles des flux d'aide seront plus aisément absorbés que des modifications rapides. Le second traduit également la dimension temporelle, quoique d'une manière différente. Si les dépenses dans le secteur social peuvent apporter de très grands résultats sur le plan de l'offre, ceux-ci ne se manifestent souvent que lentement. Les dépenses dans l'infrastructure physique et dans les projets producteurs de revenu apportent des résultats beaucoup plus rapidement sur le plan de l'offre. Étant donné les dangers, mentionnés auparavant, qu'il y a à réprimer longtemps la croissance des exportations non traditionnelles, cela suggère qu'il conviendrait peut-être de réexaminer dans de nombreux pays la concentration massive sur les secteurs sociaux de l'augmentation de l'aide.

5 Le programme à long terme de dépenses/mobilisation des recettes

La prochaine section présente un exposé très étendu des problèmes que soulève l'inconstance des flux d'aide. Toutefois, les dimensions temporelles de cette inconstance sont très vastes et vont de fluctuations de quelques mois jusqu'à des perspectives s'étendant sur plusieurs décennies. Il est utile, pour situer ces problèmes dans leur contexte, de précéder l'exposé d'un examen de quelques-uns des problèmes de longue durée auxquels font face les gouvernements des pays en développement, en particulier ceux à faible revenu. La question centrale concerne l'envergure des opérations de l'État, et la manière dont il est prévu de faire évoluer celles-ci à terme. Il est commode de les considérer en proportion du PIB, quoique cela présente certains inconvénients. Ces opérations présentent quatre grandes composantes : mobilisation des recettes intérieures, entrées nettes d'aide, emprunts intérieurs nets, et dépenses. Le fait essentiel est que l'arithmétique de l'identité budgétaire exige que les trois premières (sources de finances) couvrent la quatrième (emplois des finances). De sorte que tout changement de l'une d'elles exige une modification d'une ou plusieurs des trois autres.

En principe, chacune d'elles pourrait demeurer constante en proportion du PIB, et les opérations de l'État pourraient être maintenues dans un relatif « état stable ». Deux grands facteurs au moins font qu'il ne peut en être ainsi.

Premièrement, pour un pays recevant une aide élevée, il n'est pas concevable que le flux net d'aide représente indéfiniment une part constante du PIB. Cette proportion finira par chuter, que les entrées diminuent en valeur absolue ou simplement n'augmentent pas aussi vite que le PIB.

Cette diminution relative du financement ne peut, à long terme – ni même, habituellement, à court terme – être remplacée par un accroissement du financement intérieur. De ce fait l'identité budgétaire exige qu'elle soit compensée soit par une augmentation des recettes soit par une réduction des dépenses, ou par quelque combinaison des deux.

Deuxièmement, à mesure que les pays atteignent des niveaux plus élevés de revenu par habitant, la taille relative de l'État tend à augmenter. Cela peut être dû à une mobilisation plus facile des recettes, à une demande accrue de services publics dans des pays devenus plus riches, ou résulter simplement d'une modification des processus politiques. Nous supposons ici que la première de ces explications s'applique au moins partiellement.

Dans un pays prévoyant à faible revenu, une façon simple de conjuguer ces deux observations serait de supposer que l'érosion relative de l'aide sera compensée par le renforcement de la capacité de recettes, de sorte que la dépense demeurera constante en proportion du PIB. Mais un tel équilibre n'a rien d'inévitable : il peut très bien n'être pas réalisable, ou n'être pas souhaitable, même s'il est faisable.

En particulier, des constatations abondantes montrent qu'augmenter le niveau des recettes domestiques en proportion du PIB est une entreprise longue et difficile. Il apparaît par exemple très difficile d'augmenter ce niveau ne serait-ce que de un demi pour cent du PIB par an. Même à ce rythme très optimiste, un pays actuellement aidé à hauteur de 10 % de son PIB, qui prévoit que ce niveau se maintiendra pendant dix ans avant de chuter à 5% devrait consacrer immédiatement tous ses efforts à tenter d'augmenter ses recettes intérieures, s'il ne veut pas devoir faire face à une réduction de ses dépenses dans dix ans.

Il peut paraître fantastique d'entreprendre des projections sur ces sujets s'étendant sur plusieurs décennies; mais il est nécessaire d'avoir une perspective à long terme, aussi sommaire soit-elle, pour que les décisions courantes puissent être prises avec prudence. C'est également nécessaire si l'on veut que les stratégies de réalisation des Objectifs de développement du millénaire ne soient pas que de simples déclarations d'intention. À partir d'hypothèses raisonnables sur le sentier futur des flux d'aide et de la mobilisation des recettes intérieures, divers sentiers de dépenses sont envisageables. Ce qui relie les différents sentiers praticables est leur profil respectif d'endettement associé. Par exemple un sentier où les dépenses sont concentrées en début de période impliquera une accumulation précoce d'emprunts qui seront ultérieurement réduits – en proportion du PIB – par rapport à un sentier où la part des dépenses reste stable. Cependant, à titre de mise en garde, il convient de noter que les sentiers qui concentrent les dépenses en début de période sont davantage vulnérables aux changements défavorables des projections de croissance ou de taux d'intérêts, qui peuvent les rendre non viables. La relation prévue entre les opérations de l'État et le PIB risque davantage d'être perturbée dans ces cas.

6 Inconstance des flux d'aide

Les pays bénéficiaires savent que les flux d'aide ne sont pas fiables, et ceci de plusieurs manières. Premièrement, il est très peu probable qu'ils restent constants à long terme en proportion du PIB. Paradoxalement ils peuvent diminuer relativement plus vite dans les économies qui réussissent, même si les donateurs restent déterminés à les soutenir, car le PIB de ces économies croît rapidement. Ensuite ils peuvent connaître des fluctuations considérables à

moyen terme. Cela reflète à la fois les modifications des priorités des donateurs et la mesure dans laquelle le pays continue d'être perçu comme étant « sur la bonne voie » étant donné ces priorités. Un problème connexe est que les donateurs ne peuvent en général s'engager beaucoup avant l'exercice budgétaire en cours, de sorte que les projections basées sur les montants d'aide engagés présentent en général des chutes très marquées à moyen terme, même lorsqu'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que ces flux restent stables à moyen terme. Troisièmement, même dans un cadre stable à moyen terme, les flux d'aide peuvent être très instables et volatils à très court terme – au cours de l'exercice budgétaire. L'influence conjoncturelle de l'aide, et ses conséquences, sont étroitement liées à ceci. Tous ces problèmes sont examinés l'un après l'autre, bien qu'ils se chevauchent évidemment dans une grande mesure. Ils présentent tous des difficultés pour l'amélioration de l'allocation de l'aide, mais aussi pour la gestion de la politique macroéconomique.

6.1 Tendances à long terme du ratio aide/PIB

Récemment encore, les discussions du sentier futur de ce ratio étaient centrées sur la notion qu'il allait sans doute chuter, car c'était à la fois l'enseignement du passé et ce qui était attendu en moyenne de cette relation dans tous les pays en développement. Dans un petit groupe de pays à faible revenu, chez certains desquels ce ratio avait enregistré des sautes considérables, les faits constatés étaient tout à fait différents; cependant même pour ceux là, on pensait en général que ces flux renforcés d'aide ne persisteraient pas longtemps, sans parler d'augmenter encore.

Des initiatives récentes indiquent que l'aide, même dans des pays où elle est déjà substantielle, pourrait enregistrer de nouvelles augmentations durables. Si cela se produit effectivement, cela montre encore plus clairement que la sortie finale de l'aide constituera un changement d'une importance correspondante.

Cela poserait problème même si deux conditions idéales étaient réunies. L'une serait que la structure effective de l'aide sur la durée soit garantie dès le départ. L'autre serait que les donateurs accordent au gouvernement bénéficiaire une liberté totale de séparer l'échelonnement des flux d'aide de l'échelonnement de leur emploi dans le pays. Cela impliquerait qu'ils soient libres d'investir l'aide sur les marchés internationaux et de ne tirer sur ces avoirs extérieurs que lorsque de meilleures possibilités d'emploi apparaissent sur le marché intérieur.

La raison pour laquelle une aide fournie à un tel « rythme » long demeurerait néanmoins problématique, même dans ces conditions idéales, est qu'elle poserait un grave problème de gestion aux autorités. On dispose à présent d'une expérience abondante sur les expansions momentanées des ressources publiques, dans lesquelles la nature transitoire du flux de recettes est souvent bien comprise, et où aucune contrainte n'empêche d'employer des avoirs extérieurs pour lisser l'absorption. Les faits généralement constatés ne sont pas encourageants sur les capacités des États à gérer ce type de problème intertemporel.

En ce qui concerne les flux d'aide, à long terme une telle liberté de séparer l'échelonnement des recettes de celui des dépenses n'existe pas ; si l'aide prend la forme d'une impulsion prolongée, elle doit être, approximativement au moins, dépensée simultanément. Cela signifie que ces longues fluctuations des ressources extérieures doivent être compensées par des variations correspondantes soit des recettes mobilisées, soit des dépenses. Les premières peuvent s'avérer

extrêmement ardues à réaliser, et éventuellement trop coûteuses même lorsqu'elles sont réalisables. Les secondes peuvent être également très coûteuses sous forme de ressources gaspillées, aussi bien lors de l'augmentation des dépenses que pendant leur décrue ultérieure.

L'idéal serait de pouvoir solutionner ce problème dans le cadre des entretiens en cours sur l'augmentation de l'aide. Comme cela paraît peu probable en pratique, il semble qu'en ce qui concerne la question de l'échelonnement sur la durée, la question se résumera sans doute à accepter la structure proposée ou à la refuser. Bien que la structure proposée puisse comporter un gaspillage de ressources considérable, elle offrira probablement un gain réel, de sorte que l'accepter serait le meilleur choix.

6.2 Fluctuations à moyen terme et chute des engagements d'aide

Nous avons vu au paragraphe précédent le problème que pose la gestion de flux substantiels et prolongés d'aide, même lorsqu'ils sont raisonnablement prévisibles. En pratique, un autre problème est que les donateurs ne peuvent prendre des engagements à long terme, de sorte que les pays bénéficiaires ne peuvent en général faire de prévisions raisonnablement fermes qu'à court ou moyen terme. Comme les horizons temporels sur lesquels les ressources sont engagées varient d'un donateur à l'autre, ces projections d'engagements finissent souvent par chuter, même à moyen terme. D'autre part les contributions annoncées n'aboutissent pas toujours à des engagements, et les engagements ne débouchent pas toujours sur des décaissements.

Cela pose un problème continu pour les gouvernements. On les encourage à juste titre à adopter un cadre de dépenses à moyen terme qui permet de planifier avec cohérence des programmes de dépenses sur un horizon de trois ans (en général). À cette fin, ils ont besoin de planifier les dépenses sur la base d'une « enveloppe de ressources » qui inclut les projections de flux d'aide sur cet horizon. Cependant ces projections sont en général entachées d'une incertitude considérable.

Les opinions diffèrent sur ce que pourrait être une stratégie prudente dans ces conditions. L'une d'elles, qu'on associe souvent aux missions du FMI, mais qui est aussi répandue dans les directions du budget, repose sur la notion qu'un « Tiens ! » vaut mieux que deux « Tu l'auras... ». L'argument est qu'il est très coûteux de devoir réduire l'envergure d'un programme après qu'il a été entrepris, de sorte qu'il vaut mieux concevoir les programmes en ne comptant que sur les ressources dont on est sûr de disposer. Si, comme cela arrive souvent, des ressources supplémentaires deviennent disponibles au-delà du plafond projeté, elles peuvent être utilisées pour réduire la dette publique intérieure ou compléter des programmes de dépenses existants.

Cette opinion implique qu'on est toujours bien avisé d'être prudent. C'est exact lorsque les pertes seront asymétriques en cas d'erreur, c'est-à-dire lorsqu'il serait extrêmement dispendieux de réduire des programmes en cours de mise en œuvre pour cause de déficits de financements, mais pas très coûteux d'augmenter les dépenses au-delà des niveaux programmés si des ressources additionnelles deviennent disponibles au-delà des niveaux escomptés. Il n'est pas évident qu'une telle asymétrie existe bien, en particulier lorsque la tendance systématique est de sous-projeter les entrées, de sorte que les révisions en hausse sont monnaie courante.

Cela donne à penser qu'il n'existe pas de conclusion générale robuste sur la bonne manière de gérer ces problèmes à moyen terme. La solution sera probablement spécifique au pays concerné. Chaque pays possède sa propre expérience de la relation entre les contributions annoncées et les engagements de ressources, entre les engagements annoncés et les engagements des exercices budgétaires ultérieurs, et entre les engagements et les décaissements. Cette expérience devrait permettre d'améliorer les projections centrales, encore que de fortes modifications de l'environnement de l'aide pourraient remettre cela en question.

À quel point un gouvernement devrait-il se fier à cette estimation centrale, cela dépend aussi en partie de l'expérience accumulée. Cependant elle peut être complétée par l'examen attentif, dans chaque programme sectoriel, des possibilités de réduire ou d'augmenter le programme à bref délai, et des coûts associés. Cela apporterait quelques éléments concrets sur l'existence éventuelle et le positionnement des asymétries mentionnées plus haut.

Les choses sont encore plus difficiles en cas de modification substantielle des relations entre les donateurs et le gouvernement bénéficiaire. S'il se produit par exemple une forte augmentation des flux nets d'aide, il est difficile de déterminer si le changement sera durable ou non. Dans le langage souvent utilisé pour décrire les chocs macroéconomiques, ce changement est-il « permanent » (persistant) ou « temporaire » (transitoire) ? Il est remarquablement difficile d'en décider. Naturellement, si l'on adopte un point de vue très prudent, les chocs favorables seront considérés comme temporaires et les chocs défavorables comme permanents. Cette forme de prudence extrême aurait le mérite de garantir la viabilité des politiques, au moins sur le plan technique. Cependant, dans un monde instable, celles-ci pourraient être inutilement coûteuses – il n'y aurait guère de lissage des dépenses à moyen terme – et il est difficile de croire qu'elles représentent le meilleur choix. En infligeant des coûts de transaction élevés à la population, elles pourraient aussi se révéler insoutenables sur le plan politique.

6.3 Instabilité et effets conjoncturels à court terme

Instabilité

Même si les flux à moyen terme sont raisonnablement stables, il peut aussi exister un problème d'instabilité à court terme. L'aide promise pour le premier trimestre de l'exercice budgétaire peut par exemple être reportée au deuxième ou au troisième trimestre. Pour le moment nous supposons que cette instabilité de l'aide n'est pas corrélée avec une instabilité quelconque des recettes intérieures ; nous y reviendrons plus tard. L'instabilité des recettes importe peu si l'intermédiation financière est assez intense dans l'économie, de sorte que l'État puisse financer aisément des déséquilibres temporaires entre recettes et dépenses. Cependant dans de nombreux pays en développement ce n'est pas le cas. Un exemple particulièrement grave est celui des administrations qui fonctionnent sur la base d'un budget mensuel en base caisse, où l'impératif de la rigueur budgétaire exclut de recourir à un financement intérieur en cours d'exercice, le manque de crédibilité interdisant toute discrétion à la politique budgétaire.

Dans ces conditions, l'instabilité à court terme des flux d'aide se traduit directement par une instabilité à court terme des dépenses. Comme certaines catégories de dépenses – par exemple les paiements d'intérêts et de salaires – sont moins compressibles que d'autres, les postes de dépenses plus discrétionnaires sont susceptibles de subir une instabilité supérieure à celle des recettes. Il s'ensuit une structure de dépenses très inégale et aléatoire, inefficace et inéquitable.

La solution évidente à ce problème serait que les donateurs mettent chacun davantage de soin à décaisser l'aide conformément au calendrier convenu, et conviennent collectivement d'un calendrier de décaissement relativement lisse et/ou bien corrélé avec la structure probable des dépenses. Naturellement les retards des décaissements sont parfois imputables aux gouvernements bénéficiaires ou à des désastres naturels autant qu'aux donateurs. Parfois ils sont dus à un manque de coordination entre les parties. Quoi qu'il en soit, l'expérience indique que le problème est difficile à éliminer, mais ce n'est pas une raison pour que les divers acteurs n'accroissent pas leurs efforts pour les résoudre.

La fourniture accrue de l'aide sous forme de soutien budgétaire, qui représente à beaucoup d'égards une évolution admirable, peut aussi rendre cette difficulté plus difficile à résoudre. Les déficits de financement extérieur liés aux projets se stérilisent eux-mêmes dans une large mesure; si le financement ne se matérialise pas, le projet est reporté quasi automatiquement. Traditionnellement, cela se produisait souvent « hors budget ». Avec l'appui budgétaire, ce lien direct est rompu et des décisions formelles doivent être prises pour faire face au déficit ; celui-ci devient un problème de gestion budgétaire. Dans un monde idéal, ce serait très bien ; il convient de traiter ces problèmes d'une manière cohérente, et le budget est le mécanisme approprié pour cela. Cependant lorsqu'il existe de graves contraintes de capacité dans l'administration, cette difficulté supplémentaire, et l'instabilité accrue du budget peuvent être difficiles à maîtriser.

Étant donné que ces problèmes d'échelonnement à court terme sont graves et qu'il est peu probable qu'ils puissent être éliminés à la source, la question se pose de déterminer la meilleure manière de les aborder. Il n'existe que trois possibilités. La première est le recours au financement intérieur pour lisser la dépense, étant donné l'arrivée aléatoire des ressources ; ainsi qu'on l'a déjà noté, ce mécanisme peut être très déstabilisant dans les économies où l'intermédiation financière est peu développée. La deuxième est de forcer les dépenses à suivre cette structure aléatoire ; comme nous l'avons vu également, c'est très nuisible à la fourniture des services publics. La troisième est de recourir au financement extérieur à titre de dispositif de lissage. Dans le paragraphe sur les asymétries à long terme, nous affirmions que le recours aux avoirs extérieurs comme dispositif de lissage était plus ou moins exclu dans le cadre de l'aide. Toutefois ce n'est pas le cas pour les asymétries à court terme. Les gouvernements peuvent faire usage de leurs réserves internationales à cette fin.

La détention de réserves de change substantielles a toujours été considérée comme un dispositif de lutte contre l'instabilité. Selon l'argument classique, l'État cherche à protéger la capacité du pays de maintenir un flux efficient d'importations du comportement aléatoire des exportations. Ces réserves permettent de maintenir les importations en cas de déficit momentané de recettes d'exportation, sans forcer de variations brusques du taux de change. Cependant, les réserves de change détenues par le gouvernement peuvent aussi être utilisées précisément de la même façon pour maintenir la dépense en cas de déficit momentané des recettes d'aide, sans créer de problème de financement intérieur. Les pays dont les exportations sont instables doivent détenir davantage de réserves internationales. C'est également vrai des pays qui doivent faire face à des flux d'aide importants et instables.

Effets conjoncturels

Nous avons centré notre attention jusqu'ici sur l'instabilité du flux d'aide. Cependant l'une des caractéristiques des pays en développement, particulièrement marquée dans les pays à faible revenu, est que les recettes intérieures aussi y sont instables. On peut donc se demander si ces deux types d'instabilité se renforcent mutuellement – c'est-à-dire s'ils sont procycliques – ou s'ils s'annulent – sont contracycliques. Si les variations à court terme de l'aide sont corrélées négativement à celles des recettes intérieures, ne pourraient-elles réduire l'instabilité globale, de sorte que l'instabilité de l'aide aurait des bienfaits cachés ? La question a été quelque peu controversée, mais les meilleures constatations suggèrent que la relation est faiblement procyclique.¹¹ Cela signifie que les coûts de l'instabilité de l'aide ne sont pas atténués par des variations compensatrices des recettes intérieures ; au contraire, l'instabilité de l'aide aggravera une position originellement instable.

Il semble que dans ce domaine aussi il serait nécessaire d'améliorer les politiques. Cependant cela pourrait s'avérer malaisé. L'aide peut être procyclique lorsqu'elle est liée aux résultats d'application des politiques, mais il ne serait pas indiqué d'inverser cette relation. En outre, les tentatives précédentes de rendre l'aide contracyclique, par exemple au moyen de fonds de stabilisation, ont en général échoué, ou même aggravé encore la situation en raison de retards dans les décaissements. En conséquence il vaut peut-être mieux s'efforcer de réduire l'instabilité et remettre à plus tard toute tentative de réduire le caractère procyclique de l'aide.

6.4 La politique macroéconomique face à l'inconstance de l'aide

Il existe d'abondants travaux sur les difficultés de la conception de la politique macroéconomique même dans les pays industrialisés, qui sont très stables et diversifiés, et où l'instabilité prend en général la forme d'un cycle conjoncturel des plus modérés. Les pays en développement connaissent pour la plupart des difficultés bien plus grandes; ils existent dans un univers de chocs relatifs bien plus grands, auxquels, étant moins diversifiés, ils sont plus vulnérables. Ceci est particulièrement vrai pour les petites économies.¹² L'inconstance de l'aide ne représente qu'une part du tableau, mais c'est une part importante.

Outre leur taille relativement importante, l'autre grande caractéristique des chocs qui ressort des considérations précédentes est qu'il est en général très difficile de déterminer s'ils sont transitoires ou permanents. Les réponses politiques appropriées à chaque cas sont très différentes : il faut lisser un choc momentané, s'adapter à un choc permanent. La difficulté du diagnostic présente donc de vrais problèmes pour la conception des politiques budgétaire, monétaire ou du taux de change, quoique de toute évidence il convient de privilégier la flexibilité. Des études toujours plus nombreuses sont consacrées à ce sujet, mais nous ne pouvons guère nous fier pour l'instant à notre capacité de concevoir des politiques robustes dans ces conditions.¹³ En dehors des problèmes qu'ils posent pour la politique macroéconomique, les chocs macroéconomiques peuvent aussi avoir un impact différencié sur certains groupes spécifiques, en particulier les pauvres, et il convient de trouver des moyens de compenser au moins en partie ces effets.¹⁴

7 Viabilité de la dette et arbitrage dons/prêts

Les dettes publiques extérieure et intérieure ont des propriétés et des conséquences très différentes. Nous ne pouvons couvrir les deux faute de place, et nous nous limiterons donc à la

dette publique extérieure, puisque c'est l'aide qui nous occupe ici.¹⁵ La viabilité de la dette est un concept des plus insaisissables, et peut-être pas le concept approprié, en particulier pour les pays à faible revenu.

Afin de placer cette dernière proposition dans son contexte, considérons brièvement la notion d'un endettement optimal, dans le cas d'emprunts nonconcessionnels pour lesquels la répudiation comme l'annulation sont exclues. Il existe alors en principe un sentier d'endettement optimal, étant donné les taux d'intérêts internationaux et les possibilités d'investissement sur le marché intérieur. Un endettement supérieur n'est pas souhaitable, car l'investissement additionnel qui pourrait être ainsi financé ne serait pas assez profitable pour financer le coût d'emprunt supplémentaire. Cependant même ainsi, il *serait possible* d'emprunter davantage tout en assurant le service de la dette; celle-ci, même supérieure au niveau optimal, demeurerait viable. Si l'on continuait d'accumuler les emprunts jusqu'à un niveau suffisant – on suppose des créanciers suffisamment imprévoyants et bien disposés – l'endettement deviendrait finalement insoutenable, en ce sens que le défaut de paiement deviendrait inévitable. Ces deux niveaux définissent les bornes d'une gamme de niveaux d'endettement viables mais non souhaitables. Il convient de noter la grande différence entre les concepts d'endettement optimal et d'endettement viable, et le niveau d'endettement qui peut être soutenu dans chaque cas. L'endettement optimal repose sur la relation entre le taux de rendement intérieur et le taux d'intérêt international; l'endettement viable sur la relation entre le taux de croissance – du PIB, ou éventuellement des exportations – et ce taux d'intérêt.

Considérons à présent les conséquences d'un niveau donné d'endettement initial dans ces conditions. Un endettement plus important impose des obligations plus lourdes de service de la dette, et réduit la dépense productive que l'État pourra entreprendre à l'avenir, étant donné le niveau attendu de ses recettes fiscales futures. Quel niveau d'endettement extérieur un gouvernement choisirait-il d'hériter en arrivant au pouvoir, s'il pouvait choisir ? La réponse est évidemment un niveau nul, ou mieux encore, un volume d'avoirs extérieurs infiniment grand (endettement négatif).

Quel lien entre tout ceci et la situation et les perspectives actuelles d'un pays à faible revenu qui a été fortement endetté, a reçu un allègement de dette au titre de l'initiative PPTTE, et est admissible à un financement concessionnel ? Le financement concessionnel se distingue du financement non concessionnel par trois grandes caractéristiques, outre le fait qu'il est évidemment moins cher. Premièrement l'accès en est rationné au présent. Deuxièmement, l'accès en sera retiré à l'avenir. Il ne sera donc pas possible de le reconduire indéfiniment. Troisièmement, le degré effectif de concessionnalité est incertain, puisqu'un allègement de dette pourrait intervenir à l'avenir dans certaines conditions. En outre, ces caractéristiques ne sont pas indépendantes. Par exemple un pays en croissance rapide tendra à perdre l'accès à ce financement et n'obtiendra probablement pas d'allègement de dette à l'avenir, par rapport à un pays qui reste piégé dans les faibles revenus. Tout ceci rend le financement concessionnel tout à fait différent du financement classique.

Quatre propositions paraissent émerger de cette analyse pour les pays à faible revenu. La première est qu'il n'y a pas de façon simple et claire d'évaluer les limites de la viabilité de la dette extérieure. Ce qui paraît aujourd'hui aisément viable ne le serait peut-être plus si l'accès *futur* au financement concessionnel devait être rapidement fermé. Ce qui semble à présent

insoutenable pourrait s'avérer aisé en cas de futur allègement supplémentaire de dette. Deuxièmement, entre la capacité d'absorption d'aide d'un pays et sa capacité à accepter un endettement concessionnel supplémentaire sous réserve d'une règle arbitraire de viabilité telle que les critères de l'initiative PPTE, le divorce peut être complet.¹⁶

Troisièmement, si le but réel de l'aide est d'assister le développement, le critère devrait être de répartir les ressources d'aide disponibles entre les pays en fonction de leurs besoins et de leur capacité à utiliser et à absorber ces ressources. Il ne semble pas utile d'y superposer, à titre de mécanisme subsidiaire de rationnement, une contrainte additionnelle représentant quelque prétendue limite de viabilité de la dette.¹⁷ Il serait bien sûr possible en principe de varier continuellement l'élément de don des prêts afin que le niveau des ressources transférées, déterminé par la bonne volonté des donateurs et la capacité des pays bénéficiaires, soit maintenu compatible avec une VAN de la dette conforme à quelque règle du type PPTE. Mais cela serait coûteux à calculer et quasiment impossible à mettre en œuvre, outre qu'on ne voit pas quelle utilité cela pourrait bien avoir.

Quatrièmement, et par conséquent, si l'on accepte cet argument, il n'est guère utile de continuer à fournir des prêts concessionnels aux pays à faible revenu, et il vaudrait mieux les remplacer complètement par un mécanisme de dons pour délivrer l'aide. Il existe naturellement des arguments contraires.

L'un des arguments en faveur du maintien des prêts concessionnels est qu'ils imposeraient une discipline qui serait absente dans un régime de dons pur. C'est à voir. Avec le financement concessionnel du type IDA, par exemple, la « discipline » est ajournée pendant si longtemps qu'il est probable que le gouvernement aura changé avant qu'elle ne commence – timidement – à se faire sentir. En fait il est très probable qu'elle fonctionne à l'envers, les gouvernements devant répondre des actions de leurs prédécesseurs, mais non des leurs propres. Aucun mécanisme d'incitation sérieusement conçu n'aurait de telles propriétés. Un argument similaire est que, malgré cet asynchronisme, au moins les prêts exercent – quel que soient leurs contractants – une contrainte sur le gouvernement actuel en raison de la nécessité de couvrir le service de la dette associée. Mais c'est là une arme à double tranchant, car la communauté des donateurs hésitera à déclarer un défaut de paiement contre elle-même. Par conséquent d'importants flux bruts de financement par les donateurs peuvent apporter un sentiment illusoire de discipline. À beaucoup d'égards c'est le flux net qui constitue la discipline réelle, et cela resterait vrai dans un régime de dons strict.

Un autre argument en faveur de la poursuite des prêts est qu'il faudrait plus ou moins refondre les IFI pour qu'elles puissent fonctionner avec des dons plutôt que des prêts. Cependant, bien que cela puisse représenter une difficulté pratique importante, il est difficile de croire qu'elle serait insurmontable si la volonté existait de la résoudre.

8 Conclusions

Cette étude a passé en revue la longue liste des problèmes macroéconomiques qu'une augmentation substantielle des flux d'aide est susceptible de faire apparaître. D'une manière générale, la conclusion est que si l'augmentation des ressources s'accompagne bien de complications qui doivent être gérées, il n'y a aucune raison de croire qu'elles ne peuvent être

employées efficacement. Les études de cas qui seront vues au cours de cette séance, et la discussion générale pendant le séminaire jetteront là-dessus davantage de lumière. Plutôt que de résumer ce qui est déjà très sommaire, nous conclurons par une question hypothétique et peut-être politiquement incorrecte : supposons qu'un pays à faible revenu soit annexé par un très riche voisin, devenant ainsi une nouvelle région de ce riche pays. Paraît-il vraiment concevable que ce dernier serait dans l'incapacité de déployer des ressources substantielles dans cette nouvelle région désavantagée et de réussir à engendrer un développement très accéléré ?

Références

Acemoglu, D., S. Johnson, J. Robinson et Y. Thaicharoen, 2003, « Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth ». *Journal of Monetary Economics* 50: 49-123.

Adam, C. et D. Bevan, 2004, « Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance, and Dutch Disease in Low Income Countries », Department of Economics Working Paper 201, Oxford University.

Addison, T. et A. Roe, 2004, *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction, and Growth*, Palgrave MacMillan, Basingstoke et New York, pour UNU-WIDER.

Resource Abundance and Economic Development, 2001, sous la direction de Auty, R., OUP, Oxford.

Basci, E., M. Fatih Ekinçi et M. Yulek, 2004, « On Fixed and Variable Surplus Rules ». Document de travail du FMI, WP/04/117.

Bulir, A. et A. Hamann, 2001, « How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications? » Document de travail du FMI, WP/01/167.

Secrétariat du Commonwealth/Banque mondiale, 2000, « Small States: Meeting Challenges in the Global Economy », rapport d'un groupe de travail commun.

Fedelino, A. et A. Kudina, 2003, « Fiscal Sustainability in African HIPC Countries: a Policy Dilemma? » Document de travail du FMI, WP/03/187.

Ferreira, F., G. Prenzushi et M. Ravallion, 1999, « Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond ». Policy Research Working Paper no. 2160, Banque mondiale.

Gupta, S., B. Clements, G. Inchauste, 2004, *Helping Countries Develop: the Role of Fiscal Policy*, FMI, Washington.

Lawrence, R. et D. Weinstein, 2001, « Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? », sous la direction de J. Stiglitz et S. Yusuf, *Rethinking the East Asian Miracle*, Banque mondiale et OUP, Oxford.

Moore, M., 1998, « Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World », sous la direction de M. Robinson et G. White, *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*, OUP, Oxford.

O'Connell S., C. Adam, E. Buffie et C. Patillo, 2004, « Managing External Volatility: Central Bank Options in Low-Income Countries », étude présentée aux réunions de l'AEA, janvier 2005.

Sachs, J.D., *et al.*, 2004, « Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals » Rapport sur le Projet pour le millénaire de l'ONU.

Banque mondiale, 1997, Rapport sur le développement dans le monde 1997 : « L'État dans un monde en mutation ».

Notes

¹ Étant donné l'objet de l'étude et l'étendue des sujets abordés, il n'était ni possible ni souhaitable de tenter de fournir une bibliographie complète. Cependant certains exemples représentatifs, qui comportent eux-mêmes des références extensives, sont indiqués. Les notes ci-dessous sont essentiellement destinées à les signaler.

² Sachs *et al.*, 2004.

³ Par exemple Moore, 1998.

⁴ Auty, 2001.

⁵ Par exemple Acemoglu *et al.*, 2003.

⁶ Banque mondiale, 1997 marque un tournant vers l'acceptation de la nécessité de s'occuper formellement de la réforme institutionnelle.

⁷ Banque mondiale, 1997.

⁸ Le rôle prééminent des exportations, plutôt que des importations, comme filière de transfert technologique est de plus en plus remis en question depuis quelque temps. Voir par exemple Lawrence et Weinstein, 2001.

⁹ Adam et Bevan, 2004.

¹⁰ Adam et Bevan, 2004.

¹¹ Bulir et Hamann, 2001.

¹² Secrétariat du Commonwealth/Banque mondiale, 2000.

¹³ En ce qui concerne les implications pour la politique monétaire et du taux de change, voir O'Connell *et al.*, 2004; pour la politique budgétaire, voir Basci *et al.*, 2004; les chapitres 2-4 dans Addison et Roe, 2004; et Gupta *et al.*, 2004.

¹⁴ Ferreira *et al.*, 1999, par exemple.

¹⁵ Il convient cependant de noter que la dette intérieure est un sujet important et négligé, même dans le contexte de l'aide.

¹⁶ Cela n'enlève rien à l'importance opérationnelle des critères de l'initiative PPTE, qui offrent des règles concrètes d'action pour mobiliser les allègements de dette nécessaires.

¹⁷ Ce point est de plus en plus largement reconnu, par le FMI également. Voir par exemple Fedelino et Kudina, 2003.