

Guillaumont Jeanneney, Sylviane

Working Paper

Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités

FERDI Document de travail, No. P03

Provided in Cooperation with:

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Guillaumont Jeanneney, Sylviane (2008) : Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ? La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités, FERDI Document de travail, No. P03, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269283>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements ?

La capacité d'absorption de l'aide et l'efficacité de l'aide dépendent de ses modalités

Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

 SYLVIANE GUILLAUMONT JEANNENEY est Professeur Émérite à l'Université d'Auvergne et chercheur au CERDI. Elle est également membre du Conseil d'Administration de l'Agence Française de Développement. Ses thèmes de recherche principaux sont l'économie du développement, la coopération internationale, les politiques monétaires et budgétaires et les questions environnementales.

Introduction

Le sentiment de nombreux dirigeants des pays en développement est que les engagements d'aide des pays industrialisés vis-à-vis des pays en développement mettent plusieurs années à se concrétiser par des dépenses. Or des délais longs et variables rendent imprévisibles les flux d'aide et difficile la mise en oeuvre de la politique économique, particulièrement de la politique budgétaire. C'est pourquoi la « Déclaration de Paris a prévu d'améliorer la prévisibilité de l'aide. Mais les progrès ont été faibles (CAD 2008) puisque la proportion de l'aide versée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle est programmée est passée en moyenne de 41% à 46%¹.

... / ...

1. Indicateur 7. Ces chiffres comme les suivants tirés de CAD (2008) concernent l'échantillon des 33 pays en développement qui ont participé à l'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris en 2006 et en 2008.

Introduction

Le sentiment de nombreux dirigeants des pays en développement est que les engagements d'aide des pays industrialisés vis-à-vis des pays en développement mettent plusieurs années à se concrétiser par des dépenses. Or des délais longs et variables rendent imprévisibles les flux d'aide et difficile la mise en oeuvre de la politique économique, particulièrement de la politique budgétaire. C'est pourquoi la « Déclaration de Paris a prévu d'améliorer la prévisibilité de l'aide. Mais les progrès ont été faibles (CAD 2008) puisque la proportion de l'aide versée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle est programmée est passée en moyenne de 41% à 46%¹

Le paradoxe est qu'il existe peu d'information précise sur les délais de déboursement de l'aide. Un indicateur possible est le ratio des engagements non déboursés par rapport versements annuels, mais il ne fait pas partie des indicateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). En fait, à partir des statistiques d'aide recensées par celui-ci, il est difficile de calculer ce ratio. D'une part si les versements d'aide sont bien déclarés, il n'en est pas de même des engagements qui souvent ne sont que partiellement recensés. D'autre part il convient de ne considérer que « l'aide programmable » calculée en soustrayant de l'aide totale l'aide d'urgence, l'aide alimentaire, les annulations de dette, la coopération technique et les coûts administratifs ; ce concept vise à cerner « les nouveaux apports qui se traduisent par de véritables transferts de ressources au profit de l'économie des pays en développement »² et pour lesquels se pose en fait la question des délais de remboursement ; ce calcul n'est possible que pour quelques bailleurs. Selon cette méthode³, entre 2001 et 2005, le délai de déboursement de l'aide à l'Afrique de la Commission européenne et de la Banque mondiale aurait été en moyenne un peu supérieur à cinq années, le délai de l'Allemagne de huit ans, celui du Japon de cinq ans, celui du Canada de quatre ans et celui du Royaume –Uni bien inférieur (soit 1,5 à 2 ans). Pour toutes ces sources d'aide il apparaît une tendance à la décroissance des délais depuis 2001, après une forte augmentation les années précédentes. Un autre intérêt des calculs effectués à partir des données du CAD est de révéler que les délais sont à la fois très différents selon les donneurs dans un même pays receveur et selon les pays receveurs pour un même donneur ; cela signifie que les causes des délais de déboursements sont bien à rechercher du côté des deux partenaires⁴.

On peut aussi se reporter au calcul des délais moyens de décaissement calculé par les agences d'aide elle-mêmes: sur la période 2003-2007, toutes destinations confondues, le délai moyen de Europe-aid est de 3,4 ans, de la Banque mondiale et de l'AFD de 4,3 ans et de la Banque africaine de développement de 5 ans⁵.

¹ Indicateur 7. Ces chiffres comme les suivants tirés de CAD (2008) concernent l'échantillon des 33 pays en développement qui ont participé à l'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris en 2006 et en 2008.

*CERDI, CNRS et Université d'Auvergne
S.Guillaumont@u-clermont1.fr

² OCDE *Coopération pour le développement rapport2007*, Rapport de Richard Manning, Président du CAD, p.16. p.69

³ Les calculs ont été réalisés par un doctorant du CERDI Gaoussou Diarra.

⁴ A titre d'exemple en 2006 au Sénégal les délais de la Banque mondiale sont de environ de trois ans et ceux de la Commission européenne de neuf ans.

⁵ D'après un recensement de l'agence française de développement, soit Banque mondiale 23% Banque africaine de développement : 20%, EuropeAid 29%, Agence française de développement 23%,; Banque européenne d'investissement 89%

Si notre colloque permettait de réunir des informations plus précises sur les délais de l'aide, il aurait déjà fait œuvre utile. Mais nous souhaitons aller plus loin. Mon rôle au début de ce colloque est de replacer la question de l'accélération des déboursements de l'aide publique au développement par rapport aux débats sur les conditions d'efficacité de cette aide. J'espère ainsi dessiner un cadre conceptuel à nos réflexions. Je le ferai en posant trois questions :

- 1) Quelles sont les principales causes des délais recensées par la littérature ? De ces causes dépendent en effet les obstacles à surmonter en vue d'accélérer les versements ?
- 2) Quels sont les risques encourus si l'on cherche à lever ces obstacles ?
- 3) En dépit de ces risques pourquoi est-il souhaitable, voir indispensable, d'accélérer les déboursements?

II Quelles sont les causes principales des délais de décaissement de l'aide et les obstacles à l'accélération des déboursements ?

L'idée de base est que la « capacité d'absorption de l'aide » est limitée, par des contraintes physiques et administratives. Sans nier l'existence de ces contraintes (le premier objet de ce colloque est bien de les inventorier), nous voudrions suggérer que ces contraintes, plutôt que de conduire à restreindre le volume de l'aide ou à en ralentir les déboursements (autrement dit de renoncer à un big push), devraient conduire à réformer les modalités même de l'aide. Autrement dit *la capacité d'absorption de l'aide dépend de ses modalités.*

Les contraintes physiques à l'absorption de l'aide

En premier lieu il existe à court terme des contraintes physiques à l'accroissement des dépenses dans les secteurs prioritaires. C'est en particulier le cas si on veut accroître les services sociaux de base. Par exemple, il ne suffit pas de construire des écoles et des dispensaires ; encore faut-il disposer d'instituteurs et d'infirmiers ou de médecins dont la formation ne saurait être immédiate. En fait cette contrainte signifie qu'il faut consacrer une partie de l'aide supplémentaire à la formation des maîtres et des agents de santé. Ici la contrainte ne réside pas tant dans le volume des dépenses que dans la séquence des différentes catégories de dépenses. Un autre exemple est la nécessité de construire des routes pour désenclaver les villages périphériques avant de les doter des services de base. Le choix de la séquence des dépenses est fondamental pour que le développement des services de bases ne se traduise pas par une baisse de leur qualité qui les rendrait inopérants. Les responsables des projets sur le terrain pourront nous dire s'il existe des progrès à faire dans l'instruction des projets et plus encore dans la définition des stratégies sectorielles..

Les contraintes administratives à l'absorption de l'aide

A ces contraintes physiques s'ajoutent des contraintes administratives qu'il devrait être plus aisé de lever. Il est certes normal que l'aide projet soit déboursée relativement lentement, au rythme de la réalisation des projets, Mais l'expérience montre que la durée de réalisation des projets est souvent bien supérieure à celle qui avait été prévue au moment de l'étude du projet. Nous avons à nous demander si, sans nuire à la qualité des projets, une accélération de leur réalisation, est possible. Plus contestables sont les délais de déboursements des aides budgétaires (globales ou sectorielles) dont la finalité est précisément d'être à déboursement rapide.

Dans les causes de l'accumulation des engagements non déboursés, il est difficile de départager la responsabilité des pays receveurs et celle des donateurs. Ceux-ci ont mis en place des procédures de gestion de leur aide qui sont complexes, propres à chacun d'entre eux, et s'harmonisent mal avec les faibles capacités d'administration des pays partenaires. L'acuité de ce problème a été reconnue par les bailleurs extérieurs qui, au Forum de Paris en 2005, se sont engagés à harmoniser leurs procédures et à les aligner sur les systèmes et procédures des pays aidés. Mais a-t-on vraiment progressé ? Il semble que les donateurs n'utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques que dans 45 % des cas et les systèmes nationaux de passation des marchés que dans 43% des cas, pour un objectif commun de 80% et la progression depuis 2005 est faible.⁶ Les procédures spécifiques à chaque donneur représentent un énorme coût de gestion pour les pays receveurs, alors même que leur capacité de gestion sont restreintes. Certains Etats reçoivent en moyenne plusieurs missions d'experts par jour ! Le suivi de la Déclaration de Paris note de façon inquiétante que les missions conjointes des donateurs ne s'élèvent en moyenne qu'à 20%. Pouvons nous faire des suggestions concrètes dans ce domaine ?

La pratique de la conditionnalité

D'autre part le versement des aides budgétaires est généralement soumis à l'adoption par le pays partenaire de diverses mesures de politique économique dont la non réalisation empêche ou ralentit souvent le décaissement. Cette pratique de la conditionnalité a conduit de nombreux gouvernements de pays en développement à ne plus se sentir responsables de leur politique économique et souvent « à faire semblant » d'être d'accord sur la politique négociée pour obtenir l'aide, mais sans avoir vraiment l'intention de mettre en œuvre la politique convenue. Par un enchaînement malheureux, les donateurs étaient devenus de plus en plus tatillons, avec des exigences parfois contradictoires, et les gouvernements de moins en moins responsables. L'appropriation des politiques est donc un objectif majeur, et d'autant plus justifié que les pays deviennent plus démocratiques. C'est pourquoi depuis une dizaine d'années de nombreuses voix se sont élevées pour préconiser que les gouvernements des pays en développement se « réapproprient » leur politique. L'appropriation des politiques par les pays partenaires et l'alignement des donateurs sur les stratégies nationales qui en est le corollaire sont certes des engagements de la Déclaration de Paris, réaffirmés par l'Agenda d'action d'Accra, mais les moyens pour les atteindre, notamment par la réforme de la conditionnalité, restent flous et peu contraignants.

Comment devrait-on réformer la conditionnalité pour la rendre plus efficace, c'est-à-dire accélérer les déboursements tout en augmentant l'efficacité de la dépense grâce à une appropriation nationale de la politique économique ? C'est certainement un sujet important pour ce colloque. Nous avons ailleurs plaidé pour qu'une conditionnalité de résultats remplace la conditionnalité actuelle d'instruments ou de mesures de politique économique (Collier et al. 1997, Adam et al. 2004). C'est une solution dont la Commission européenne s'est fait l'avocat et qu'elle a commencé à mettre partiellement en œuvre. Idéalement cette nouvelle pratique reviendrait à ce que le gouvernement du pays aidé négocie avec le donneur les résultats qu'il compte atteindre (par exemple en matière d'éducation ou de réduction de la mortalité) en restant complètement libre du choix de sa politique. S'il atteint les résultats, il pourra bénéficier d'une poursuite de l'aide budgétaire, voire de son augmentation. Cette nouvelle conditionnalité, en même temps qu'elle favoriserait l'appropriation par les pays receveurs, faciliterait la coordination des bailleurs de fonds et une modulation des apports en fonction du

⁶ CAD 2008, indicateurs 5a et 5b.

degré d'atteinte des résultats, évitant une rupture brutale des financements. Mais elle implique un changement radical du métier de donneur, difficile à réaliser: perdre l'habitude de décider à la place de l'autre de ce qui est le meilleur, être moins impatient dans la mesure des résultats, comprendre l'ensemble des facteurs qui les expliquent et notamment les contraintes externes et les chocs qui ont pu les affecter (Adam et al. 2004, Guillaumont et Guillaumont Jeanneney 2004). Elle implique aussi un changement de mentalité chez les receveurs d'aide, que les responsables nationaux acceptent d'endosser les éventuels échecs sans en reporter la responsabilité sur les partenaires extérieurs et mettent en place un véritable suivi des résultats en matière de développement⁷.

Supposons que grâce aux actions suggérées par notre réunion, les déboursements de l'aide soient sensiblement accélérés. Cette accélération comporte-t-elle des risques ?

II Quels sont les risques d'une accélération des déboursements ?

Deux grandes catégories de risques à une accélération des versements d'aide sont mis en avant, plus particulièrement par les donateurs : un risque de gaspillage de l'aide, liée à un affaiblissement des institutions dans les pays aidés, et un risque de déséquilibre macroéconomique. .

Risque de gaspillage de l'aide et d'affaiblissement des institutions

Le risque de gaspillage de l'aide est évidemment le premier risque évoqué par les bailleurs de fonds. L'objet de ce colloque est bien de définir les conditions par lesquelles l'accélération des déboursements ne nuira pas à la qualité des projets de développement ou de la dépense publique. Cela implique que l'accélération soit effectivement accompagnée par un progrès des capacités de gestion des administrations locales, se traduisant par une amélioration des maîtrises d'ouvrage et du circuit de la dépense publique, et par une réforme des pratiques des donateurs, notamment de la conditionnalité de leur aide, induisant une meilleure appropriation nationale et une plus grande efficacité des politiques publiques.

Cependant certains économistes ont exprimé la crainte qu'un accroissement massif des versements d'aide n'affaiblisse les institutions du pays receveur, devenu excessivement dépendant de l'aide, alors même que la qualité des institutions est de plus en plus considérée comme la condition d'une bonne politique économique et comme un facteur déterminant de la croissance économique (Acemoglu et al. 2003). Une hypothèse souvent avancée est qu'une aide plus généreusement accordée conduise indûment les gouvernements à réduire l'effort fiscal⁸. Il est aussi suggéré que les contribuables seraient alors moins incités à contrôler l'action de leur gouvernement et à exiger une certaine transparence des dépenses publiques (Bevan 2005).

⁷ Le suivi de la Déclaration de Paris fait apparaître que seulement trois pays sur les 33 ayant répondu à l'enquête seraient dotés de solides cadres axés sur les résultats. Mais peut-être est-on trop exigeant sur l'étendue des statistiques à collecter alors que quelques indicateurs clés pourraient suffire.

⁸ Ceci n'est pas contradictoire avec l'idée que parfois l'aide doit servir à réduire la pression fiscale en vue de stimuler la croissance (Gunning 2004))

Ce risque ne serait pas absent si l'accélération des versements était obtenue, comme nous venons de l'envisager, par une diminution des contrôles exercées par les donateurs sur l'affectation des ressources et les mesures de politiques économiques mises en œuvre par les receveurs. C'est pourquoi il serait très important que la nouvelle conditionnalité fondée sur les résultats soit effectivement appliquée par l'ensemble des donateurs, c'est-à-dire que l'aide soit collectivement réduite par ceux-ci si les résultats n'étaient pas atteints sans qu'un grave événement exogène ait pu l'expliquer, afin d'assurer la crédibilité de la nouvelle conditionnalité.

Le risque de déséquilibre macroéconomique ou syndrome hollandais dépend de l'affectation de l'aide

Si les engagements d'aide continuent à progresser et si le ratio des versements aux engagements s'élève sensiblement, la part de l'aide dans le revenu national des Etats receveurs et dans leur budget va augmenter sensiblement dans les années à venir, alors même que dans certains pays, en particulier les « Pays moins avancés » (PMA), ces parts sont déjà relativement élevées. En 2006 les versements d'aide au développement ont constitué pour les Etats d'Afrique au Sud du Sahara en moyenne 6% de leur revenu national brut, cette proportion a été supérieure à 20% dans huit pays sur cinquante, atteignant même 54% au Libéria et 52% au Burundi⁹.

Une augmentation rapide de l'aide au développement pose un problème de gestion macroéconomique dans les pays aidés. On sait en effet qu'un brusque afflux de ressources extérieures, dû par exemple à une forte amélioration des termes de l'échange, à une découverte de ressources naturelles ou encore à des investissements directs étrangers, peut être à l'origine d'un « syndrome hollandais »¹⁰. L'analyse a été dès les années quatre-vingt transposée à un accroissement de l'aide publique au développement (Van Wijnbergen 1985). Le raisonnement est simple : l'afflux de ressources extérieures qui résulte de l'accroissement de l'aide, s'il n'est pas complètement absorbé par des importations supplémentaires, entraîne une augmentation de la demande de biens non échangeables internationalement ; s'il n'existe pas de capacité de production inemployée dans ce secteur, cette augmentation de la demande entraîne une hausse du prix relatif de ces biens, autrement dit une appréciation du taux de change réel (ou appréciation réelle de la monnaie nationale) et une perte de compétitivité¹¹. Cette appréciation réelle se manifeste notamment par la hausse de la rémunération réelle du travail qualifié car ce dernier est un facteur de production rare dans les pays en développement ; elle risque donc d'affecter particulièrement le secteur industriel ou de services utilisant une technologie moderne et demandeur de travail qualifié (Rajan et Subramanian 2005).

La probabilité d'une augmentation de la demande de biens non échangeables internationalement est d'autant plus grande que l'aide, comme la découverte de ressources

⁹ OCDE *Coopération pour le développement Rapport 2007* (2008) p.204

¹⁰ Les analyses du syndrome hollandais sont foison (voir notamment Collier et Gunning 1999).

¹¹ Il existe deux expressions du taux de change réel: l'une, particulièrement utilisée par la littérature sur les pays en développement qui est le prix des biens échangeables internationalement relativement au prix des biens non échangeables dans le pays considéré, l'autre qui est le rapport des indices généraux de prix à l'étranger et dans le pays considéré, exprimés dans la même monnaie (par conversion par le taux de change). Pour un niveau donné de productivité, une hausse de ces deux indices ainsi définis (ou dépréciation réelle de la monnaie nationale) correspond à une amélioration de la compétitivité du pays considéré ; inversement une baisse de ces deux indices, supposée ici induite par la hausse du prix des biens non échangeables, entraîne une détérioration de la compétitivité.

naturelles, augmente directement les ressources de l'Etat, alors qu'une hausse du prix des exportations ou une augmentation des investissements directs étrangers alimente plus largement le secteur privé. En effet le contenu de la dépense publique en biens non échangeables et en rémunération de travail qualifié (à travers les salaires de la fonction publique) est plus élevé que celui de la dépense privée. C'est pourquoi le risque de « syndrome hollandais » dû à une forte augmentation de l'aide est un sujet de préoccupation pour les décideurs politiques (Buffie et alii 2004, Adam 2005, Gupta et al.2005, IMF 2005), d'autant plus que les politiques monétaire et budgétaire sont relativement désarmées face aux conséquences macroéconomique d'un afflux d'aide¹².

Cependant les études appliquées consacrées à ce phénomène ne sont pas parvenues à établir l'existence d'un lien permanent entre flux d'aide, appréciation réelle de la monnaie et perte de parts de marché. De plus et surtout, *de l'affectation sectorielle de l'aide dépend l'acuité du problème*. En effet le supplément d'aide peut permettre d'accroître les capacités de production du secteur des biens non échangeables, contribuer à la formation professionnelle pour élever le nombre de travailleurs qualifiés, ce qui est un frein à la hausse des prix et du coût du travail ; elle peut aussi contribuer à augmenter la productivité du secteur des biens d'exportation ou de substitution à l'importation, ce qui peut compenser l'effet de l'appréciation réelle sur la compétitivité de l'économie. C'est pourquoi il convient que l'aide au développement ne soit pas affectée seulement aux secteurs sociaux (l'investissement dans l'éducation et la santé des enfants n'a sur la productivité du travail qu'un effet à long terme), mais aussi aux secteurs productifs (entreprises agricoles et industrielles, infrastructures de communication, formation des travailleurs, diffusion de nouvelles technologies). Ainsi serait-il dangereux d'exclure tout prêt aux pays pauvres en finançant par dons uniquement des projets à finalité sociale et à rentabilité lointaine (dans l'esprit des Objectifs du Millénaire pour le développement 2 à 5) ou de trop accroître la part de l'aide budgétaire par rapport à l'aide projet dans le seul but d'accélérer les déboursements, si ce transfert se traduisait par une diminution de l'aide destinée à des projets directement productifs.

Un autre risque macroéconomique réside dans une accélération des déboursements qui ne serait que transitoire, notamment parce qu'elle s'accompagnerait, contrairement à notre hypothèse de départ, d'une moindre qualité des projets et de la dépense publique, ce qui conduirait les donateurs à réagir en renforçant leurs contrôles et les conditions de leurs déboursements. L'instabilité de l'aide s'accompagnerait alors d'une instabilité du taux de change réel. Lorsque celle-ci n'est pas anticipée par les agents économiques, elle se traduit par des réallocations de ressources entre secteurs, coûteuses et injustifiées à long terme ; même anticipée, elle peut conduire à des cessations d'activité en présence d'une imperfection du marché du crédit, difficilement réversibles. Les conséquences défavorables de l'instabilité du taux de change réel sur le développement du commerce extérieur et de manière plus générale sur la croissance sont maintenant bien établies (Guillaumont et alii 1999, Bleaney et Greenaway 2001).

¹² Le risque d'appréciation réelle existe quel que soit le régime des changes : si le change est fixe, l'appréciation réelle se réalise à travers l'inflation interne et s'il est flottant par l'appréciation nominale de la monnaie. En régime de change fixe, la Banque centrale peut stériliser une partie des réserves en devises supplémentaires (Buffie et alii 2004). La politique budgétaire a aussi un rôle important à jouer puisque l'appréciation de la monnaie est atténuée si l'aide supplémentaire ne sert pas seulement à financer des dépenses nouvelles, mais aussi à réduire les impôts ou bien se substitue au financement interne du déficit.

En somme, là encore des modalités de l'aide et de la qualité de la coopération entre donateurs et receveurs dépend l'ampleur du risque de déséquilibre macroéconomique lié à l'accélération des versements de l'aide.

III Pourquoi convient-il d'accélérer les déboursements de l'aide publique au développement ?

La volonté d'accélérer les versements de flux d'aide trouve naturellement sa source dans le retard de développement des pays en développement et particulièrement des PMA qui se situent principalement en Afrique. L'urgence de l'action est renforcée par la crise financière actuelle.

Le risque de piège à pauvreté et la nécessité d'un « big push »

Les pays les moins avancés (PMA) selon la classification des Nations unies, souffrent de handicaps structurels qui risquent de les maintenir dans un piège à pauvreté, empêchant leur produit par tête de converger vers celui des autres pays. Ces obstacles sont les critères mêmes d'identification des PMA (Guillaumont 2008):

- 1) la faiblesse de leur revenu par tête, qui induit un faible taux d'épargne intérieure ;
- 2) le bas niveau de leur capital humain, qui est la source d'une faible productivité du travail ;
- 3) leur grande vulnérabilité économique due à leur forte exposition aux chocs exogènes internes et externes, qui se traduit par une forte instabilité de leur production, en particulier agricole, et de leurs exportations, qui rend plus difficile la mise en œuvre de la politique économique et ralentit la croissance.

Ces deux dernières caractéristiques expliquent que les PMA reçoivent peu d'investissements directs étrangers, alors même que la croissance rapide de leur population active nécessite un taux élevé d'investissement.

Dans ces conditions, seule une aide massive rapidement déboursée permettrait de réduire ces obstacles et d'entraîner une croissance durable (Sachs, 2004). On retrouve la théorie du « big push » d'un ancien économiste du développement Rosenstein-Rodan (1943 et 1961). Cette théorie a rencontré un écho favorable dans la communauté internationale qui s'est notamment manifesté par l'adoption des « Objectifs du Millénaire pour le développement » et par l'engagement des Etats de l'OCDE d'accroître leur effort d'aide au développement. Celui-ci, qui avait connu un déclin dans les années quatre-vingt-dix, croît lentement depuis 1998. Cependant, dans de nombreux PMA, la réalisation des OMD a pris du retard (Nations unies 2008).

La thèse relative à l'existence de « pièges à pauvreté » et la justification d'un « big push » a certes été l'objet d'un certain nombre de critiques. Ainsi Kraay et Raddatz (2005) ont fait valoir que les pays pauvres ont rarement une croissance nulle et que le taux d'épargne et la productivité du capital y sont en général supérieurs au niveau théoriquement compatible avec l'existence d'un « piège à pauvreté ». Même si cela était le cas, l'objectif de convergence du niveau de vie des pays pauvres vers celui des pays riches implique une accélération de la croissance des premiers¹³.

¹³ Un autre argument contre le « big push » est avancé par Easterly (2005) qui soutient que les pays qui ont historiquement connu un décollage de leurs économies le doivent plus à la qualité de leurs institutions qu'à une aide massive ; ce n'est pas le cas de pays emblématiques comme la Corée du sud, Taiwan ou l'Indonésie.

La crise financière actuelle constitue-t-elle une raison supplémentaire d'accélérer les décaissements ?

L'urgence d'accélérer les versements d'aide est-elle renforcée par la crise financière qui frappe les pays développés ? Trois raisons dont je suggère que nous discutons, me semblent justifier une réponse positive.

- 1) La crise financière pourrait réduire les flux financiers privés, à destination de l'Afrique. La crise de liquidité dont souffre le système bancaire mondial, liée à une crise de confiance, pourrait ralentir, voire diminuer, les flux de capitaux des institutions financières. Ce phénomène sera moins sensible dans les PMA qu'ailleurs puisqu'ils ne sont pas à l'heure actuelle, une destination importante de ces flux. On peut surtout craindre une diminution des transferts en provenance des fondations privées caritatives dont le patrimoine est placé en bourse et des transferts des migrants dont l'emploi et les rémunérations risquent d'être affectés par la récession dans les pays d'accueil.
- 2) La récession qui déjà s'étend aux pays émergents, à la Chine notamment, va entraîner une diminution de la demande de matières premières et peut-être un effondrement de leur prix. Ce choc externe s'exerce déjà sur les pays africains pétroliers et pourrait s'étendre aux producteurs de produits agricoles, avec des conséquences majeures pour certains pays.
- 3) Une accélération des versements de l'aide déjà engagée pourrait lisser les flux au bénéfice des pays en développement. Mais ce ne sera sans doute pas suffisant. La crise financière va entraîner un déficit budgétaire dans les pays industrialisés dont l'ampleur dépendra des répercussions de la crise financière sur l'économie réelle. La récession va en effet réduire les recettes fiscales et allonger la durée de reconstruction du système financier et le délai dans lequel les gouvernements pourront tirer profit des fonds qu'ils y ont investis. Cette situation nouvelle pourrait compromettre, au moins transitoirement, la croissance des flux d'aide qui a été programmée à Monterrey, en particulier celle des dons qui ont un coût budgétaire immédiat supérieur à celui des prêts concessionnels. Il serait grave que les PMA dont il n'est sans doute pas souhaitable d'accroître l'endettement en soient les principales victimes. On attend à Doha une mobilisation de la Communauté internationale en leur faveur.

Références

Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. and Y. Thaicharoen (2003) "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth" *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, p.49-123.

Accra Agenda for Action (2008) 3ème High Level Forum on Aid Effectiveness

Adam C. (2005) « Exogenous Inflows and Real Exchange Rates : Theoretical Quirk or Empirical Reality? » IMF, Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management Maputo 14-15 mars 2005.

Adam C., Chambas G., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et J.Gunning (2002) « La conditionnalité de performance : une expérience européenne » CERDI *Etudes et documents* , n° 29.

Adam C., Chambas G., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. and J.Gunning (2004) « Performance-based Conditionality : A European Perspective » *World Development*, vol.32, n° 6, p. 1059-1070.

Bevan D. L. (2005) "An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognising and Avoiding Macroeconomic Hazards" IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, 14-15 March 2005.

Bleaney M. et D.Greenaway (2001) "The impact of terms of trade and real exchange Rate Volatility on Investment and Growth in Sub-Saharan Africa" *Journal of Development Economics*, vol.65, n°2, p.491-500.

- Buffie E., Adam C., O'Connell S et C. Patillo (2004) « Exchange Rate Policy and the Management of Official and Private Capital flows in Africa » *IMF Staff Papers*, vol. 51, special issue, p. 126-160.
- CAD *Enquête 2008 de suivi de la mise en oeuvre de la déclaration de Paris. Une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à entreprendre. Principaux résultats et recommandations*, 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide au Développement, 2-4 septembre 2006-Accra-Ghana.
- Collier P., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. and J.W. Gunning (1997) « Redesigning Conditionality », *World Development*, vol. 25, n°9, p.1399-1407.
- Collier P. and J.W. Gunning (1999) eds. *Trade shocks in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford.
- Easterly W. (2006) "The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs's *The end of poverty: economic possibilities for our time*", *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, p.96-105
- Easterly W. (2006) "Comment évaluer les besoins d'aide? Réponse : ne posez pas la question » *Revue d'économie du développement*, n° 2-3septembre, p.7-26
- Guillaumont P (2008) *The Move out of the Trap : The Least Developed Countries*, Economica, Paris, forthcoming.
- Guillaumont P. et S.Guillaumont Jeanneney (1995) « La conditionnalité à l'épreuve des faits » in M.Rainelli ed. *La négociation commerciale et financière internationale*, Economica, Paris, p.185-208.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso » *Afrique contemporaine*, printemps 2004, n° 209, p.197-227.
- Guillaumont P.Guillaumont Jeanneney S. et F. Brun (1999) « How Instability Lowers African Growth ? » *Journal of African Economies*, vol.8, n°1, March, p.87-107.
- Gunning J.W. (2004) « Why give aid ? », paper for the 2nd AFD-EUDN Conference *Development Aid : Why and How ?*, Paris, November 25th, 2004
- Gunning J W (2005) "Pourquoi donner de l'aide?" *Revue d'économie du développement*, n° 2-3septembre, p.7-49
- Gupta S., Powell R. and Y. Yang (2005) "The Macroeconomic Challenge of Scaling Up Aid to Africa" *IMF Working Paper*, N°05/179.
- IMF (2005)"The Macroeconomic of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications", prepared by the Policy Development and Review Department, August 8, 2005
- Kraay A. and C. Raddatz (2005) "Poverty Traps, Aid, and Growth" *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3631
- Nations unies (2008) *Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport 2008*
- OCDE (2008) *Coopération pour le développement Rapport 2007*
- Rajan R.G. and A. Subramanian (2005) "What Undermines Aid's Impact on Growth?" *IMF Working Paper*, n° 05/126, June.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1943) "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe" *The Economic Journal*, June-September
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961) "Notes on the theory of the Big Push" in Ellis H.S. and Wallich H.C. eds *Economic Development for Latin America*, Saint-Martin's press, New-York.

Rosenstein-Rodan P.N. (1961) « International Aid for Underdeveloped Countries” *Review of Economics and Statistics*, May, p.107-132.et en français “L’aide internationale aux pays sous-développés” *Revue d’action populaire*, novembre 1961, p.1061-1088.

Sachs J., McArthur J.W, Schmidt-traub G., Kruk M., Bahadur C. Faye M. and G. McCord (2004) « Ending Africa’s Poverty Trap » *Brookings Papers on Economic Activity*, N°1, p.117-239

Van Wijnbergen S. (1985) “Aid, Export Promotion and the Real Exchange Rate: an Africa Dilemma” Centre for Policy Research, *Research Discussion Paper*, n° 88.

World Bank (1998) *Assessing Aid : What Works, What Doesn’t and Why*. Oxford University Press, New-York

Wood B., Kabell D. Muwanga N. and F.Sagasti (2008) *Evaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, Première phase, rapport de synthèse*, juillet 2008, Kabell Consulting ApS, 162 pages.

LA FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (FERDI) reconnue d'utilité publique vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des facteurs qui l'influencent.

Elle s'efforce de promouvoir la contribution des travaux français et européens au débat international sur les grandes questions de développement, notamment la nature des politiques économiques du Sud et du Nord les mieux à même de contribuer au développement en augmentant la capacité de choix des individus et l'égalité des chances entre les nations. Elle souhaite ainsi concourir à l'amélioration de ces politiques ainsi qu'à l'information de ceux qui sont engagés dans une réflexion sur le développement.

La FERDI et la Fondri, fondation de l'Iddri, ont récemment décidé de conjuguer leur action de think tank dans le cadre de l'**Initiative pour le Développement et la Gouvernance Mondiale (IDGM)**. A cette fin elles ont reçu un soutien public, à travers l'Agence française de Développement, destiné à jeter les bases d'une capacité indépendante de réflexion et d'analyse sur le développement économique et les biens publics mondiaux susceptible d'influencer le débat international.

Pour plus d'informations: www.ferdi.fr

THE FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (FERDI) « reconnue d'utilité publique » aims at promoting understanding of the international economic development and the underlying factors.

It strives to promote the contribution of French and European works within the international debate on key development issues, in particular the North and South economic policies that are the most likely to enhance individual capabilities and equal opportunities between nations. Thus, the FERDI wishes to contribute to the improvement of these policies, as well as providing information to firms whose activity relies on global markets and their prospects.

The FERDI and the Fondri (Iddri's foundation) decided to combine their action as a think tank within the framework of the **Initiative pour le Développement et la Gouvernance Mondiale (IDGM)**. To this end and following a governmental agreement, they gained public support from the "Agence française de Développement" (AFD), intended to set up a think tank capacity on economic development and global public goods likely to influence the international debate.

For more information : www.ferdi.fr

FERDi

65 BOULEVARD FRANÇOIS MITTERRAND
63000 CLERMONT-FERRAND – FRANCE
TÉLÉPHONE : +33 (0)4 73 17 75 30
TÉLÉCOPIE : +33 (0)4 73 17 75 38
SITE INTERNET : WWW.FERDI.FR





Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30