

Les limites imposées par le FMI à la dépense de l'aide

par David Goldsbrough, Expert invité, Centre pour le développement mondial (CGD)¹

Dans un récent One Pager publié par le Centre international pour l'action en faveur des pauvres (IPC), Terry McKinley se demande pourquoi on empêche l'Afrique de dépenser l'aide qu'elle reçoit (One Pager n° 34, 2007). Il fait des « politiques monétaires restrictives focalisées sur l'inflation » soutenues par le FMI le principal obstacle à l'adoption de politiques budgétaires expansionnistes. Je conviens que le FMI s'est montré excessivement conservateur dans l'élaboration de sa stratégie budgétaire dans le cadre de nombreux programmes destinés aux pays à faible revenu. Toutefois, le cœur du problème n'est pas le niveau d'inflation ciblé. Le principal problème, ce sont les hypothèses implicites que fait le FMI — bien souvent sans beaucoup de preuves à l'appui — quant à la manière dont l'économie réelle réagira à l'évolution du déficit budgétaire et de la dépense publique.

Notre compréhension des liens entre les politiques macroéconomiques et des objectifs ultimes tels que la croissance et la progression vers la réalisation des OMD est assez limitée — bien plus que ne le laissent souvent entendre le FMI ou ses détracteurs. Face à cette incertitude, l'humilité s'impose et les décisions en matière d'utilisation de l'aide supplémentaire devraient, dans toute la mesure du possible, être laissées aux institutions politiques nationales. Ainsi par exemple, après un allègement de la dette, la gamme des politiques budgétaires possibles (déficit, dépense, etc.) — en ce sens qu'elles ne comportent pas un risque de déboucher de nouveau sur une situation de surendettement ou sur l'instabilité macroéconomique — est plus vaste que ne le suggèrent de nombreux programmes du FMI.

Un récent rapport publié par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI, « Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne », a déclenché une controverse sur la stratégie du FMI. Selon ce rapport en effet, les programmes du FMI prévoient que, pour chaque dollar d'aide supplémentaire, seuls 27 cents doivent être canalisés vers une augmentation des dépenses publiques. Mais les résultats varient considérablement d'un pays à l'autre. L'étude, qui s'est appuyée sur des régressions pour examiner la relation entre augmentations attendues de l'aide et utilisations programmées de cette aide, permet de dégager deux idées importantes : i) les résultats n'expliquent qu'une petite partie des variations entre programmes ; et ii) ils indiquent que les programmes du FMI dépendent cruciallement des conditions de départ présentes dans un pays. (On peut déduire de ces deux résultats que le FMI n'applique pas une stratégie identique pour tous).

Si les réserves de change internationales sont faibles (moins de 2,5 mois d'importations), pratiquement toute l'aide supplémentaire est programmée pour être conservée afin d'augmenter les réserves. Si les réserves sont plus élevées, mais que les conditions macro-économiques nationales ne correspondent pas à un niveau de stabilité élevé — à savoir un taux d'inflation inférieur ou égal à 5 pour cent selon le BIE — l'essentiel de l'aide supplémentaire (85 cents pour chaque dollar supplémentaire) est canalisé vers la réduction de la dette nationale. C'est seulement lorsque les réserves sont élevées et que les conditions macro-économiques nationales sont très « stables » qu'une affectation de l'essentiel de l'aide supplémentaire à l'augmentation des dépenses budgétaires est prévue.

Ces résultats dénotent une position politique très conservatrice. Le FMI a certes raison de tenir compte du niveau des réserves et des conditions macro-économiques lorsqu'il étudie la manière dont l'aide supplémentaire devrait être utilisée, mais le degré auquel ces facteurs influent sur l'affectation de l'aide semble excessif. Il est opportun d'utiliser une partie de l'augmentation initiale de l'aide pour reconstituer les réserves, mais la part affectée aux réserves devrait dépendre de la durée anticipée de l'augmentation de l'aide. Or les programmes du FMI semblent s'appuyer systématiquement sur l'hypothèse d'une durée temporaire de l'augmentation d'aide.

Malheureusement, les résultats publiés par le BIE ont été interprétés comme suggérant que le niveau d'inflation ciblé par les programmes du FMI était le problème principal. Or, si le BIE a utilisé le taux d'inflation initial plutôt qu'une mesure de la dette publique nationale comme seul indicateur de la stabilité macro-économique, c'est parce que la base de données interne sur les performances économiques utilisée par le FMI dans le cadre de ses programmes ne contient pas de bonnes données sur la dette nationale. Cette carence est certainement choquante étant donné l'accent mis par le FMI sur la réduction du niveau de cette dette. Qui plus est, elle rend plus difficile la détermination de ce qui motive réellement la conception de la stratégie du FMI en matière de politique budgétaire. Cependant, des travaux récemment menés par le CGD et des évaluations plus anciennes du BIE conduisent à penser que la conception des programmes du FMI en matière de politique budgétaire est lourdement influencée par plusieurs hypothèses implicites quant à la manière dont l'économie réagira à l'expansion ou au resserrement des dépenses budgétaires. En pratique, les preuves empiriques spécifiques à chaque pays sont souvent relativement limitées :

- Les programmes du FMI reposent souvent sur l'hypothèse selon laquelle la réduction du déficit budgétaire, en particulier lorsque celui-ci est financé par des recettes nationales, se traduira par une augmentation de l'investissement privé (par le biais de la réduction des taux d'intérêts, etc.). Or, en pratique, la réaction du secteur privé dépend de nombreuses autres politiques et de nombreux autres facteurs spécifiques au pays. Les programmes du FMI ont systématiquement surestimé l'ampleur et la rapidité de cette réaction.
- Dans de nombreux cadres macro-économiques, les effets à long terme sur l'offre de l'augmentation des dépenses publiques sont, à quelques louables exceptions récentes près, largement ignorés. Le FMI se concentre principalement sur le court terme : ses programmes sont fréquemment dépourvus de plans de dépense concrets à moyen terme dont les effets à long terme peuvent être analysés. Or l'évaluation de la politique budgétaire à moyen terme appropriée nécessite d'opérer un jugement sur les répercussions probables de l'augmentation des dépenses publiques.
- Dans de nombreux programmes, une approche conservatrice est adoptée pour établir les prévisions initiales d'aide (afin d'éviter que les programmes soient sous-financés) et ces programmes imposent comme conditions que les surplus d'aide par rapport aux prévisions soient économisés et que les déficits temporaires d'aide soient comblés par une réduction des dépenses. Cette approche asymétrique reflète une hypothèse implicite quant à la durée des augmentations de l'aide ; elle tend également à minimiser le coût des interruptions temporaires de dépense, qui peut être élevé (par exemple dans le secteur de la santé). Ce n'est que récemment que les programmes ont commencé à mettre plus l'accent sur le lissage des dépenses.

À mon sens, il est bien plus important de s'attaquer à ces trois aspects de la conception des programmes du FMI que de se soucier des taux d'inflation excessivement bas ciblés par celui-ci. Cela ne revient cependant pas à dire que la stratégie adoptée par le FMI en matière d'inflation et de politique monétaire a toujours été la bonne. Le FMI a peut-être donné trop d'importance à l'obtention de taux d'inflation très faibles en Afrique. Mais revenir sur les récents progrès réalisés en la matière ne se traduira pas par une augmentation de la croissance, et cela pourrait détourner l'attention d'autres problèmes, plus essentiels, quant à la manière dont les programmes du FMI en matière de politique budgétaire sont élaborés.

Référence :

1. David Goldsbrough est président d'un groupe de travail du CGD sur les programmes du FMI et les dépenses de santé.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org