



Tout mettre en œuvre pour maintenir le niveau de l'aide publique au développement

Si l'on s'en tient à l'expérience, la crise financière actuelle aura de très lourdes conséquences pour les flux d'aide publique au développement. Le redressement de l'APD pourrait prendre des années, au détriment des possibilités de réaliser les OMD d'ici à 2015. Préserver l'APD – garantir la durabilité et la prévisibilité des flux d'aide – est essentiel pour aider les pays en développement à faire face à la situation et aussi pour stabiliser la demande mondiale. C'est là une véritable gageure, compte tenu de l'ampleur de la crise. Renouveler la réflexion, penser autrement est souvent le seul moyen de sortir de situations aussi désespérées. La CNUCED propose ici quelque chose qui pourra paraître à certains ambitieux, naïf, ou encore irréaliste. Mais plus particulièrement aujourd'hui, tout ce qui est possible doit être envisagé.

La récession actuelle – et quelques unes des mesures de relance adoptées pour y remédier – aggrave les déficits budgétaires et complique les réaffectations de crédits dans de nombreux pays donateurs. L'APD est la première à être sacrifiée en pareil cas; lors des précédentes crises bancaires, elle a diminué de 20 à 40 %. Dans une étude récente¹, il a été constaté que les crises qui avaient frappé la Finlande, le Japon, la Norvège et la Suède dans les années 80 et 90 avaient à chaque fois entraîné un recul important de l'aide extérieure, de moins 10 % pour la Norvège à moins 62 % pour la Finlande. De plus, les niveaux d'APD ont tendance à se rétablir très lentement – dans le cas de la Suède et de la Norvège, il a fallu entre six et neuf années pour retrouver les niveaux d'avant les crises, toujours selon cette étude. Les flux d'aide finlandais et japonais n'ont quant à eux toujours pas retrouvé leurs niveaux d'avant les crises². La gravité de la crise actuelle donne à penser que la période nécessaire au redressement des flux d'aide sera probablement aussi longue.

Des calculs économétriques réalisés récemment par la CNUCED pour tous les pays donateurs ayant connu une crise bancaire au cours des trente dernières années confirment la corrélation positive entre crise bancaire et recul de l'APD (voir le graphique). L'année même de la crise, l'APD moyenne recule d'environ un point de pourcentage. L'année suivante, le recul cumulé est d'environ quatre points de pourcentage, et il est de 30 points de pourcentage la cinquième année. Si le fléchissement de la courbe s'explique en partie par le cas particulier de la Finlande, la ligne en pointillé selon le graphique montre que la chute reste marquée même lorsque l'on fait abstraction de ce pays.

Que cela signifie-t-il pour les pays en développement, en particulier pour ceux dont le développement, les dépenses intérieures et la survie quotidienne dépendent fortement de l'aide extérieure?

Premièrement, si le redressement de l'APD après la crise actuelle est aussi lent qu'il a pu l'être précédemment – disons, une période de trois à quatre ans, coïncidant avec le moment où les marchés mondiaux commenceront eux aussi à se redresser –, les pays en développement seront pris de cours et n'auront pas les capacités productives nécessaires pour profiter de la relance générale.

Deuxièmement, étant donné que certains donateurs fixent leurs objectifs d'aide en pourcentage du PIB, une chute du PIB risque d'entraîner une diminution de l'aide. De plus, les budgets d'aide sont généralement établis dans la monnaie du donateur, et si cette monnaie se déprécie par rapport à la monnaie du bénéficiaire, la valeur du budget d'aide dans la monnaie du pays bénéficiaire diminue également. Le budget d'aide du Royaume-Uni, par exemple, est exprimé en livres sterling, dont le taux de change a fortement chuté ces derniers mois. Cette évolution se traduira par une baisse «en valeur réelle» de l'APD britannique pour la plupart des pays bénéficiaires de cette aide.

Face à une telle situation, on ne peut se contenter de recourir aux sempiternelles mesures éculées. Une réflexion nouvelle s'impose – et de fait, plusieurs propositions novatrices ont déjà été esquissées ou en sont au stade de l'expérimentation, qu'il s'agisse d'une taxe sur les transactions monétaires, de loteries mondiales, de fonds de lutte contre la vulnérabilité, de fonds d'investissement subventionnés pour les pays en développement ou encore du développement de l'investissement éthique. Une autre solution qui mérite une réflexion approfondie, même si elle apparaît initialement utopique, serait de créer des fonds de dotation, spécifiquement dédiés à l'APD et financés par le revenu des intérêts des actifs. Ce modèle de fonds de dotation a constamment donné d'excellents résultats pour des institutions pédagogiques et pourrait de la même façon répondre à la nécessité critique d'assurer la prévisibilité des flux d'APD.

¹ David Roodman, «History says financial crisis will suppress aid», 13 octobre 2008, http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/10/history_says_financial_crisis.php.

² Quelques uns des pays qui avaient réduit leur aide dans les années 80 à 90 ont récemment annoncé un accroissement de cette aide, malgré leurs difficultés intérieures grandissantes face à la crise actuelle.

La prévisibilité n'a généralement pas été garantie jusqu'ici, car les budgets d'aide, comme d'autres lignes budgétaires publiques, sont décidés chaque année ou pour plusieurs années. Par contre, si les organismes d'aide étaient pourvus d'un fonds de dotation et si leurs activités étaient financées par les intérêts provenant du principal, cela leur donnerait une certaine indépendance et contribuerait du même coup à stabiliser l'économie mondiale. Pour éliminer les problèmes de refinancement, la dotation pourrait être constituée par l'émission d'emprunts d'État perpétuels (c'est à dire d'obligations publiques sans échéance). L'organisme d'aide utiliserait les revenus d'intérêts procurés par ces obligations pour financer ses activités, mais il lui serait interdit d'utiliser le capital.

Est ce faisable?

Cette proposition pourrait susciter un certain nombre de réticences ou de craintes, mais une solution peut à chaque fois être trouvée.

Une première réticence serait celle des marchés financiers et des contribuables face à une hausse forte et soudaine du ratio dette/PIB du pays. Toutefois, le mécanisme de financement proposé ici entraînerait un accroissement de la dette publique «brute» et non «nette», car les nouvelles obligations d'État seraient détenues par l'une des institutions même du gouvernement, d'où un solde agrégé inchangé³.

Une deuxième crainte pourrait être que l'État n'honore pas ses emprunts d'État perpétuels – la raison en étant que, ces emprunts représentant une dette que l'État se doit à lui-même, faire défaut n'aurait guère de conséquences. Bien que ce risque soit faible, il pourrait être tout à fait écarté en autorisant l'organisme d'aide à vendre quelques-uns de ces emprunts d'État perpétuels pour acquérir d'autres types d'obligations publiques à long terme – à condition de ne pas être autorisé à acquérir des actifs à risque. S'il devait y avoir défaut de remboursement sur les emprunts d'État perpétuels et si ceux-ci étaient détenus par une entité autre que l'État, cette entité considérerait cette défaillance comme une défaillance souveraine, avec toutes les conséquences dommageables qu'une telle situation peut engendrer⁴. L'État serait donc vivement incité à honorer ses obligations.

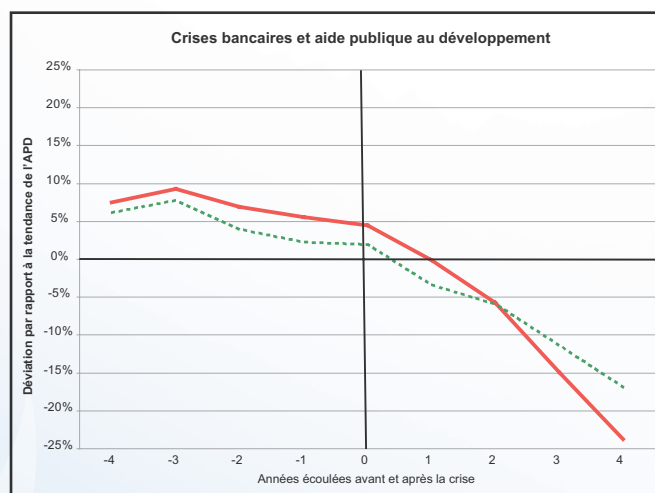
Une troisième réticence possible serait que le mécanisme de financement proposé n'assure pas le maintien du volume de l'aide face aux fluctuations du taux de change de la monnaie du donateur. Une solution pourrait être de doter l'organisme d'aide d'obligations publiques libellées en un panier de monnaies, ou de demander aux organismes d'aide de différents pays d'échanger une partie de leur dotation, ce qui répondrait aussi à la deuxième crainte évoquée plus haut. En fait, les gouvernements donateurs pourraient même envisager de doter leurs organismes d'aide de titres d'emprunt libellés en monnaies de pays émergents et développer ainsi un nouveau marché utile pour les dettes libellées dans ces monnaies. Il est toutefois évident que les coûts et avantages d'une modification de la composition monétaire de la dotation doivent être soigneusement

évalués, car lier le budget d'aide à la valeur de la monnaie de pays émergents pourrait engendrer des flux d'aide procycliques⁵.

Dans l'intérêt de tout le monde

Comme on l'a vu, la proposition de créer des fonds de dotation peut sembler ambitieuse et politiquement irréaliste – en particulier dans l'environnement économique mondial d'aujourd'hui, où il est probable que les gouvernements donateurs accorderont plus de priorité à leurs problèmes intérieurs qu'à leurs obligations extérieures. Mais l'ampleur, la complexité et les dimensions planétaires de la crise actuelle sont telles que toutes les solutions possibles doivent être envisagées.

Il est désormais largement reconnu que la crise appelle inévitablement des mesures internationales coordonnées impliquant la participation non seulement des pays développés, mais aussi des pays émergents, des pays en transition et des pays en développement. Pour ces derniers, l'aide extérieure constitue la principale, et dans certains cas la seule, source de financement dont ils ont besoin pour éviter de tomber dans une profonde récession et de perdre des capacités productives et des capacités d'exportation durement acquises. Dans les pays en développement, les plans de relance que les pays plus avancés sont en mesure de s'offrir sont tout simplement hors de portée. Mais la survie économique de ces pays dépend du maintien de la demande. Et compte tenu de l'ampleur de l'interdépendance mondiale aujourd'hui, maintenir les engagements d'aide et stabiliser les flux d'aide fera beaucoup plus que simplement aider les pays bénéficiaires: cela contribuera à stabiliser la demande mondiale, ce qui est dans l'intérêt de tout le monde.



Le trait plein correspond à l'ensemble des donateurs membres du CAD qui ont connu une crise bancaire au cours de la période 1970-2002. La ligne en pointillé représente les mêmes pays moins la Finlande. Les deux lignes mesurent la déviation en pourcentage de l'APD par rapport à sa tendance à long terme.

Source: Calculs de la CNUCED, d'après des données de l'OCDE.

³ La proposition maintient le total de l'aide constant et n'entraîne qu'une modification de la structure du budget public, avec une aide passant de la rubrique dépenses courantes moins intérêts payés à la rubrique dépenses plus intérêts payés.

⁴ Ugo Panizza, Federico Sturzenegger et Jeromin Zettlemeyer, «The Economics and Law of Sovereign Debt and Sovereign Default», *Journal of Economic Literature*, à paraître. M. Panizza est économiste à la CNUCED.

⁵ Pour une analyse du «péché originel» en matière de financement international, voir Eichengreen, Hausmann et Panizza (2007), «Original sin, Debt Intolerance and Currency Mismatches: Why They Are Not the Same and Why It Matters», dans S. Edwards (éd.), *Capital Controls and Capital flows in Emerging Economies: Policies, Practices and Consequences*. NBER et University of Chicago Press.