

Pourquoi Empêche-t-on à l'Afrique de Dépenser l'APD?

par Terry McKinley, Centre for Development Policy and Research, SOAS

La réalisation des OMD en Afrique subsaharienne exige une augmentation spectaculaire de l'aide publique au développement. Pour autant, les gouvernements ont été empêchés de dépenser la majeure partie de l'aide reçue ces dernières années. Si l'aide ne peut être dépensée, les donateurs peuvent se demander: pourquoi la donner? Une meilleure question est: qu'est-ce qui empêche de la dépenser?

Un récent rapport du Bureau indépendant d'évaluation du FMI, "*Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne*", y répond en partie. Les gouvernements des pays à faible revenu liés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI ont dépensés, en moyenne, seulement 28 pour cents de leur APD reçue entre 1999 et 2005. Si leurs taux d'inflation ont excédés 5 pour cents, ils n'en ont dépensés que 15 pour cents en moyenne.

L'inflation a été un souci prééminent pour le FMI. Un seuil de 5 pour cent d'inflation a été le déclencheur des décisions permettant aux pays de dépenser l'aide ou non. En d'autres termes, la préservation de la stabilité macroéconomique – définie restrictivement – a pris le dessus sur la dépense de l'APD.

Quelle a été la justification du FMI? Il a soutenu que les dépenses gouvernementales financées par l'APD sur les biens et services intérieurs (qui ne sont pas échangés internationalement) dépasseraient l'offre intérieure. Ceci ferait augmenter le niveau des prix et le taux d'échange du pays, portant préjudice aux exportations et à la croissance économique.

Pour autant, les propres recherches du FMI suggèrent que des taux d'inflations de 5 à 10 pour cents en Afrique ne sont pas susceptibles de préjudicier la croissance. Le FMI reconnaît maintenant aussi que les chocs d'offre négatifs (tels que les pics dans les prix du pétrole ou de la nourriture) peuvent temporairement augmenter les taux d'inflation au-dessus de 10 pour cents. D'autres recherches crédibles ont trouvé que le seuil sous lequel l'inflation reste bénigne est 15 pour cents, si ce n'est plus.

En contraste avec l'expérience d'autres régions, l'Afrique n'a pas connu, en moyenne, de sévères crises d'inflation. Dans les années huitante, son inflation moyenne était au-dessous de 25 pour cents et n'a jamais dépassé 30 pour cents. À partir de 1994, son inflation a dégringolé, restant ancrée entre 5 et 10 pour cents pendant les années FRPC de 1999 à 2005 (voir graphique). De façon similaire, son déficit fiscal moyen s'est rétréci rapidement: d'environ 7 pour cents du PIB en 1994 à presque 2 pour cents en 1997. En 2005, il était légèrement en-dessous de 2 pour cents.

Lorsque l'APD à l'Afrique commença à augmenter ces dernières années, le FMI n'était pas préparé à faire marche arrière sur ces objectifs en matière de taux d'inflations bas. Les déficits fiscaux (à l'exclusion du financement des subventions) auraient dû augmenter, est non diminuer, en réponse à la recrudescence de l'APD. Au lieu, les banques centrales ont canalisé l'APD dans le payement de la dette intérieure – y compris la dette gouvernementale détenue par les banques centrales.

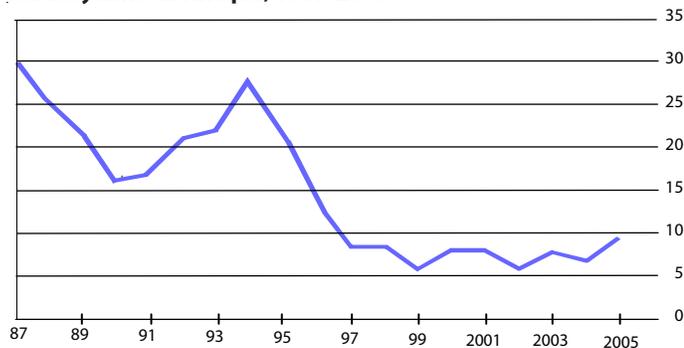
La pratique du FMI n'a pas suivi sa propre théorie. Dans la ligne de la logique de la comptabilité macroéconomique, le FMI a récemment affirmé que le scénario idéal en réponse à l'augmentation de l'APD est qu'elle soit totalement dépensée et "absorbée". En d'autres termes, le gouvernement devrait non seulement dépenser l'équivalent de l'APD en monnaie nationale mais la banque centrale devrait en fin de compte aussi vendre les devises étrangères fournies par l'APD correspondantes afin de faciliter des importations plus importantes (*i.e.*, l'"absorption"). À défaut, l'APD ne financerait pas, au final, le transfert de ressources réelles additionnelles dans l'économie.

Si l'APD n'est pas convertie en paiements sur les importations, elle doit se transformer en appel de fonds à des capitaux étrangers (soit des réserves de la banque centrale en devises étrangères, soit des capitaux privés à l'étranger). La même évaluation citée ci-dessus constate que seuls 63 pour cents de l'APD a été "absorbée"; les 37 pour cents restants ont été utilisés pour accumuler des réserves de devises étrangères ou alimenter des sorties de capitaux privés. Rien qu'entre 1999 et 2005, les réserves en Afrique ont augmenté d'environ 3 pour cents du PIB à environ 4,5 pour cents. Alors qu'utiliser l'APD initialement pour accumuler



une couverture modeste de réserves internationales peut avoir un sens (particulièrement face à la volatilité de l'aide future), stocker de façon excessive des réserves implique que la banque centrale amoindri l'objet de l'aide, à savoir, le transfert de ressources réelles dans un pays.

Inflation Moyenne en Afrique, 1987-2005



Source: Base de données Perspectives de l'économie du FMI.

Un problème prédominant est que la politique monétaire des banques centrales peut souvent placer des restrictions étroites à la portée des politiques fiscales gouvernementales. Si les objectifs des banques centrales relatifs à l'inflation sont établis au-dessous de 5 pour cents, les gouvernements sont réticents à dépenser l'APD par peur d'accélérer l'inflation au-dessus de ce seuil. Ils sont aussi réticents à élargir les déficits fiscaux afin d'accroître les dépenses relatives aux OMD – même quand de tels élargissements sont financés par des subventions. Et quand la banque centrale ne vend pas ses réserves, elle doit "stériliser" l'impact monétaire de l'aide en vendant des titres d'État. Cela tend à pousser le taux d'intérêt réel vers le haut et amoindrir l'expansion fiscale.

Afin que l'APD produise ses pleins effets sur l'expansion des dépenses relatives aux OMD, les politiques fiscales et monétaires doivent être coordonnées. Les politiques fiscales doivent garantir que l'APD soit entièrement dépensée alors que les politiques monétaires doivent assurer que l'APD soit entièrement absorbée. Mais sous les politiques actuelles dominées par les banques centrales, le rôle des politiques fiscales n'a pas été plus glorifié que la maîtrise des déficits.

Un tel régime a érigé un imposant barrage aux OMD. Les stratégies de développement orientées vers les OMD reposent clairement sur des politiques fiscales visant plus à l'expansion (financées par l'APD). Une majeure partie de l'accroissement de l'APD devra étendre l'investissement public pour construire plus d'écoles, de cliniques de soins, de maternités, de routes de campagne et de systèmes d'irrigation. Alors, les politiques monétaires devront répondre aux besoins de politiques fiscales visant plus à l'expansion. À la place, des politiques monétaires restrictives et focalisées sur l'inflation bloquent actuellement l'expansion fiscale nécessaire au progrès relatif aux OMD en Afrique.

Le **Centre International de la Pauvreté (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