

FINANCE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE

XAVIER MUSCA*

L'Association d'économie financière ne pouvait pas choisir de thème plus à propos pour son *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, tant le développement a été placé au centre de l'ordre du jour international de l'année 2005 (G8, Nations unies, Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE -, conférence de Montréal sur le changement climatique...). Souhaitons que l'année 2006 soit tout aussi fertile.

Réduire la pauvreté dans le monde est un défi constant lancé par la morale et par la politique aux experts économiques. Depuis l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par l'Organisation des Nations unies (ONU), cet impératif est une priorité internationale.

La mondialisation se caractérise notamment par la libre circulation des capitaux. Potentiellement, elle libère

donc l'épargne mondiale et favorise sa réallocation vers les projets d'investissement les plus prometteurs. Or, dans une économie pure et parfaite, ces projets devraient plutôt se trouver là où le niveau d'accumulation du capital par individu et de revenu par habitant est relativement bas, compte tenu de la loi des rendements décroissants. N'en déplaise aux partisans du modèle néoclassique de la croissance, et pour le plus grand malheur du monde en développement, cette loi n'est pas vérifiée. Depuis Lucas, qui a explicité ce paradoxe et constatait en 1990 que si le modèle néoclassique prévalait, l'Inde, en 1988, aurait dû recevoir 58 fois plus d'investissements en provenance des États-Unis que ceux constatés cette année-là, nous cherchons toujours les voies et les moyens de remettre ce théorème sur pied pour faire en sorte que la mondialisation

* Directeur général du Trésor et de la politique économique.

contribue de manière décisive à la réduction de la pauvreté dans le monde. La mondialisation a, certes, tenu une partie de ses promesses. Ainsi, en Asie Orientale, 56 % de la population vivaient avec moins de 1 dollar de revenus par jour. Ils ne sont plus, 20 ans après, que 14 %¹. Malheureusement, le miracle asiatique ne s'est pas reproduit partout. L'Afrique Subsaharienne semble prisonnière d'une véritable trappe à pauvreté: 41 % de sa population se situait en deçà du seuil de pauvreté en 1981, 46 % en 2001. La marginalisation d'un certain nombre de pays risque assez vite de plafonner l'effort de réduction de la pauvreté. La France et la communauté internationale se sont donc engagées, au travers des politiques d'aide publique au développement (APD), à créer des flux suffisants dans l'espoir de déclencher une dynamique de croissance.

Après une décennie de désenchantement, qui n'a pas épargné la France, les politiques d'aide au développement connaissent aujourd'hui un regain de crédit. Ce renouveau passe par une réflexion sur les instruments financiers à mobiliser.

FINANCER LA CROISSANCE POUR RÉDUIRE LA PAUVRETÉ

Les enseignements tirés des programmes d'ajustement des années 1980 conjugués aux évolutions théoriques ont débouché sur un nouveau paradigme, plus englobant. Le développement a d'abord été conçu comme synonyme de croissance, ni plus, ni

moins. C'est progressivement que les enjeux de distribution des revenus ont été pris en compte. La perception de la pauvreté s'est ensuite élargie. Elle n'est plus limitée à une contrainte de revenu et de consommation. Elle est devenue pluridimensionnelle. Les pauvres n'ont souvent pas les moyens de se nourrir, de se loger et de se soigner convenablement. Ils sont totalement désarmés face à la maladie, à la violence, aux perturbations économiques et aux catastrophes naturelles. Ils sont mal servis par les institutions. Et, dans bien des cas, ils n'ont aucun moyen de peser sur les décisions qui influent sur le déroulement de leur vie.

Ce qu'on a reproché au « consensus de Washington », c'est-à-dire aux politiques de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel mises en œuvre par les institutions financières internationales dans les années 1980, c'est d'avoir cherché de manière systématique à financer la balance des paiements de pays de plus en plus endettés, sans leur donner les moyens, du fait des restrictions en découlant, de poursuivre une politique sociale adéquate.

L'aide au développement ne doit plus aujourd'hui seulement contribuer à la croissance économique du pays, elle doit aussi intégrer d'emblée une dimension sociale. L'amélioration des systèmes de santé et d'éducation est un objectif complémentaire à la construction d'infrastructures ou au renforcement des capacités commerciales. Il en va du capital humain d'une nation.

Réconcilier finance et réduction de la pauvreté passe, cependant, par un certain nombre de conditions. Si elles ne sont pas remplies, tout financement

risque d'exercer un levier nul sur la situation locale.

Il faut d'abord que les gouvernants sachent instaurer un climat favorable aux investissements, en garantissant les droits de propriété et des contrats, en maintenant la stabilité politique et en fournissant des services publics de qualité. Sans cela, c'est souvent une logique de rente qui s'impose.

Ensuite, il convient de préserver et développer le capital humain par un accès convenable à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Ces mécanismes garantissent une pleine utilisation des ressources productives.

Enfin, les expériences récentes ont montré l'importance des institutions et de la gouvernance. L'allocation des fonds de la Banque mondiale est déterminée par un indicateur *composite* qui rend compte de cette dimension, le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). La question non résolue de cette approche est celle de la réponse, souvent urgente et nécessaire, aux besoins des pays les plus vulnérables, dont les institutions sont évidemment plus fragiles. Mais cette jauge est utile pour adapter les instruments à la situation locale. L'impératif de bonne gouvernance est le signal clair des exigences accrues des bailleurs en la matière.

La réflexion sur la conditionnalité et l'efficacité de l'aide se poursuit. Le Forum de haut niveau « Pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement », organisé à Paris par l'OCDE, du 28 février au 2 mars 2005, a marqué une étape importante dans la communauté des bailleurs, décidée à passer des réflexions accumulées à l'action. La Déclaration de Paris qui en

est issue est désormais une feuille de route partagée. Elle met en évidence la responsabilité des partenaires, qui doivent, éventuellement avec l'aide des bailleurs, se doter de systèmes de finances publiques, de passation des marchés, d'évaluation environnementale performants, et lutter contre la corruption.

Mais elle montre aussi que les bailleurs doivent simplifier leurs dispositifs, en harmonisant leurs actions avec les autres et avec un plan national concerté. Ils doivent aussi rendre l'APD plus prévisible. Les pays en développement peuvent en effet difficilement faire face aux aléas de flux en moyenne quatre fois plus volatils que leur PIB.

Une aide plus efficace est probablement un préalable à une augmentation significative des financements redistributifs.

TROUVER DE NOUVELLES MARGES DE MANŒUVRE

La réduction de la pauvreté dans le monde se heurte encore à une relative rareté de financements.

Le montant total de l'APD nette s'est élevé à 79,5 milliards de dollars en 2004. L'OCDE projette, en fonction des hypothèses de ses membres, une augmentation des flux jusqu'à 97 milliards de dollars en 2006 et 128 milliards de dollars en 2010. Ces engagements suffiraient donc à couvrir, à terme, les besoins nécessaires pour atteindre les OMD, évalués à 50 milliards de dollars supplémentaires par an. Mais les travaux les plus récents²

évoquent des sommes bien supérieures aux premières estimations.

Le désendettement des pays pauvres leur permet certes parfois de dégager des marges de manœuvre budgétaires, qu'ils peuvent affecter en priorité aux dépenses sociales. La mise en œuvre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE) a ainsi permis, depuis 1999, d'accroître significativement les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté, dans une proportion supérieure à l'allègement du service de la dette accordé par les créanciers. L'annulation de la dette multilatérale de 18 pays PPTTE ayant franchi le point d'achèvement, décidée par le G8 à Gleneagles le 8 juillet 2005 et qui devrait bénéficier, dans les prochaines années, à 20 pays supplémentaires, constitue un pas de plus dans ce sens. Ces annulations s'ajoutent aux efforts des créanciers bilatéraux coordonnés au sein du Club de Paris qui, dès avant 2005, avaient pour la plupart déjà annulé la quasi-totalité de leurs créances sur ces pays au-delà des termes de l'initiative PPTTE renforcée. La France participe à ce mouvement de fond tout en veillant à ce que les conditions de ces annulations ne compromettent pas les capacités d'intervention des institutions multilatérales à l'avenir.

Les prêts sont longtemps passés pour les canaux financiers principaux du développement. Le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE estiment les financements reçus par les économies émergentes en 2002 à 144,7 milliards de dollars en actions, 41,4 milliards de dollars de dons et 281,5 milliards de dollars de prêts. Parmi ces trois instruments, la dette est le seul à engendrer des engage-

ments futurs, dans la mesure où un échéancier de remboursements est fixé. Malheureusement, pour un nombre significatif de pays pauvres, la dette est devenue un obstacle à leur décollage économique, compte tenu notamment de leur incapacité à générer dans le passé une croissance suffisante pour faire face à leurs engagements financiers. Si les flux financiers vers les pays émergents et en développement ont retrouvé des niveaux qu'ils n'avaient pas atteints depuis plus d'une décennie, les prêts tendent à se concentrer en direction d'un nombre plus limité de pays dont la qualité de la signature n'est pas dégradée. En revanche, vis-à-vis des pays les plus pauvres, les donateurs bilatéraux privilégient désormais les dons, et les institutions financières internationales ont entamé une adaptation de leur politique d'allocation de ressources qui confère également un rôle accru aux dons.

Or, les flux annuels de dons sont beaucoup plus fortement contraints par des situations budgétaires tendues chez les principaux bailleurs. Ce ne sont ni les États-Unis, ni le Japon qui a considérablement réduit la voilure, ni les principaux pays européens, France, Allemagne et même Royaume-Uni, dont les finances publiques restent sous surveillance, qui réussiront à dégager facilement des marges de manœuvre décisives dans les années qui viennent. À cet égard, la France tient son engagement ambitieux d'atteindre un niveau d'APD de 0,5 % du revenu national brut à l'horizon 2007. Son effort global en faveur des pays les plus pauvres est passé de 5 milliards d'euros en 2001 à 8,2 milliards d'euros en 2006. L'objectif présidentiel est

d'accroître encore cet effort jusqu'à 0,7 % du revenu national brut en 2012. Ce système de souscriptions annuelles des budgets nationaux ne suffit probablement pas à satisfaire les besoins induits par les OMD.

La montée en puissance de l'aide au développement passe par la recherche de nouvelles sources de financement.

UN DEVOIR D'INNOVATION

La France veut être une figure de proue dans cette recherche de nouvelles sources de financement. Lors du sommet des Nations unies sur la réalisation des OMD, à New York, le 14 septembre 2005, 79 pays ont apporté leur soutien à une déclaration sur les sources innovantes de financement du développement. Elle traduit le soutien international dont bénéficient les six parrains du texte (Algérie, Allemagne, Brésil, Chili, Espagne, France), qui forment le groupe des six, auteurs d'un rapport qui trace les différentes voies possibles pour que la communauté internationale se donne les moyens de tenir les engagements pris à Monterrey.

Les pistes évoquées ne manquent pas. Elles ont toutes fait l'objet de recherches approfondies de la part des économistes. Les deux propositions qui ont parcouru le plus de chemin vers une mise en œuvre internationale sont les suivantes.

Recourir à une contribution internationale de solidarité

Les pays en développement ont

besoin d'une aide plus stable et davantage prévisible. L'aide financée annuellement par les budgets nationaux est souvent volatile et difficile à anticiper. Pour financer les coûts récurrents des programmes de développement humain des pays pauvres, comme la formation des médecins, les salaires des instituteurs ou l'achat de médicaments, il est intéressant de recourir, en plus des financements traditionnels, à une contribution de solidarité. La perspective d'une taxe mondiale est probablement hors de portée pour de nombreuses années, alors même que l'ambition d'un impôt européen est encore sujette à caution. Toutefois, la faisabilité de contributions mises en œuvre par chaque pays dans le respect de sa souveraineté et coordonnées au plan international est désormais avérée. Plusieurs types d'assiettes ont été envisagés : les transactions financières, le commerce des armes... Il s'agit dans tous les cas de taxes à faible taux, afin de minimiser les distorsions et les risques d'évasion. Suite au rapport dirigé par Jean-Pierre Landau qui a conduit les réflexions sur le sujet au niveau national, c'est le principe d'une contribution de solidarité sur les billets d'avion qui a été choisi par la France, du fait notamment de sa simplicité de mise en œuvre et du dynamisme du transport aérien. Avec les taux plafonds adoptés par le Parlement par type de vol et classe de voyage, cette contribution, qui entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2006, devrait apporter environ 200 millions d'euros.

Lors de la conférence de Paris sur les financements innovants du développement (28 février-1^{er} mars 2006),

onze pays de continents et de niveaux de développement différents (Brésil, Chili, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Jordanie, Luxembourg, Madagascar, Île Maurice, Nicaragua et Norvège) ont d'ores et déjà annoncé qu'ils mettraient en œuvre eux aussi une contribution de solidarité sur les billets d'avion et qu'ils étaient décidés à se coordonner pour l'usage des recettes, par exemple via la création d'une facilité internationale d'achat de médicaments. D'autres pays devraient faire de même dans les prochains mois.

Établir une facilité de financement internationale

Le gouvernement britannique, qui présidait le G8 en 2005, a porté une autre idée : déboursier l'aide par anticipation, grâce à un dispositif d'emprunt par lequel les États participants titrisent leurs engagements futurs par l'intermédiaire des marchés obligataires. Le principal avantage de cette facilité est qu'elle n'exige pas une participation universelle et peut donc être appliquée plus facilement à court terme. La France soutient la facilité internationale de financement pour la vaccination, qui s'appuie sur l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) et s'est engagée à y contribuer à hauteur de 100 millions d'euros par an en moyenne sur 20 ans.

Il n'est pas inutile de rappeler les autres pistes pour montrer combien le champ des possibles reste ouvert.

Utiliser des droits de tirage spéciaux

L'idée ancienne d'émettre de nouveaux droits de tirage spéciaux (DTS)

aux fins du développement est réapparue plus récemment. Il s'agirait soit d'une émission permanente aux fins du développement, soit d'une émission temporaire à des fins *contra* cycliques.

Lutter contre l'évasion fiscale

Le renforcement de la coopération internationale en la matière est une nécessité, afin de préserver les ressources fiscales des pays en développement.

Optimiser l'usage des fonds des travailleurs migrants

Les transferts de fonds des travailleurs migrants, qui ont représenté 167 milliards de dollars en 2005 selon la Banque mondiale, pourraient, en réalité, excéder 250 milliards de dollars, compte tenu des transferts informels. Ces transferts constituent une source de capitaux précieuse pour les pays en développement. Dès 2002, ils représentaient 2,4 % des PIB cumulés de ces pays. A titre d'exemple, 10,4 milliards de dollars sont transférés vers l'Afrique en 1 an, dont 2,6 milliards de dollars en provenance d'Europe. Ces fonds sont beaucoup moins procycliques que d'autres flux. Ils contribuent d'abord à la prise en charge de dépenses de première nécessité. S'ils sont facilités, ils fournissent donc un coussin de sécurité sociale dont les pays développés commencent à mesurer l'impact. Le coût des envois reste cependant très élevé et les systèmes bancaires locaux trop peu développés. Au-delà de l'amélioration des coûts de transaction, chantier qui suppose une concertation, en cours, avec les banques, à l'instar des

actions entreprises en Espagne, pays exemplaire en la matière, il importe aussi de canaliser autant que possible une partie de ces fonds vers des investissements productifs. Les progrès de la microfinance, au Maroc par exemple, permettent justement une bancarisation accrue localement, condition préalable à la mutualisation des transferts pour des projets qui dépassent la logique vivrière. L'Afrique Subsaharienne, à cet égard, n'a pas encore atteint la maturité de l'Amérique Latine. Il demeure qu'au-delà d'expériences pilotes difficilement transposables, il faut déployer des efforts pour accroître la confiance des émigrés eux-mêmes envers les systèmes bancaires et de paiement de leurs pays d'origine. Le renforcement des institutions et de la gouvernance de ces pays conditionnera *in fine* les progrès dans l'orientation de ces transferts vers des utilisations visant à accroître le niveau de développement.

Favoriser les contributions volontaires des individus et des entreprises

Que ce soit par les contributions volontaires prélevées, par exemple, à chaque utilisation de cartes de crédit, ou par la discipline que s'imposent volontairement les entreprises qui investissent dans les pays pauvres, il existe une variété de moyens dont disposent les États non pas pour contraindre la société civile, mais pour l'inciter à prendre directement sa part de responsabilité. La puissance des fondations, comme Bill et Melinda Gates ou William J. Clinton, dans le domaine de la santé montre l'importance d'un cadre législatif et réglemen-

taire qui favorise ce type d'actions en Europe.

La finance, dans son approche de la pauvreté, emploie encore des techniques relativement frustes. La réflexion actuelle sur des mécanismes novateurs devrait, dans la lignée des travaux déjà en cours, contribuer à une approche plus sophistiquée du financement du développement. Les entreprises disposent aujourd'hui de techniques complexes destinées à répartir les risques et à fournir des assurances adaptées à chaque situation. Les pays en développement, en revanche, ne sont pas encore à même de se couvrir efficacement contre les fluctuations économiques qui sont particulièrement dévastatrices pour les plus vulnérables d'entre eux. C'est donc à un impératif d'innovation que sont aujourd'hui tenus tous ceux qui entendent donner une nouvelle dimension au financement du développement et contribuer ainsi à la réduction de la pauvreté dans le monde.

Quelles que soient sa montée en puissance et son amélioration qualitative, l'aide ne pourra pas néanmoins se substituer aux vertus d'une dynamique de croissance qui passe par le développement des investissements privés et la mise en place de mécanismes de marché suffisamment développés pour canaliser l'épargne locale. L'aide publique ne pourra pas, à elle seule, garantir l'atteinte des OMD. Mais elle est un catalyseur nécessaire à une dynamique de développement, ainsi qu'une assurance offerte contre les chocs exogènes qui minent les pays les plus vulnérables.

NOTES

1. Source : OCDE, Povnet.
2. Jeffrey Sachs, février 2005.