

## **Aide au développement et nouvelles sources de financement**

Risque et financement du processus de développement

20 juin 2005

Numéro 24 - 2

# dossierpolitique



## Aide au développement et nouvelles sources de financement

Les objectifs du Millénaire annoncés en 2000 en matière de développement sont censés réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim dans le monde d'ici à 2015. L'ONU estime qu'il est nécessaire à cette fin de relever sensiblement les budgets d'aide au développement. Le présent exposé examine les nombreuses propositions de financement « innovantes » destinées, dans une perspective économique, à accroître l'aide au développement.

*Exposé présenté par Rudolf Walsler, membre de la direction d'économiesuisse, lors de la manifestation commune economiesuisse/swisscontact qui s'est tenue à mi-juin à Zurich.*

Avec l'annonce, en l'an 2000, des objectifs du Millénaire qui devaient permettre de réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim d'ici à 2015, une nouvelle activité diplomatique a démarré. Depuis la conférence de Monterrey des Nations Unies en 2002, le financement de l'aide au développement est devenu un thème permanent. Les débats ont surtout porté sur des propositions de financement « innovantes » visant à accroître sensiblement l'aide officielle au développement, effort jugé nécessaire pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire ; les milieux de l'ONU songent à une augmentation annuelle de 50 milliards de dollars pour atteindre un total de 120 milliards de dollars. La question de savoir dans quelle mesure de telles hausses des budgets étatiques d'aide au développement se justifient matériellement et politiquement reste ouverte.

### Les modèles de développement sont divers

Dans ce débat, les divers modèles et conceptions du développement s'entrechoquent. D'une part, la bureaucratie de l'ONU, les pays en développement et les nombreuses organisations non gouvernementales réclament inlassablement le respect de l'objectif du 0,7% du PNB. Face à cette approche axée sur l'injection de ressources, on trouve les milieux qui veulent miser en priorité sur l'efficacité de l'aide. Ils partent de l'idée que la mise compte moins que le résultat, c'est-à-dire la capacité de transformer l'aide au développement en croissance et en prospérité. Dans ces milieux, on place au centre l'efficacité et l'efficience de l'aide au développement.

Dans cette situation, les nombreuses propositions de financement visant à accroître l'aide au développement doivent être comprises et appréciées dans la perspective des objectifs du Millénaire. La gamme

s'étend de

- l'utilisation des réserves d'or du FMI
- au financement d'aides financières et
- à l'annulation de dettes en faveur des pays pauvres,

en passant par l'introduction d'impôts frappant

- les transactions financières,
  - le commerce des armes ou le kérosène ou encore les « facilités financières internationales ».
- Ainsi, la Grande-Bretagne propose, sur la base des promesses à long terme d'aide au développement de la part des pays industrialisés, de lever des crédits sur les marchés financiers afin de pouvoir financer rapidement des versements anticipés plus élevés. Il n'y a manifestement pas de limites à la capacité d'imagination de la bureaucratie dans le secteur de l'aide au développement. Comment apprécier ces propositions dans une perspective économique?

### Propositions de financement destinées à accroître l'aide au développement

#### *A propos de l'utilisation des réserves d'or du FMI*

Face aux problèmes budgétaires toujours plus répandus, il est de plus en plus fréquemment proposé d'utiliser les réserves d'or du FMI pour financer des aides et des opérations d'annulation de dettes. Cette approche ignore deux aspects importants.

- Premièrement, les réserves apparentes et latentes du Fonds représentent une masse de sécurité importante pour les propriétaires de parts permettant de tenir compte des risques élevés liés à des crédits.

En 2004, 63% de tous les crédits du FMI étaient le fait de trois Etats débiteurs seulement, déjà très endettés vis-à-vis d'autres créanciers. En outre, pour la Deutsche Bundesbank, ces réserves latentes étaient la condition à remplir pour que les banques centrales de gros pays donateurs approuvent d'importants relèvements de quotes-parts et mettent à disposition d'importants moyens de financement.

- Deuxièmement, les pays membres du FMI, qui ont transmis en partie en or leur quote-part de membre à l'institution, ne l'ont pas mise simplement à sa libre disposition.

La quote-part d'un pays au FMI fait partie de ses réserves monétaires nationales et représente donc une part de la fortune du pays dont l'institution ne peut pas disposer à sa guise. En outre, le risque existe que cette opération de recours à l'or revienne à masquer la transformation du FMI en institution d'aide au développement.

- Enfin, une remise de dettes intégrale par le FMI en faveur d'un groupe assez important de pays en développement ne va pas sans poser des problèmes de politique économique.

Les pays concernés ne devraient pas être simplement libérés de la responsabilité de leurs erreurs antérieures de politique économique. Le désendettement ne sert à rien s'il n'est pas couplé, dans les pays concernés, avec des réformes susceptibles d'en-

raayer l'apparition d'une nouvelle spirale de l'endettement. A défaut d'un tel programme, on ne parviendra jamais à briser le cycle infernal qui se répète depuis des décennies entre octroi de crédit, surendettement et nécessaire remise de dettes.

C'est à juste titre que les banques centrales des principaux pays industrialisés envisagent cette proposition avec scepticisme. La Suisse n'a aucune raison d'adopter une autre attitude.

Au vu de la décision prise par le G8, le 11 juin 2005, de rayer une partie de la dette de 40 pays en développement, pour un total de 40 milliards de dollars, il n'est pas exclu que le dossier des réserves d'or du FMI soit rouvert. En effet, les institutions financières multi-

latérales manqueront de ressources une fois que les dettes des pays en développement les plus pauvres ne figureront plus dans leurs actifs. Peut-être le financement multilatéral de l'aide au développement se trouve-t-il même à la croisée des chemins passant de crédits remboursables à des subventions en faveur de l'aide au développement non remboursable (grants). Ces subventions auraient des conséquences importantes pour le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

#### **A propos des impôts mondiaux**

Vingt-cinq ans après son lancement, la taxe Tobin jouit toujours d'une grande popularité, tant auprès des contempteurs de la mondialisation que des politiciens en charge des questions financières, bien que l'on sache depuis longtemps qu'elle est inapplicable. C'est ainsi que le professeur Spahn a repris l'idée de la taxe Tobin et, dans un avis d'expert rédigé à l'intention du ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement, a proposé l'aménagement en deux volets d'une forme d'imposition sur les transactions de devises. Suivant l'idée de son créateur, elle serait destinée

- d'une part à taxer les transactions de devises prétendument si déstabilisantes pour les cours de change de telle manière que ces derniers ne fluctuent qu'à l'intérieur d'une zone cible (objectif d'orientation).

- d'autre part, pour répondre au souhait des politiciens du développement, elle devrait engendrer des recettes afin de réaliser l'objectif de 0,7% du PNB, toujours pas atteint à ce

jour en matière de coopération au développement (objectif en matière de recettes).

L'objectif d'orientation devrait être atteint par un impôt d'un taux se situant entre 50 et 100 % sur les écarts de cours de change enregistrés dans une bande de fluctuation variant avec le temps. Ce volet, qualifié par Spahn d'impôt supplémentaire antispéculation, serait mis en place soit par un pays à titre unilatéral, soit par des accords bilatéraux. Selon Spahn, cet impôt n'aurait de sens ni pour les Etats-Unis, ni pour l'Euro-land, qui n'ont défini aucun objectif de cours de change. Il serait mieux adapté aux pays qui ont un

**Le désendettement ne sert à rien s'il n'est pas couplé, dans les pays concernés, avec des réformes susceptibles d'enrayer l'apparition d'une nouvelle spirale de l'endettement**

marché des capitaux ouvert et qui ont lié leur monnaie à d'autres monnaies. Pour atteindre l'objectif visé en matière de recettes, Spahn prône une large assiette d'imposition et un faible taux d'impôt sur les échanges monétaires dans un laps de temps donné. Le taux d'impôt atteindrait 0,01% et concernerait toutes les opérations d'échanges monétaires des banques et également celles des entreprises multinationales dans cette même période. Spahn estime le rendement de cet impôt à 16,6 milliards d'euros par année.

Tout indique qu'un impôt sur les transactions de devises ne contribuera en rien à résorber les fluctuations excessives du marché et des monnaies. Non seulement il est impossible d'opérer une distinction claire entre une « bonne » spéculation, aux effets stabilisateurs et une « mauvaise » spéculation, déstabilisatrice. La mise en oeuvre d'un tel impôt se heurterait pratiquement à des problèmes insolubles (cadre institutionnel, base d'imposition, détermination des transactions imposables, fixation du taux d'impôt, fixation de la marge de fluctuation admise des cours de change, domaine d'application des prélèvements, modalités du prélèvement, etc.). Les investisseurs internationaux trouveraient toujours le moyen d'éviter l'impôt. Sans compter que Spahn lui-même affirme que cette taxe s'appliquerait plutôt aux petits pays industrialisés, mais surtout aux pays émergents et en transition d'Asie et d'Amérique latine. Enfin, l'impôt Spahn serait un nouvel impôt sur le commerce extérieur tendant à raréfier les liquidités sur les marchés des devises et ainsi à augmenter leurs prix et surtout leur volatilité plutôt qu'à les réduire.

Souhaiter d'une part accroître les ressources pour la coopération au développement et, d'autre part, réduire la volatilité des cours de change est compréhensible. Toutefois, ce n'est pas la proposition Spahn qui permettra d'atteindre ces objectifs. Après 25 ans de discussion, il est temps de mettre ce rossignol au rebut. Le 13 avril 2005, le Conseil des ministres des finances de l'UE semblait partager cet avis puisqu'il abandonne cette option. Aussi, la Suisse officielle n'a-t-elle aucune raison de s'intéresser à la question d'une taxe Tobin.

Prendre ses distances par rapport à la taxe Tobin ne signifie pas rester les bras croisés face aux bulles spéculatives, aux crises financières ou aux sautes d'humeur des cours des changes. Cependant, il importe de combattre, non pas les symptômes des crises financières et monétaires – c'est-à-dire les mouvements de capitaux spéculatifs – mais la cause des déséquilibres.

### **Autres impôts globaux**

Dans le débat sur la perception d'impôts globaux en vue d'accroître l'aide au développement ou de servir de garantie pour de nouveaux prêts destinés à lutter contre le sida, la malaria, etc., l'UE propose une imposition du kérosène ou des billets d'avion. La proposition d'introduire un impôt de 330 euros pour 1000 litres de kérosène sur les vols intérieurs de l'UE générerait 6 ou 7 mrd € de recettes supplémentaires par an. Un impôt sur les billets d'avion, où tout décollage d'un aéroport de l'UE serait imposé de 10 euros, et où tout décollage d'un aéroport hors de l'UE serait imposé de 30 euros, générerait également 6 mrd € par an. Pour ce qui concerne les chances de mise en oeuvre de ces propositions, il faut attendre la suite des événements. En effet, pour introduire un impôt sur le kérosène, le Conseil des ministres doit l'approuver à l'unanimité. C'est probablement la raison pour laquelle, à la mi-mai 2005, les ministres des finances de l'UE se sont prononcé en faveur d'une taxe volontaire provisoire sur les billets d'avion, dont les modalités restent encore vagues.

En outre, il existe d'autres propositions, plutôt grotesques, consistant à limiter les possibilités d'évasion fiscale, à introduire un impôt sur les cartes de crédit,

à introduire une taxe volontaire et à créer des « fonds éthiques ». Du point de vue économique on peut se demander s'il est justifié d'augmenter la charge fiscale au nom de la politique du développement, car la lutte contre la pauvreté dans le monde n'est pas, au sens strict, un bien public pour le financement duquel il est nécessaire de percevoir de nouveaux impôts. Mais les opinions divergent considérablement. Certains économistes sérieux considèrent la lutte contre la pauvreté dans le monde

---

### **Après 25 ans de discussion sur la taxe Tobin, il est temps de mettre ce rossignol au rebut**

---

comme un bien public. Indépendamment de ces différences d'opinion, il semble plus facile d'alourdir la charge fiscale des contribuables que de remanier le budget de l'Etat. Malgré la solidarité professée avec les plus pauvres de la planète, la volonté politique fait visiblement défaut.

#### **Vers l'« International Finance Facility »**

Pour des raisons de principe et pratiques, ce mécanisme de financement suscite le scepticisme. Dans le cas d'un préfinancement de l'aide au développement via les marchés financiers, le remboursement des ressources rassemblées pourrait ne pas être assuré, ce qui au final, augmenterait encore l'endettement de l'Etat et alourdirait le fardeau des générations futures. A cela s'ajouterait une série de problèmes techniques ardues. Qui émettrait les obligations sur les marchés des capitaux internationaux ? Quels pays en bénéficieraient ? Combien de temps durerait le préfinancement (pledging) ?

Enfin, l'« International Finance Facility » serait difficile à concilier avec les principes budgétaires traditionnels. En effet, il serait inadmissible que l'aide au développement s'appuie sur de nouvelles sources de financement, extérieures au budget ordinaire, et entraîne une augmentation des dettes cachées de l'Etat. L'aide au développement doit être financée par le budget. Il faut éviter à tout prix de préaffecter des recettes futures.

Toute une série de grands pays (Etats-Unis, Japon, Allemagne), de même que la Commission européenne, rejettent cette proposition pour des raisons budgétaires et économiques ou expriment leur scepticisme. On ne comprendrait pas que le Conseil fédéral soutienne l'« International Finance Facility ».

#### **Conclusion**

Toutes les propositions de financement « innovantes » visant à atteindre les objectifs du millénaire en matière de développement se concentrent sur les recettes. Elles reposent sur une conviction presque inébranlable quant à leur faisabilité, qui sous-entend qu'un dévelop-

pement réussi n'est qu'une question de moyens financiers. Cela contraste avec le constat selon lequel un grand nombre de pays en développement (surtout en Afrique) ne sont pas en mesure, sur le plan insti-

tutionnel, de réceptionner de tels flux financiers et de les employer à bon escient pour la croissance et la prospérité. Ces nouvelles sources de financement devraient passer soit par des canaux extrabudgétaires soit par des institutions internationales. Partant, les ressources échapperaient largement à un contrôle efficace de leur impact. Ainsi, la Suisse officielle a

raison « de prendre ses distances par rapport à ces nouveaux instruments (taxe Tobin, impôt sur le kérosène) », comme l'a

expliqué la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey dans une interview publiée dans la NZZ am Sonntag du 22 mai 2005.

Pourtant, ce n'est pas une raison pour ne pas réfléchir sérieusement à de meilleurs moyens d'atteindre les objectifs du millénaire en matière de développement. On peut notamment envisager un renforcement de

---

**Toutes les propositions de financement « innovantes » [...] se concentrent sur les recettes. Elles reposent sur une conviction presque inébranlable quant à leur faisabilité, qui sous-entend qu'un développement réussi n'est qu'une question de moyens financiers.**

---



---

**L'aide au développement étatique doit être fournie via le budget et doit disposer de son financement**

---

l'aide au développement étatique. L'économie soutient une aide au développement et une coopération au développement qui s'efforcent en priorité de mettre des biens publics à la disposition des populations bénéficiaires. Cela sied à un petit pays ouvert au monde possédant une tradition humanitaire. Une telle aide au développement doit cependant passer par le budget ordinaire et non via des canaux cachés difficiles à contrôler.

Cela implique que l'aide au développement se trouve en concurrence avec d'autres tâches de l'Etat dans la répartition des ressources. C'est la raison pour laquelle il est problématique de fixer des quotas. Si l'économie ne s'est jamais prononcée officiellement sur un ordre de grandeur, c'est parce qu'il n'est jamais possible de la justifier économiquement. De plus, l'instauration de quotas pour l'aide risque de faire oublier que les pays en développement profiteraient bien davantage d'une ouverture douanière accrue des pays industrialisés aux produits du sud et de l'élimination des subventions agricoles dans ces derniers. Lorsque le Conseil fédéral

établissait, dans son rapport du 18 mai 2005 sur les relations de la Suisse avec l'ONU, que l'aide au développement officielle sera conforme au plan financier 2006-2008, il tenait compte non seulement des 0,40 % promis à la conférence de Monterrey, mais prenait également en considération des objectifs de politique financière supérieurs.

Enfin, il faut toujours rappeler que seule une croissance durable permet de combattre efficacement la pauvreté. Les transferts sociaux et l'aide au développement ne génèrent pas la croissance. Cette dernière résulte d'un cadre économique qui renforce les facteurs de production, qui favorise la productivité et crée des incitations et des possibilités de constituer un capital humain. L'aide au développement peut donc tout au plus constituer un soutien au développement autonome. La meilleure aide reste celle qui, avec le temps, substitue à l'aumône les prestations propres.

**Pour toutes questions :**  
rudolf.walser@economiesuisse.ch