

Document de synthèse du FMI

Comprendre le concept d'espace budgétaire

Peter S. Heller

Document de synthèse du FMI

Département des finances publiques

Comprendre le concept d'espace budgétaire¹

Rédigé par Peter S. Heller

Mars 2005

Résumé

Le présent document de synthèse ne peut être cité comme représentant l'opinion du FMI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les avis ou la politique du FMI. Les documents de synthèse décrivent l'état de recherches en cours par le ou les auteur(s) et sont publiés afin de générer des commentaires et d'enrichir le débat.

Dans le contexte des nouvelles initiatives visant à octroyer aux pays à faible revenu une assistance extérieure pour les aider à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les pays donateurs et les ONG cherchent à établir s'il serait possible de créer dans ces pays, dans le cadre des programmes bénéficiant de l'appui du FMI, un « espace budgétaire ». Le présent document définit le concept d'espace budgétaire et ses liens avec la viabilité budgétaire, répertorie les diverses méthodes qui permettent de créer un espace budgétaire et décrit les moyens que le FMI pourrait mettre en œuvre pour appuyer les efforts de création d'un espace budgétaire. Les auteurs soulignent que les problèmes liés à la création d'espace budgétaire n'ont rien de nouveau, car les autorités y sont *toujours* confrontées lorsqu'il faut déterminer si des dépenses additionnelles sont envisageables.

Numéros de classification JEL : E61, E62, H50, H60, H62

Mots clés : Espace budgétaire, viabilité budgétaire, ODM

Adresse de courriel de l'auteur : pheller@imf.org

¹ Le présent document a été rédigé avec l'aide précieuse de Andy Berg, James Daniel, Sanjeev Gupta, Richard Hemming, Daniel Leipziger, Rolando Ossowski, James Mark Plant, George Schieber, Gerd Schwartz et de Teresa Ter-Minassian. Annalisa Fedelino y a contribué par ses commentaires judicieux, et a en outre rédigé dans une large mesure l'encadré de l'appendice.

I. INTRODUCTION

Un certain nombre de facteurs soulèvent la question de savoir si, dans le cadre des programmes bénéficiant de l'appui du FMI, il serait possible de dégager un « espace budgétaire » autorisant des investissements et des dépenses sociales perçus comme particulièrement souhaitables. Ce sont d'abord les gouvernements de pays d'Amérique latine et d'Europe qui ont plaidé en faveur d'un assouplissement des restrictions budgétaires afin de permettre des emprunts additionnels qui serviraient à financer des projets d'infrastructure et ce faisant, à créer des actifs productifs qui, à long terme, couvriraient les frais qu'ils ont occasionnés. C'est dans ce contexte que les tenants d'une augmentation des investissements publics à la Banque mondiale ont affirmé qu'un espace budgétaire existait pour procéder à ces emprunts (particulièrement s'ils sont souscrits auprès de la Banque elle-même). Le débat sur l'espace budgétaire s'est ensuite élargi, de nombreuses personnes à la Banque, au sein de la collectivité des donateurs bilatéraux et des ONG faisant valoir que si un espace budgétaire existe vraiment, il devrait aussi servir à financer les dépenses courantes en santé et en éducation, qui ajoutent au capital humain plutôt qu'au capital physique, car à long terme, les avantages qu'elles rapportent couvrent leur coût initial.

Si l'expression est maintenant couramment entendue dans les débats sur les politiques publiques, le concept même « d'espace budgétaire » reste flou. Dans les pages qui suivent, nous nous efforcerons donc d'en préciser le sens et de décrire les liens entre ce concept et celui de viabilité budgétaire, nous décrirons diverses méthodes pour créer cet espace budgétaire, nous préciserons quelles sont les démarches qui ne créent pas d'espace budgétaire, nous soulignerons quels sont les moyens qui s'offrent au FMI pour appuyer les efforts appropriés de création d'espace budgétaire et finalement, nous traiterons des liens entre le concept d'espace budgétaire et celui de la capacité d'absorption. Afin de bien illustrer les enjeux soulevés par notre propos, nous nous appuyerons sur les exemples du Malawi, de la Tanzanie et de la Zambie (voir encadré en appendice). Au bout du compte, nous devrions en venir à la conclusion très nette que la plupart des enjeux inhérents à la

création d'espace budgétaire n'ont rien de neuf, mais qu'au contraire les gouvernements (et le FMI) y sont *toujours* confrontés lorsqu'ils cherchent à déterminer s'ils disposent d'une marge de manœuvre qui leur permettrait d'engager des dépenses additionnelles.

II. COMMENT CREE-T-ON UN ESPACE BUDGETAIRE ?

Dans son sens le plus large, l'expression « espace budgétaire » désigne la marge de manœuvre financière qui permet à un État d'affecter des ressources à la poursuite d'un objectif, sans pour autant compromettre la viabilité de sa situation financière. De manière générale, il est admis que lorsqu'un espace budgétaire a été aménagé, des ressources sont libérées et peuvent être affectées à des programmes de dépenses publiques particulièrement dignes d'intérêt (ou à la réduction des impôts). La création d'un espace budgétaire devient encore plus attrayante si les dépenses qui en découlent stimulent la croissance à moyen terme, et peuvent même être défrayées à terme par les recettes budgétaires qu'elles engendreront dans l'avenir. En théorie, plusieurs moyens s'offrent à une administration pour s'aménager un espace budgétaire. Elle peut mobiliser des revenus additionnels par des mesures fiscales ou en améliorant l'administration des impôts. Les dépenses non prioritaires peuvent être réduites de manière à libérer des ressources pour des dépenses plus utiles. L'État peut emprunter sur le marché intérieur ou à l'étranger. Finalement, il peut aussi utiliser son droit de seigneurage (c'est-à-dire demander à la banque centrale d'imprimer de la monnaie pour pouvoir prêter à l'État). Les dons extérieurs peuvent aussi contribuer à la création d'un espace budgétaire.

Cette définition comporte un lien explicite avec le concept de viabilité budgétaire, c'est-à-dire avec la capacité, à tout le moins future, de l'État de financer les programmes de dépenses qu'il souhaite mettre en œuvre, d'assurer le service de sa dette (y compris des dettes

contractées pour créer l'espace budgétaire) et de maintenir sa solvabilité². Ce rapport entre les deux concepts a un certain nombre de conséquences.

Premièrement, il suppose qu'avant d'exploiter l'espace budgétaire, il faut avoir établi que les dépenses plus élevées à court terme, ainsi que toutes les dépenses connexes futures, pourront être financées par les revenus actuels et à venir. Si les dépenses sont financées par l'emprunt, il faut les évaluer en fonction de leur effet sur le taux de croissance tendanciel et sur l'aptitude du pays à produire les recettes nécessaires pour assurer le service de cette dette.

Deuxièmement, les préoccupations liées à la viabilité exigent que l'on porte attention aux répercussions à moyen terme des programmes de dépenses pour lesquels un espace budgétaire est créé au cours d'un exercice donné. Les dépenses pour lesquelles on s'efforce de créer un espace budgétaire seront-elles vraisemblablement concentrées dans l'immédiat ? Entraîneront-elles plutôt probablement des dépenses additionnelles dans l'avenir qui exigeront l'aménagement d'un autre espace budgétaire ? Pour mieux illustrer notre propos, rappelons que si un espace budgétaire peut être créé au cours d'un exercice budgétaire donné afin de financer une initiative valable (par exemple, un programme de formation ponctuel à l'intention des fonctionnaires), il y a beaucoup de dépenses publiques (investissements dans les infrastructures, construction de cliniques de soins primaires ou d'écoles, etc.) qui, après les frais initiaux, occasionnent toujours ultérieurement des dépenses de fonctionnement et d'entretien, d'où la nécessité de disposer de ressources budgétaires additionnelles *dans l'avenir*. Dans cet ordre d'idée, il importe de rappeler que de nombreux programmes pour lesquels on revendique actuellement un espace budgétaire augmenteront les dépenses

² Pour analyser la viabilité budgétaire, il faut tenir compte de la viabilité de la dette (voir ci-dessous), de la nature de la structure des dépenses publiques et plus particulièrement, du caractère constructif des obligations budgétaires (les dépenses récurrentes hautement prioritaires consacrées à l'éducation, à la santé, à la sécurité nationale, etc. et les obligations sociales liées implicitement aux régimes de retraite de la fonction publique, aux régimes de retraite publics, etc.), des autres risques budgétaires (découlant par exemple des garanties gouvernementales et des partenariats public-privé) et de l'élasticité des recettes publiques (voir à ce sujet Hemming et Chalk, 2000; Baldacci et Fletcher, 2003).

pendant une longue période. Quoiqu'il en soit, il ne suffit pas de créer un espace budgétaire la première année. Il faut aussi s'assurer que cet espace existera encore au cours des exercices suivants.

Troisièmement, au vu des considérations qui précèdent, il est important de situer la réflexion sur la création d'un espace budgétaire dans le contexte du cadrage des dépenses à moyen terme en fonction des priorités de l'État. Si l'espace budgétaire qui permet d'engager dans l'immédiat des dépenses risque de ne pas pouvoir être reproduit dans l'avenir, le gouvernement pourrait se trouver dans l'obligation de sous-financer la nouvelle initiative ou de réduire ultérieurement d'autres dépenses. La question de l'espace budgétaire ne doit donc pas être vue strictement comme un enjeu sectoriel. Même si le débat actuel sur l'espace budgétaire a émergé d'un autre sur la valeur perçue des dépenses en santé et en éducation et de celles consacrées aux infrastructures, il importe d'évaluer la possibilité d'accroître les dépenses dans un secteur donné dans le contexte d'une réflexion globale et prospective sur le cadre budgétaire. Les autorités publiques doivent bien soupeser le mérite relatif des dépenses dans les différents secteurs, car les initiatives lancées dans un domaine pourraient au bout du compte les obliger à renoncer à d'autres dépenses dans d'autres domaines.

Pour les pays en développement et émergents, la question de l'espace budgétaire se pose de manière plus pressante. Les besoins de ces pays sont en effet plus urgents et la difficulté consiste pour eux à trouver des moyens de financer ces dépenses. Dans l'analyse de la viabilité budgétaire, il faut reconnaître que grâce à la croissance, des ressources budgétaires se libéreront, du fait de la dynamique naturelle des recettes fiscales, surtout si les dépenses augmentent moins rapidement que les recettes.

La libération d'un espace budgétaire à moyen ou à long terme peut devenir un enjeu de politique générale digne d'intérêt. Dans de nombreux pays industrialisés, les ressources budgétaires sont de fait préaffectées longtemps à l'avance dans le contexte de programmes d'assurance sociale et des promesses qu'ils donnent (par exemple, la prise en charge par l'État des soins de santé pour les retraités). Dans de tels cas, il est important pour les

administrations en place de s'assurer qu'elles disposeront d'une marge de manœuvre suffisante pour parer à des pressions budgétaires imprévues, sur la base des prévisions de recettes futures ou en envisageant d'accroître la part des recettes réservées à cet usage. Il va de soi que si une partie appréciable des ressources budgétaires d'un État sont réservées à des dépenses non discrétionnaires, il ne reste plus beaucoup d'espace budgétaire pour les programmes discrétionnaires. Par conséquent, au stade des projections budgétaires, le gouvernement devrait chercher à faire en sorte que leurs ressources budgétaires futures ne soient pas entièrement mobilisées par les engagements prévisibles, ce qui reviendrait en fait à créer un espace budgétaire « négatif » dans les futurs budgets. Il convient donc de se réserver un espace budgétaire ou une « marge de manœuvre » afin de pouvoir réagir aux pressions budgétaires imprévues.

Les pays en développement peuvent aussi être confrontés à ce genre de problèmes. Lorsqu'un de ces pays reçoit de l'étranger une somme importante destinée à un secteur précis, l'expansion subséquente de ce secteur peut engendrer des besoins de dépenses futures qui risquent essentiellement de « grever » une partie de l'augmentation future des ressources budgétaires nationales. De plus, dans la mesure où un pays estime qu'il existe certaines limites quant à l'importance des apports extérieurs de ressources qu'il peut absorber sans compromettre la stabilité de son cadre macroéconomique (compte tenu des effets du transfert de ressources sur l'appareil productif), l'expansion d'un secteur précis (par exemple, la santé) grâce à des ressources extérieures peut limiter la quantité de ressources extérieures qui pourront être absorbées par les autres secteurs (abstraction faite des effets bénéfiques éventuels pour ce secteur des dépenses engagées dans d'autres secteurs, voir Leipziger et al., 2003). Une question analogue se pose lorsqu'un État reçoit de l'argent dans le présent et l'utilise pour financer une initiative qui crée un passif éventuel sous forme de dépenses futures dont on ne connaît vraiment ni l'importance ni l'échéance (ce serait notamment le cas d'une réforme des retraites financée par des ressources extérieures comportant la perspective de garanties minimales par l'État ou de la prise en charge éventuelle par l'État des soins de santé des retraités).

Ces considérations soulignent combien il est important de peser les avantages et les inconvénients à moyen terme des apports extérieurs de ressources dans les différents secteurs d'activité d'un pays et plus particulièrement dans le secteur public. Idéalement, ces considérations devraient être prises en compte dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et dans le cadrage des dépenses à moyen terme.

III. ENJEUX LIES A LA CREATION D'UN ESPACE BUDGETAIRE

Depuis de nombreuses années, le FMI se heurte à la difficulté d'établir si un pays dispose de la marge nécessaire pour mobiliser des ressources additionnelles et les consacrer à des dépenses méritant d'être entreprises. Un des objectifs clés des travaux du FMI en matière de politique budgétaire a toujours été d'établir 1) la possibilité de dégager des économies par une réforme fiscale et un programme de rationalisation des dépenses et 2) la quantité de ressources additionnelles qui peuvent être mobilisées sous la forme d'emprunts et de dons sans compromettre la stabilité macroéconomique du pays et la viabilité de sa dette. En effet, les politiques adoptées dans ces deux sphères déterminent l'ampleur véritable de l'espace budgétaire potentiellement disponible.

A. Mobilisation de recettes

L'accroissement du ratio recettes fiscales/PIB constitue une option qui va de soi dans les pays où les impôts représentent une faible proportion du PIB. Dans les pays à faible revenu, l'objectif minimal devrait être de porter les recettes à 15 % du PIB au moins. Selon l'expérience acquise à l'échelle internationale, il arrive que l'augmentation des impôts au-delà de ce point soit raisonnable et souhaitable, mais c'est loin de simplifier la tâche sur les plans technique et administratif³. Même les pays africains les plus ambitieux ont dû étaler sur

³ Heller (2003) décrit les raisons pour lesquelles les problèmes d'économie politique qui empêchent une augmentation significative de la charge fiscale sont souvent difficiles à surmonter.

plusieurs années la hausse de plusieurs points de l'effort fiscal. Dans bien des pays industrialisés, le ratio recettes fiscales/PIB est déjà très élevé (plus de 40 à 45 %) et à cause de la concurrence fiscale, de nouvelles augmentations d'impôt sont politiquement et économiquement difficiles à justifier.

La mobilisation de recettes à des fins précises peut être considérée comme un moyen important d'accroître l'espace budgétaire, mais cette méthode crée parfois une certaine rigidité en réquisitionnant une assiette fiscale déjà restreinte pour des dépenses dont le rendement est inférieur à celui d'autres dépenses éventuelles. La préaffectation des recettes peut donc avoir pour effet d'évincer certaines dépenses de telle sorte que l'espace budgétaire net peut s'en trouver au bout du compte considérablement réduit.

B. Redéfinition de l'ordre de priorité des dépenses

La diminution des dépenses parasites, surtout si elles sont récurrentes, devrait être l'objectif premier d'un État qui souhaite élargir ses programmes les plus valables. Cette démarche peut exiger une révision des programmes existants de subventions, une réduction des dépenses affectées à la défense nationale et à la sécurité intérieure ou à la police, une diminution des dépenses liées aux déplacements à l'étranger ou aux missions diplomatiques, ou la rationalisation de certains éléments de la fonction publique dont la productivité est particulièrement faible (ou nulle) (par exemple, en réglant les problèmes courants de sureffectifs ou même de «fonctionnaires fantômes»). Ainsi, les programmes bénéficiant de l'appui du FMI se heurtent souvent au dilemme suivant : la masse salariale globale de la fonction publique a déjà atteint un niveau non viable, mais il serait possible, en recrutant des employés additionnels dans certains secteurs clés (par exemple, l'éducation et la santé) d'obtenir un rendement élevé sur les sommes investies. Souvent, ce dilemme peut être résolu en comprimant ou en diminuant les dépenses salariales dans les secteurs non essentiels ou en éliminant certaines rigidités, comme les obstacles à la mobilité des fonctionnaires, tout en permettant l'expansion des dépenses pour certains programmes clés.

Un espace budgétaire peut aussi être aménagé grâce aux gains d'efficacité dans l'exécution des dépenses. Cette méthode serait appropriée même dans les secteurs favorisés (on peut par exemple, fixer un ratio maître-élèves minimal et rationaliser les méthodes de prestation des services de santé). Les mesures de lutte contre la corruption et d'amélioration de la gouvernance peuvent aussi créer de l'espace budgétaire. Dans le même ordre d'idées, la communauté des pays donateurs reconnaît de plus en plus le potentiel budgétaire d'une plus grande « harmonisation » de l'octroi des ressources par les pays donateurs. Dans la mesure où les ressources extérieures peuvent être acheminées et utilisées avec plus d'efficacité (élimination de la conditionnalité par les pays donateurs, abolition de l'aide liée, diminution des frais d'administration généraux assumés par les pays donateurs dans le cadre des programmes d'aide extérieure, cohérence accrue dans la coordination des dépenses de programmes des pays donateurs dans un secteur donné, réduction du surcroît de travail administratif imposé à un nombre limité de pays bénéficiaires, etc.), l'espace budgétaire créé sera plus important.

Les politiques publiques propices à la réalisation de gains d'efficacité significatifs dans l'affectation des ressources par le *secteur privé* peuvent avoir un effet favorable en facilitant l'augmentation et l'efficacité des dépenses dans les deux secteurs. Dans le secteur de la santé, par exemple, si l'État peut rehausser la qualité des services offerts, les ménages, même s'ils doivent payer des tickets modérateurs, peuvent contribuer à des *économies* de ressources en réduisant leurs dépenses auprès des fournisseurs de services de santé inefficaces du secteur privé. Suivant le même principe, la création d'une infrastructure peut considérablement améliorer le rendement des investissements privés, tant sur le plan de la croissance que sur celui de la réduction de la pauvreté (constat de Calderón et Servén, 2003).

Les politiques de dépenses publiques comportent un autre aspect intertemporel qui influe sur l'espace budgétaire. L'insuffisance des dépenses dans un secteur (par exemple, la santé) peut affaiblir celui-ci à tel point qu'il faudra beaucoup de temps et d'argent pour « le reconstruire » ultérieurement. Créer un espace budgétaire en autorisant des compressions dans un secteur peut au bout du compte finir par réduire l'espace budgétaire futur.

Le recours à l'**emprunt** constitue une autre option pour financer des dépenses additionnelles. Qu'elle soit contractée à l'intérieur ou à l'extérieur, toute dette comporte implicitement une obligation de remboursement, ce qui invite à se demander si le rendement des dépenses justifie le coût des emprunts et peut-être en particulier si les dépenses qu'on engagera au moyen de ces emprunts augmenteront suffisamment les recettes publiques pour en financer le remboursement. Un État peut choisir d'emprunter sans tenir compte du rendement direct des dépenses engagées à un poste particulier, mais il doit alors le faire dans le contexte d'une évaluation de la viabilité globale de son programme d'emprunts prenant en compte le montant de ses obligations existantes au titre du service de la dette et du remboursement du principal. Cette évaluation s'appuie habituellement sur le taux de croissance prévisionnel du pays, le potentiel d'accroissement des exportations et des envois de fonds, les perspectives d'évolution des taux d'intérêt, l'élasticité des recettes, la composition de la dette existante (taux d'intérêt, échéances et monnaies de libellé) et sur les conditions du nouvel emprunt envisagé (voir FMI, 2004a, b).

Imprimer de l'argent pour financer les dépenses additionnelles de l'État n'est pas une option à retenir. En effet, les emprunts de l'État auprès de la banque centrale doivent être guidés par un objectif de politique monétaire à savoir, la création de liquidités suffisantes pour appuyer la croissance réelle de l'économie, de préférence sans inflation relative véritable. Même si l'État a explicitement recours à la création de monnaie pour financer l'augmentation des dépenses publiques, il y a clairement des limites à ne pas dépasser, étant donné l'impact de cette mesure sur l'inflation nationale. Compte tenu du coefficient d'expansion monétaire dans la plupart des pays en développement, l'ampleur des dépenses additionnelles qui peuvent être en principe financées par l'augmentation de la masse monétaire dépasse rarement 1 % du PIB, sauf si un effet clair et relativement rapide sur l'offre peut être obtenu par une augmentation prévue des dépenses. Sauf dans les cas où l'on s'efforce de juguler progressivement l'hyperinflation et de ralentir le rythme d'augmentation des prix, il serait inhabituel pour le FMI d'appuyer un programme qui vise de manière explicite un taux d'inflation au-dessus de 10 % à 12 % (Khan et Senhadji, 2000).

L'expérience acquise de longue date indique en effet qu'une forte inflation n'est pas propice à une croissance rapide soutenue, aux investissements privés (Fischer, 1993) ou à une répartition équitable des richesses, puisque les pauvres sont plus lourdement imposés dans un contexte inflationniste.

C. Dons extérieurs

Pour beaucoup de pays en développement, l'augmentation des dons extérieurs est de plus en plus plausible étant donné l'engagement pris à l'échelle mondiale de les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces dons créent certes un espace budgétaire plus grand que les emprunts car, même si les prêts ont un caractère hautement concessionnel, il faut encore veiller à la viabilité de la dette. Cependant, seul un apport de dons *durable et prévisible* peut engendrer une augmentation continue des dépenses et atténuer les incertitudes quant à l'avenir de l'aide. La promesse des pays donateurs d'assurer un flux de ressources donné pendant un certain nombre d'années crée implicitement un espace budgétaire plus grand que le versement étalé dans le temps de la même quantité de ressources, mais dont on ne sait jamais d'une année à l'autre si elles seront débloquées ou non. En fait, *l'accroissement de la prévisibilité et la diminution de la volatilité sont deux facteurs cruciaux pour la création d'un espace budgétaire.*

Lorsqu'il est impossible de tenir pour acquis que l'aide extérieure sera disponible au-delà du moyen terme, l'espace budgétaire créé par les dons additionnels (ou les prêts concessionnels) est plus restreint. En effet, l'expansion permanente des programmes fait courir le risque que l'aide soit ultérieurement interrompue ou que l'espace budgétaire additionnel créé par l'augmentation de la croissance des recettes intérieures devienne insuffisant. Il est également risqué de présupposer que l'on disposera de la marge de manœuvre nécessaire et que l'on pourra aisément limiter les dépenses d'un programme ou effectuer des compressions ailleurs. Il peut être nécessaire de recourir à des contrats d'emplois temporaires ou de concevoir des programmes de telle manière qu'il soit facile d'en réduire la portée. Mais, lorsque la réduction du champ des programmes a un coût élevé (par exemple, dans le cas du traitement

des personnes atteintes par le VIH/sida aux antirétroviraux), il faut réfléchir à deux fois avant d'utiliser une aide disponible immédiatement, mais pour une courte période seulement.

Y a-t-il une limite à la quantité de dons qu'un pays peut ou devrait absorber⁴? Les économistes et décideurs politiques ont du mal à jauger l'effet de l'accroissement des flux d'aide extérieure sur le taux de change réel et sur la taille du secteur des produits échangés, en tenant compte de l'utilisation qui est faite de l'aide extérieure (dépenses consacrées aux biens échangés et non échangés et effet relatif au fil du temps de ces dépenses sur la productivité et sur la capacité de production dans le secteur des biens échangés et dans celui des biens non échangés). Certains pays ne souhaitent pas permettre une forte appréciation réelle de leur monnaie parce que cela pourrait nuire à leurs exportations. Ils peuvent donc refuser qu'une partie de l'aide extérieure serve à accroître les importations et l'utilisent plutôt pour gonfler leurs réserves de change. En conformité avec son mandat, le FMI jugerait préoccupante une politique qui risquerait de compromettre la viabilité de la position extérieure d'un pays. Il aurait donc certainement une opinion quant à la viabilité à long terme de la nette appréciation de la monnaie et quant à son effet sur la croissance du pays en question et chercherait à clarifier pour les autorités nationale les arbitrages qui pourraient être nécessaires si elles acceptent davantage d'aide de la part des pays donateurs.

À l'heure actuelle, les études empiriques ne permettent pas de déterminer si le syndrome hollandais constitue un problème significatif dans les pays à faible revenu. Une partie de la difficulté tient au fait qu'on ne compte pas beaucoup de cas où les flux d'aide ont constitué une partie très importante du PIB total (ce qui sera sans doute davantage le cas à la suite des nouvelles initiatives d'aide liées aux efforts en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire en développement). Même s'ils existent réellement, les effets du syndrome hollandais doivent être évalués à la lumière des avantages à long terme qu'engendreront les dépenses connexes,

⁴ Une conférence récente du FMI sur l'aide étrangère et la gestion macroéconomique a permis de jeter un éclairage nouveau sur ces questions. Voir <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/index.htm>

même si ceux-ci ne sont pas faciles à mesurer, surtout si on cherche à établir la probabilité de réussite et le rendement social.

Les dons et prêts extérieurs peuvent aussi émousser la motivation des administrations à intensifier leurs efforts de mobilisation des recettes et peuvent donc créer des effets de dépendance et de recherche de rente au sein de la bureaucratie étatique. Toute analyse de la viabilité budgétaire d'une mesure doit donc nécessairement tenir compte de ses effets démotivants, surtout si l'on tient compte du caractère incertain à long terme des apports d'aide extérieure. En effet, l'espace budgétaire créé à court terme peut avoir un effet négatif sur l'espace budgétaire disponible dans l'avenir s'il contribue à saper les efforts de mobilisation des ressources intérieures.

Effet d'une politique de gestion macroéconomique saine : Il est possible de créer un espace budgétaire en appliquant de manière constante des politiques macroéconomiques efficaces. Le manque de stabilité de l'aide extérieure dont souffrent de nombreux pays tient en partie à ce que ces pays n'ont pas mis en œuvre les politiques macroéconomiques convenues avec le FMI. Les retards dans l'achèvement des revues des programmes du FMI ou l'abandon des programmes qu'il soutient peuvent influencer sur l'aide des autres prêteurs ou donateurs, et déstabiliser les flux correspondants. Les pays qui gèrent bien leurs politiques macroéconomiques ont plus de chance de se ménager un espace budgétaire plus grand.

En quoi les programmes bénéficiant de l'appui du FMI visent-ils à créer un espace budgétaire ?

Le FMI insiste toujours sur la souplesse dont il fait preuve en permettant l'absorption de dons extérieurs additionnels aux fins de dépenses liées à des programmes productifs. Souvent, les programmes bénéficiant de l'appui du FMI limitent le montant des emprunts intérieurs nets, favorisant ainsi le financement sur ressources extérieures des investissements dans les infrastructures et des dépenses sociales dans les secteurs prioritaires. Des facteurs « d'ajustement » peuvent être intégrés aux programmes bénéficiant de l'appui du FMI afin de revoir à la hausse le plafond budgétaire global en cas de réception de dons extérieurs

imprévus destinés à des programmes de dépenses valables, notamment ceux visant les secteurs de la santé et de l'éducation.

Les enjeux liés à l'offre sont de toute évidence cruciaux et le FMI reconnaît l'importance de travailler avec ses partenaires pour le développement afin de préciser par quels moyens l'augmentation des dépenses publiques pourrait désengorger une économie ou accroître sa capacité de production. En stimulant ainsi l'offre, on crée la possibilité d'augmenter les dépenses sans conséquences néfastes pour la stabilité macroéconomique. Cependant, les arguments en faveur de ces investissements doivent être bien fondés sur le plan analytique et être conformes aux principes de viabilité budgétaire, et il faut savoir clairement au cours de quelle période la capacité de production sera accrue.

S'il est ouvert à l'élargissement de l'espace budgétaire, le FMI sonnera toutefois l'alerte dès lors que l'augmentation des dépenses menace la stabilité macroéconomique ou la viabilité de l'économie à moyen terme. De plus, dans l'évaluation du cadre budgétaire global, le FMI doit forcément tenir compte de la possibilité que l'accroissement des dépenses dans un secteur, même si ces dépenses sont financées par des dons extérieurs, ait un effet d'entraînement sur les dépenses dans d'autres secteurs. Par exemple, si un programme de dépenses fait en sorte que les salaires augmentent dans une partie de la fonction publique, il peut en résulter des pressions à la hausse irrésistibles sur les salaires dans d'autres parties de la fonction publique sans que l'État dispose de dons extérieurs pour y faire face. Il peut être difficile de trouver les ressources financières nécessaires pour ces autres programmes du fait que les ressources budgétaires sont plafonnées.

Les partenariats public-privé créent-ils un espace budgétaire ?

Certains dirigeants pensent que les partenariats public-privé constituent un excellent moyen d'amener le secteur privé à financer des investissements dans les infrastructures qui sont hors de la portée des autorités publiques à cause des plafonds budgétaires normaux. Il est possible qu'il y ait une certaine part de vérité dans cette hypothèse, surtout quand il est démontré que le secteur privé est plus efficace que le secteur public dans la construction et l'exploitation des infrastructures ou la prestation des services publics. Ces gains d'efficacité peuvent alors engendrer un espace budgétaire additionnel. Toutefois, la plupart du temps, les économies réalisées sur les investissements dans les infrastructures sont contrebalancées par une augmentation des dépenses au cours des années ultérieures, car le secteur privé cherche naturellement à intégrer ses coûts d'investissement dans les coûts de location des infrastructures. À tout le moins, les autorités doivent s'assurer que l'État sera capable d'absorber le surcroît de dépenses ultérieur et peut-être aussi tenir compte des risques que représentent les possibilités de faillite des opérateurs privés.

Les contraintes liées à la capacité d'absorption limitent-elles la possibilité d'utiliser l'espace budgétaire ?

On se demande souvent si un État peut absorber davantage de ressources extérieures affectées à un secteur donné. La définition de la capacité d'absorption est elle-même floue, car elle recouvre de nombreuses questions distinctes : le pays a-t-il la main-d'œuvre spécialisée requise pour offrir les services, a-t-il les gestionnaires nécessaires pour organiser l'expansion des programmes, a-t-il les infrastructures physiques indispensables? Au bout du compte, ce qui est en jeu est moins l'espace budgétaire que l'inefficacité croissante associée à toute augmentation rapide des dépenses et à la diminution implicite du rapport coût-efficacité de ces dépenses.

La modification des règles comptables ne crée pas d'espace budgétaire.

La modification des règles budgétaires ne peut, à elle seule, permettre d'augmenter les dépenses affectées aux services sociaux de base ou à la construction d'infrastructures. Les questions qui se posent au moment lorsque l'on analyse la productivité des dépenses, la viabilité d'un niveau donné d'endettement ou les répercussions sur la solvabilité de l'État d'un programme de dépenses à moyen terme sont pertinentes, que ces dépenses soient considérées comme des dépenses de fonctionnement ou comme des dépenses d'investissement et qu'elles contribuent ou non à une augmentation du déficit global. Par exemple, certains pays ont adopté des règles budgétaires qui visent à maintenir le solde courant (c'est-à-dire les recettes courantes moins les dépenses courantes) en équilibre ou en excédent, et en vertu duquel les dépenses en d'investissement sont financées sur l'épargne publique et les emprunts de l'État (la «règle d'or» en matière de politique budgétaire). Des règles de ce genre peuvent créer un préjugé défavorable à l'égard des dépenses d'investissement. Toutefois, les autorités de certains pays qui ont adopté une démarche de ce genre, dont le Royaume-Uni, tiennent compte de la productivité de leur programme de dépenses d'investissement et reconnaissent la nécessité d'éviter que leurs dettes ne dépassent un pourcentage précis du PIB. Le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* du FMI contient toute l'information requise pour faciliter l'analyse complète des retombées des programmes de dépenses publiques sur la valeur nette et la viabilité globale des comptes de l'État.

Conclusion

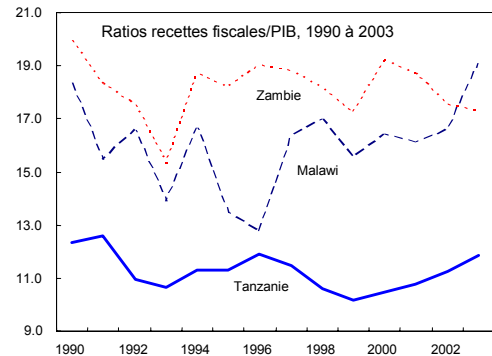
En conclusion, un message final précis doit être bien compris. Tout jugement porté sur l'espace budgétaire doit se faire dans le contexte d'un pays donné, exige une évaluation détaillée de la position budgétaire initiale de l'État en question, de la structure de ses recettes et de ses dépenses, des caractéristiques de l'encours de sa dette, de la structure sous-jacente de son économie, des perspectives d'accroissement de ses apports de ressources extérieures et des perspectives liées aux conditions extérieures sous-jacentes à l'économie. Il est

raisonnable pour les pays donateurs et pour les autorités compétentes de demander au FMI de procéder à des évaluations détaillées et transparentes des facteurs déterminant la viabilité budgétaire et la viabilité de la dette d'un pays. Si les pays donateurs sont disposés à augmenter substantiellement leurs dons pour, par exemple, permettre une augmentation des dépenses dans le secteur de la santé — reconnaissant la dynamique précise associée à la constitution d'un corps de personnel de santé bien formé et le caractère récurrent à long terme des dépenses dans ce secteur — cette volonté devrait recevoir une attention particulière du pays qui recevra ces dons dans le contexte de ses efforts pour formuler une stratégie de réduction de la pauvreté et pour élaborer un cadre de dépenses à moyen terme. Les autorités peuvent et devraient demander au FMI d'évaluer les répercussions budgétaires d'une telle augmentation et discuter avec toutes les parties intéressées des différents facteurs susceptibles d'en assurer la viabilité globale. Elles devraient aussi demander au FMI de définir les difficultés macroéconomiques éventuelles et les arbitrages qui peuvent devenir nécessaires, particulièrement en ce qui concerne les retombées de ces apports sur le taux de change réel. Elles devraient préciser avec les pays donateurs leurs disponibilités probables à moyen et à long terme et structurer leur programme de dépenses en tenant compte de l'incertitude liée à l'aide extérieure. Cependant, il n'existe aucune formule qui permettrait de faire l'économie de ce genre d'analyse détaillée des politiques macroéconomiques et budgétaires dans chaque pays.

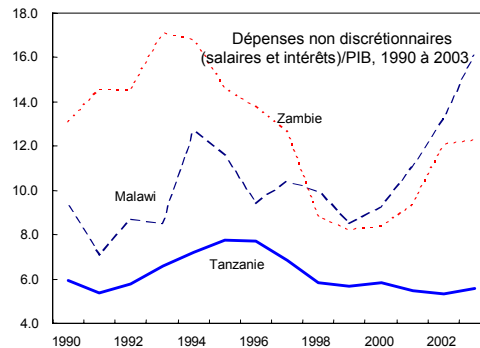
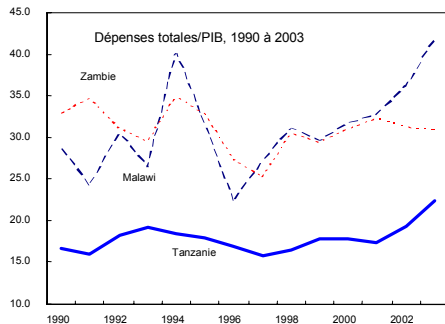
Des dépenses additionnelles sont-elles possibles? Le cas du Malawi, de la Tanzanie et de la Zambie*

Un certain nombre d'options pourraient permettre d'accroître le financement des programmes nécessaires.

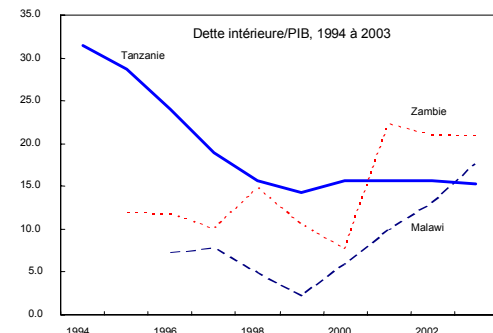
Les dépenses additionnelles peuvent-elles être financées par des recettes additionnelles? Le ratio recettes fiscales/PIB au Malawi et en Zambie est plus élevé que la norme régionale, mais il demeure faible en Tanzanie malgré des augmentations récentes. Il n'est peut-être pas possible d'augmenter les taux d'imposition, mais un élargissement de l'assiette fiscale pourrait être possible en modernisant les procédures de l'administration fiscale et douanière. À 17,5 %, le taux de la TVA est déjà plutôt élevé au Malawi et en Zambie, tandis qu'en Tanzanie, il est de 20 %.



Les dépenses additionnelles peuvent-elles être financées en redéfinissant les priorités? Les dépenses sont déjà plutôt élevées au Malawi et en Zambie. Grâce à une politique budgétaire plus judicieuse, la Tanzanie a réussi à augmenter progressivement ses dépenses au cours des quelques dernières années, mais elles demeurent encore inférieures à 25 % du PIB. À l'intérieur de cette enveloppe, toutefois, la marge qui existe pour une redéfinition à court terme des dépenses prioritaires pourrait être limitée. Par exemple, si nous définissons approximativement les «dépenses non discrétionnaires» comme la somme des paiements d'intérêt et des salaires, tant au Malawi qu'en Zambie, on constate qu'elles ont absorbé une grande quantité de ressources, qui va en augmentant. Dans les deux pays, les paiements d'intérêt sont en effet en hausse, ce qui s'explique par une augmentation de la dette intérieure (voir ci-dessous). Au Malawi, les paiements d'intérêt ont plus que doublé passant de moins de 4 % en 1999 à plus de 9 % en 2003, mais sont actuellement en baisse grâce à l'engagement pris par le nouveau gouvernement de ramener la stabilité budgétaire. En Zambie, la masse salariale est passée à plus de 3 % du PIB de 2000 à 2003. La Tanzanie, par contre, affiche le niveau de dépenses globales le moins élevé; de plus, la part de ses dépenses non discrétionnaires a diminué et elle dispose par conséquent d'une marge de manœuvre accrue à l'intérieur de son enveloppe budgétaire disponible et peut donc consacrer davantage de ressources aux secteurs prioritaires.



Les dépenses additionnelles peuvent-elles être financées par de nouveaux emprunts intérieurs? Au Malawi et en Zambie, la marge qui permettrait d'emprunter sur le marché intérieur est mince, car, exprimée en pourcentage du PIB, la dette intérieure augmente et demeure élevée compte tenu du degré de monétisation de l'économie. Il n'est pas étonnant que la dette intérieure soit moins coûteuse et plus stable en Tanzanie, malgré certains emprunts intérieurs récents.

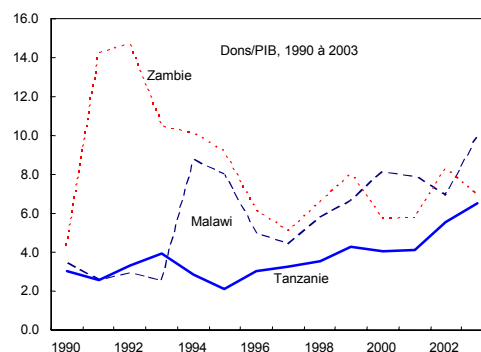


Les dépenses additionnelles peuvent-elles être financées par la planche à billets? Compte tenu du faible degré de monétisation de l'économie, il y a peu de place pour le

seigneurage : le rapport de la masse monétaire au sens large et du PIB est d'environ 21 % en Zambie, mais demeure bien inférieur à 20 % au Malawi et en Tanzanie, ce qui reflète dans une large mesure l'importance de l'économie de subsistance. L'inflation est en baisse dans tous les pays, mais seule la Tanzanie a réussi à la stabiliser sous la barre des 5 %. En Zambie, elle demeurait supérieure à 20 % à la fin de 2003 et au Malawi, elle se situait aux environs de 10 % même si de mauvaises récoltes l'avaient temporairement ramenée aux environs de 14 %.

Existe-t-il des possibilités d'emprunts extérieurs additionnels? Au Malawi et en Zambie, le stock de la dette extérieure par rapport au PIB demeure élevé. À la fin de 2004, ces deux pays n'avaient d'ailleurs pas encore atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE. En Tanzanie, qui a atteint le point d'achèvement à la fin de 2002, ce ratio ne cesse par contre de diminuer. Il existe un meilleur indicateur de l'endettement extérieur, en l'occurrence le ratio de la valeur actuelle nette (VAN) de la dette extérieure aux exportations, surtout si l'on tient compte du fait que la plupart des emprunts de ces pays sont assortis de conditions très concessionnelles. Encore une fois, la Tanzanie se trouve dans une bien meilleure situation. Le ratio de la VAN de ses dettes à ses exportations était inférieur à 120 % à la fin de 2003 tandis qu'il était de plus de 220 % dans le cas de la Zambie.

Les dépenses additionnelles pourraient-elles être financées par des dons additionnels? Ces trois pays dépendent lourdement de dons qui sont malheureusement très irréguliers. Il n'est pas étonnant que cette instabilité des dons soit plus prononcée au Malawi et en Zambie, compte tenu de certains dérapages. L'écart-type des dons au cours de la période 1990–2003 a été de 3,2 en Zambie et de 2,5 au Malawi, mais de moins de 1,2 en Tanzanie. Cette volatilité réduite en Tanzanie illustre la sensibilité des pays donateurs aux succès des efforts de stabilisation macroéconomique et des réformes dans ce pays, dont témoigne aussi par la part croissante de l'aide budgétaire directe dans les dons, eux-mêmes en hausse, ce qui procure aux autorités une plus grande marge de manœuvre dans la fixation de leurs priorités budgétaires et dans la gestion de l'espace budgétaire ainsi créé.



L'obtention d'une marge de manœuvre ou du financement nécessaire aux dépenses additionnelles ne constitue qu'un élément de la solution. Ces ressources et ces fonds additionnels peuvent-ils être utilisés de manière satisfaisante et le cadre macroéconomique est-il en mesure d'absorber ces dépenses supplémentaires?

Indications que les dépenses additionnelles peuvent être gérées de manière satisfaisante

Le Fonds et la Banque mondiale ont évalué la qualité du système de gestion des dépenses publiques dans les PPTE, en insistant surtout sur leur capacité d'assurer un suivi des dépenses affectées à la réduction de la pauvreté. L'exercice, entrepris initialement en 2001–2002, était fondé sur 15 indicateurs couvrant la préparation et l'exécution du budget et la diffusion de l'information connexe. Initialement, la Tanzanie satisfaisait aux critères de 8 des 15 indicateurs tandis que le Malawi et la Zambie ne satisfaisaient respectivement qu'à quatre et trois indicateurs. L'exercice a été récemment refait (et élargi afin d'inclure un seizième indicateur relatif à la passation des marchés publics). Des progrès limités ont été constatés en Zambie et au Malawi (il faut toutefois reconnaître que les efforts en vue de répondre aux critères se sont intensifiés récemment) tandis que la Tanzanie a encore amélioré sa position.

Le cadre économique peut-il soutenir des augmentations importantes de la demande?

Une réponse détaillée à cette question ne peut être donnée que sur une base individuelle. Pour plus de simplicité, deux hypothèses possibles sont envisagées ici. La première est celle où il y aurait suffisamment de place pour permettre une croissance saine du crédit dans le secteur privé, le risque étant que la nécessité de stériliser les liquidités créées par les dépenses publiques additionnelles (sauf si celles-ci ont été consacrées exclusivement aux importations) fasse grimper les taux d'intérêt et par conséquent, évince les emprunts du secteur privé, ce qui aurait des retombées néfastes sur les investissements et la croissance future. En fait, le crédit accordé au secteur privé est en croissance constante en Tanzanie tandis qu'il a diminué en Zambie et est demeuré stable au Malawi,

ce qui s'explique dans une large mesure par la hausse considérable des taux d'intérêt réels engendrée par les besoins d'emprunt de l'État. La deuxième hypothèse est celle du déficit du compte courant. Un déficit élevé exacerberait la vulnérabilité extérieure. La Tanzanie a réduit le déficit de son compte courant en pourcentage du PIB tandis que le déficit actuel du compte courant au Malawi et en Zambie est beaucoup plus important et instable. S'il était décidé d'apporter une aide massive à ces pays, il pourrait donc y avoir un risque de syndrome hollandais (c'est-à-dire que la tendance à l'appréciation du taux de change nuirait à la compétitivité des exportations de ces pays). Ces pressions à la hausse pourraient être contrebalancées si les dépenses étaient orientées vers une augmentation de l'offre au sein de l'économie et servaient par exemple à désengorger le système de transport, à construire des infrastructures productives et à favoriser l'ouverture des marchés. Là encore, le rôle potentiel du syndrome hollandais et l'ampleur de ses effets éventuels, le cas échéant, peuvent seulement être évalués sur une base individuelle par pays.

Conclusion. La présente analyse, bien que superficielle, illustre de manière utile certaines des difficultés que ces pays (et d'autres) doivent surmonter lorsqu'ils tentent d'accroître leurs dépenses dans les secteurs prioritaires.

*Cet encadré a été rédigé par Annalisa Fedelino, du Département des finances publiques du FMI.

BIBLIOGRAPHIE

- Baldacci, Emanuelle et Kevin Fletcher, 2003, « A Framework for Fiscal Debt Sustainability Analysis in Low-Income Countries », *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, Sanjeev Gupta, Benedict Clements et Gabriela Inchauste (Washington, Fonds monétaire international), pp. 130–161.
- Calderón, César et Luis Servén, 2004, « The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution », *World Bank Policy Research Paper No. 3400* (Septembre).
- Chalk, Nigel, et Richard Hemming, 2000, « Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice », Document de travail du FMI n° 00/81 (Washington, Fonds monétaire international).
- Fischer, Stanley, 1993, « The Macroeconomic Factors in Growth », *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32 (décembre), pp. 485–512.
- Heller, Peter S., 2003, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and other Long-Term Fiscal Challenges* (Washington, Fonds monétaire international).
- _____, 2004, « Are Governments Overextended », *World Economics*, vol. 5, no. 4 (octobre-décembre).
- FMI, 2004a, *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications* (février). Accessible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm>.
- _____, 2004b *Operational Implications for Debt Sustainability in Low-Income Countries—Implications for Fund Program Design* (septembre). Accessible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091304.htm>.
- Khan, Mohsin S., et Abdelhak S. Senhadji, 2000, « Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth », *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 1, pp. 1–21.
- Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon et Tito Yepes, 2003, « Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure », *World Bank Policy Research Working Paper 3163* (novembre).