

Espace budgétaire et stratégies de développement

Gert van der Linde, Spécialiste principal en gestion financière, Banque mondiale

Présenté au Forum fiscal africain – organisé par la Trésorerie nationale d'Afrique du Sud et le FMI, et accueilli par la Trésorerie nationale d'Afrique du Sud avec le soutien de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI)

Les 9 et 10 Novembre, 2011

Le Cap, Afrique du Sud

Dans cet exposé, je vais tenter de préparer le terrain pour un débat entre les participants concernant la question de savoir comment les pays peuvent créer un espace budgétaire pour soutenir la croissance et la réduction de la pauvreté. Je m'appuierai principalement sur une publication de la Banque mondiale (« *Politique budgétaire pour la croissance et le développement* »), et sur une publication de Peter Heller (« *Politique budgétaire pour la Croissance et le Développement : Le débat sur l'espace budgétaire* »).

À cette fin, nous allons examiner brièvement le concept de l'espace budgétaire, en envisageant d'autres manières de créer un espace budgétaire et en l'associant à la croissance accrue et à la réduction de la pauvreté.

Avant d'étudier ce concept, notons le consensus international selon lequel la politique budgétaire ne se limite pas à la stabilisation macroéconomique, mais doit aussi concilier cette stabilité avec les répercussions de la croissance. En effet, la stabilité est une condition nécessaire mais non suffisante à elle seule pour la croissance. Par conséquent, la politique budgétaire doit aussi mettre l'accent sur les effets probables de la croissance sur le niveau, la composition et l'efficacité des dépenses publiques et de l'imposition. Les informations recueillies de pays qui ont stabilisé leurs économies en réduisant leurs déficits, indiquent qu'ils ont pu le faire en compressant la formation de capital du secteur public malgré l'impact potentiellement négatif de cette mesure sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Ce problème découle en partie de la grande importance accordée au déficit budgétaire en tant que principale objectif de la politique. S'il est vrai que le déficit budgétaire est un indicateur utile pour la stabilisation et la limitation de l'augmentation du passif public, il offre peu d'indications concernant les effets à long terme sur les avoirs et les engagements de l'État ou sur la croissance économique.

Le document de la Banque mondiale indique que « l'espace budgétaire » existe « *lorsqu'un gouvernement peut accroître ses dépenses sans compromettre sa solvabilité budgétaire, c.à.d., sans*

*remettre en cause son aptitude à assurer le service de sa dette*¹." Heller définit « l'espace budgétaire » comme « *la marge de manœuvre qui permet à un gouvernement d'engager des ressources financières à la poursuite d'un objectif précis, à condition toutefois que sa situation budgétaire soit viable à moyen et à long termes.* » Il ressort clairement de ces deux définitions que l'exigence de la viabilité des finances publiques est une condition incontournable, ce qui implique que les flux des recettes publiques devront être suffisants pour lui permettre de financer ses exigences futures en matière de dépenses et pour rembourser son stock existant de la dette publique. Un autre facteur essentiel est celui de « l'espace macroéconomique », qui existe lorsqu'un gouvernement peut accroître ses dépenses sans compromettre la stabilité macroéconomique. Puisque la solvabilité et la stabilité doivent toutes deux être sauvegardées pour assurer la croissance à long terme, un gouvernement ne devrait engager des dépenses publiques supplémentaires que s'il dispose à la fois d'un espace budgétaire et d'un espace macroéconomique.

Envisageons maintenant d'autres manières de créer un « espace budgétaire ». Il nous faut d'abord qualifier la mention générique de ces mesures, puisque leur application doit être très spécifique à chaque pays. Le besoin d'un espace budgétaire peut résulter de causes très différentes : il faut peut-être de nouveaux investissements publics pour répondre aux changements dans la demande d'infrastructures, suscités par des facteurs comme le changement climatique ; le manque d'entretien des infrastructures existantes ; des dépenses supplémentaires sont parfois requises pour remédier aux goulets d'étranglement qui font obstacle à la réalisation d'un taux de croissance économique plus élevé ; ou, pour atténuer le risque de non-viabilité de la position budgétaire d'un gouvernement.

On peut créer un espace budgétaire en prenant des mesures qui n'exigent pas d'avoir recours à l'emprunt, par exemple au moyen : (a) d'une plus grande efficacité dans les dépenses publiques qui permettrait la libération et la réallocation des ressources ; (b) de mesures efficaces d'accroissement des recettes, y compris les mesures fiscales et les redevances d'utilisation ; (c) de partenariats public-privé (PPP) ; (d) de l'accès à l'aide extérieure non remboursable ; et, (e) de mesures visant à résoudre le problème des entreprises d'État inefficaces et déficitaires. Les gouvernements peuvent également tenter de créer un espace budgétaire en ayant recours à de nouveaux emprunts. Les conditions budgétaires d'un pays, le niveau et la composition de la dette publique, le niveau et l'efficacité de ses dépenses actuelles, ses sources (mobilisation) de recettes, son accès à l'aide et sa capacité à obtenir des prêts de la part des marchés financiers, déterminent sa marge de manœuvre pour créer l'espace budgétaire à partir de l'une de ces mesures. Dans les deux cas, l'opportunité consiste à utiliser l'espace budgétaire pour accroître le taux de croissance potentiel de l'économie, sans compromettre la stabilité macroéconomique pour autant.

Examinons de plus près quelques-unes de ces mesures -

- a. **Effizienz et efficacité des dépenses publiques.** Ceci est essentiel pour obtenir des résultats, notamment la croissance économique. Dans de nombreux pays en développement, le

¹ Il faudrait pour cela que le gouvernement génère, en valeur actualisée, de futurs excédents budgétaires primaires et des recettes plus élevées que la valeur de la dette non amortie.

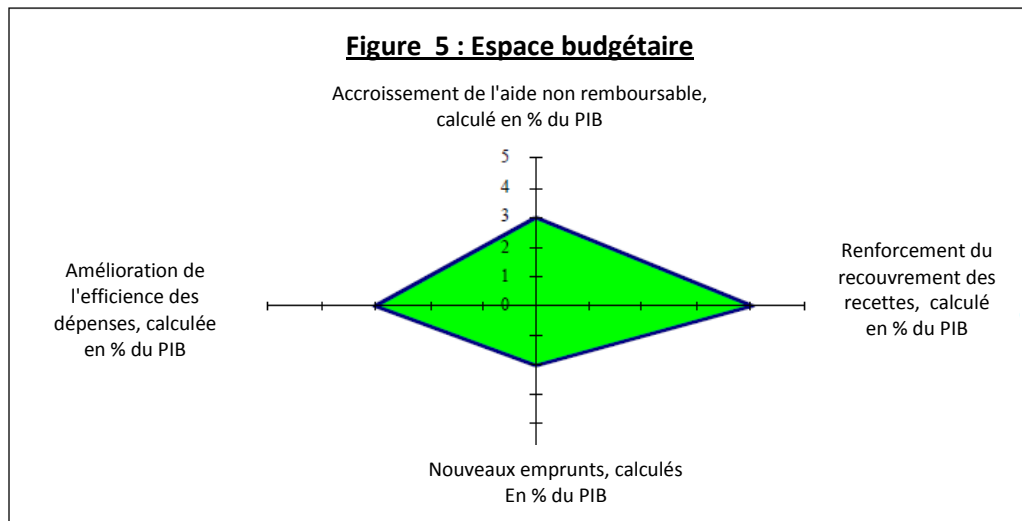
dépassement des crédits, la mauvaise gestion de projets et le manque d'entretien des actifs nouveaux, engendrent l'inefficacité dans la création et l'entretien des actifs d'infrastructures. Il se pourrait, qu'à cause des fuites et du gaspillage, l'augmentation des dépenses dans les secteurs de la santé et de l'éducation par exemple, ne donne pas forcément lieu à de meilleurs résultats. Ces déficiences reflètent généralement un manque de capacité sous-jacent dans le domaine de la gestion budgétaire et, dans certains cas, de la gouvernance. Si les faiblesses institutionnelles et les problèmes de gouvernance qui causent de mauvais résultats, ne sont pas traités, même les dépenses pour des programmes à hauts rendements potentiels n'auront que peu d'impact sur la croissance. Le résultat net sera l'érosion de la solvabilité du gouvernement et la réduction de son espace budgétaire. En outre, il faut constamment proposer des méthodes permettant de rationaliser les dépenses.

- b. **Mesures fiscales.** Des pays ayant une charge fiscale relativement faible ont la possibilité de chercher des moyens pour accroître leurs recettes. De manière générale, les approches consistant à élargir l'assiette de l'impôt et à renforcer l'administration fiscale sont préférables à l'imposition de taux plus élevés.
- c. **Initiatives du secteur privé.** Le fait de s'appuyer sur les initiatives du secteur privé pour le financement et la prestation des services, réduit la nécessité d'avoir recours aux ressources fiscales et c'est une solution préférable du point de vue du bien-être. Cependant les préoccupations quant à l'expropriation, les politiques des prix et les politiques réglementaires constituent souvent des obstacles à la participation privée. Des réformes doivent alors être mises en œuvre afin d'attirer l'investissement privé pour le financement et la prestation de services spécifiques d'infrastructure, notamment au moyen d'accords de partage des risques qui se traduisent par des partenariats public-privé (PPP). Selon Heller « *le véritable espace budgétaire créé par un PPP s'articule autour des deux questions suivantes : premièrement, est-ce que le producteur du secteur privé sera plus efficace que le gouvernement dans la production et la prestation de tel ou tel type de services? Et, deuxièmement, est-ce qu'il est plus probable qu'un projet infrastructurel soit financé par des marchés de capitaux s'il est entrepris par le secteur privé plutôt que par le gouvernement?* ». L'expérience montre que le secteur privé ne s'intéresse souvent qu'à un nombre limité de secteurs et que l'investissement public est un complément nécessaire pouvant parfois attirer l'investissement privé.
- d. **L'aide extérieure non remboursable.** Parmi les pays à faible revenu, les États fragiles ont peu d'options pour créer un espace budgétaire et devront être soutenus à moyen terme par des flux d'aides non remboursables jusqu'à ce qu'ils puissent établir une base de recettes nationales. Dans les pays qui comptent sur les flux d'aides non remboursables pour financer les programmes de dépenses courantes liés aux ODM, il est évident que les donateurs doivent leur garantir des flux prévisibles et flexibles d'aide non remboursable. De leur côté, les gouvernements doivent intensifier leurs efforts de mobilisation de fonds au niveau national et accroître l'efficacité des dépenses afin de s'assurer que les ressources soient adéquates pour faire face aux dépenses courantes, et accroître la crédibilité qui leur permettra de continuer à recevoir des flux d'aides.
- e. **Les entreprises d'État.** Les entreprises publiques inefficaces et déficitaires gaspillent les ressources budgétaires qui pourraient être utilisées à des fins plus productives. La perte de

l'espace budgétaire qui en résulte peut être une perte directe (qui requiert des transferts budgétaires courants) ou une perte indirecte, qui vient encore s'ajouter au fardeau global de la dette publique et limite la capacité d'emprunt potentielle du gouvernement quant à sa position de viabilité budgétaire.

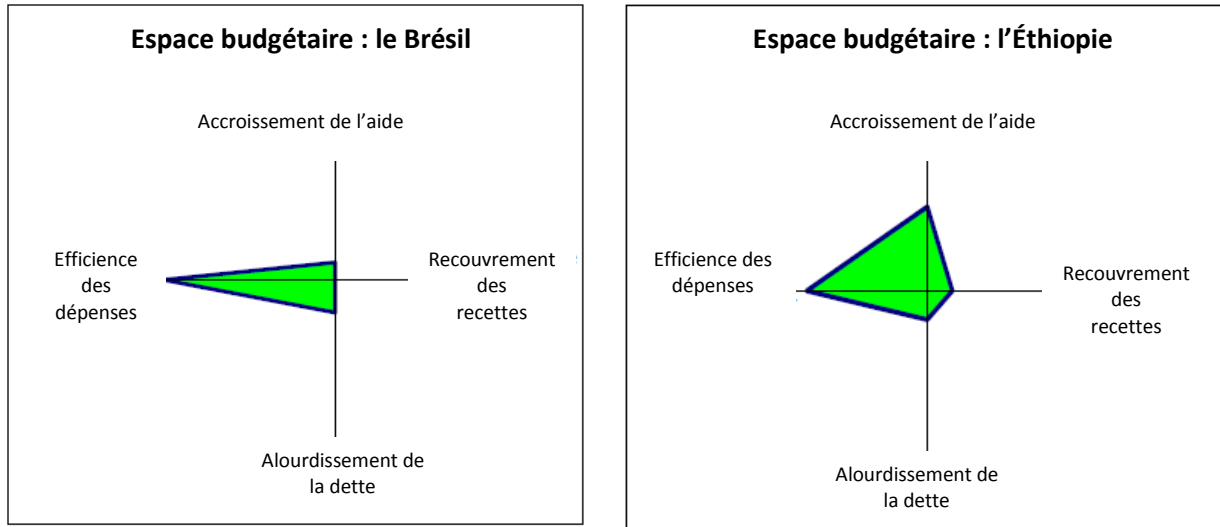
- f. **Les nouveaux emprunts.** La capacité d'un gouvernement d'emprunter des ressources constitue un autre moyen de créer un espace budgétaire. Ces emprunts sont généralement limités par l'étendu des dettes existantes, les engagements conditionnels et les garanties. Si les perspectives de croissance économique sont bonnes, la capacité de service de la dette sera plus grande, ce qui facilitera le recours à ce moyen pour créer un espace budgétaire. En outre les gouvernements qui jouissent d'une réputation de prudence dans la gestion budgétaire associée à un faible coefficient d'endettement et à la stabilité macroéconomique, sont à même de faire des emprunts sur les marchés internationaux à de faibles écarts de taux d'intérêt, ce qui les aide à créer un espace budgétaire. Toutefois la capacité d'emprunter est aussi influencée par les perceptions du marché quant aux risques politiques, à la solvabilité et à la stabilité macroéconomique : les politiques et les actions des gouvernements leur permettent soit de créer soit de réduire leur espace budgétaire.

Le document de la Banque mondiale présente une typologie fiscale utile de quatre « losanges (ou diamants) d'espaces budgétaires » qui permettent de visualiser les options budgétaires à la disposition d'un pays dans les domaines suivants – les nouveaux emprunts, l'accès à l'aide, la capacité de mobiliser des fonds et l'amélioration de l'efficacité des dépenses. Voir la Figure 5, ci-dessous -



L'application de ce schéma à des pays spécifiques nous fournit des exemples visuels des options quant à l'espace budgétaire : par exemple, pour un pays comme le Brésil avec une part de recettes relativement élevée, un accroissement minimal des flux d'aides et une capacité d'emprunt limitée (à l'exception des projets autofinancés), la création d'un espace budgétaire dépend dans une grande mesure de l'amélioration de l'efficacité des dépenses. L'Éthiopie, en revanche, se trouve manifestement dans une

situation différente, ses options en matière d'espace budgétaire étant principalement l'accroissement de l'aide et l'amélioration de l'efficacité des dépenses.



Toutefois, l'identification des options pour un espace budgétaire accru, n'est que la première étape. Le point décisif, c'est de relier ce processus à l'amélioration de la croissance et à la réduction de la pauvreté. Les exemples génériques ci-dessous devraient être reconnus, parce que les circonstances et les questions spécifiques à chaque pays sont prédominantes.

Heller réfléchit sur les priorités gouvernant l'utilisation par les membres du G20, d'un espace budgétaire disponible, et conclut que plusieurs thèmes communs se dégagent : (i) les besoins en infrastructure semblent être une priorité importante, y compris les investissements dans les infrastructures capables de répondre aux nouveaux défis tels que le changement climatique et des technologies qui faciliteront la productivité au 21^e siècle telles que le secteur des télécommunications ; (ii) la recherche et le développement semblent être sous-financés, en particulier compte tenu des défis mondiaux du changement climatique, des éventuelles pénuries d'eau, et des restrictions quant aux ressources énergétiques conventionnelles ; (iii) redresser les déséquilibres générationnels qui prévalent, y compris ce qui semble être des engagements formels excessifs existants en matière de pensions de retraite et de soins médicaux pour les personnes âgées et l'insuffisance des dépenses courantes concernant les jeunes ; et, (iv) s'attaquer aux problèmes de la pauvreté.

En conclusion, prêtons attention aux systèmes budgétaires, à l'élaboration de cadres de dépenses à moyen terme, et aux capacités institutionnelles pour la gestion budgétaire dans ce contexte. Ces facteurs conservent toute leur importance, d'autant plus que de nombreux pays doivent encore s'efforcer d'établir des liens avec les objectifs de politiques et tenir compte de façon plus explicite de l'influence de l'économie politique du pays sur ces objectifs. Il reste encore beaucoup à faire et cette situation offre certainement aux pays travaillant avec le FMI, la Banque mondiale, d'autres partenaires au développement et CABRI, un terrain très favorable à leurs interventions.

Fin