

# Reconstituer les volants budgétaires : Le financement durable du développement

Forum fiscal africain – Les défis de la politique  
budgétaire en Afrique

Le Cap, 9 et 10 novembre 2011

David Bevan  
Université d'Oxford

# Contexte (1)

- Jusqu'à présent, en moyenne, l'Afrique subsaharienne a remarquablement bien surmonté la crise économique mondiale.
- Les recettes d'exportation ont repris, non seulement suite à la hausse des prix des matières premières, mais aussi suite à l'augmentation des volumes.
- Le FMI estime la croissance de cette région à 5,25% pour 2011 et projette 5,75% pour 2012.
  - Toutefois, cette projection repose sur une croissance mondiale de 4%, ce qui pourrait clairement être ralenti, au vu des difficultés actuelles.
  - Si ces dernières sont résolues, de nombreuses économies avancées doivent encore faire face au surendettement, avec des impacts vraisemblables sur leur croissance et le flux de l'aide.
- Plusieurs problèmes réels et potentiels se présentent :
  - La sécheresse continue de la Corne de l'Afrique ;
  - La hausse des prix des produits alimentaires et des carburants, ainsi que l'inflation qui leur est associée ;
  - Les augmentations rapides des dépenses, en partie générées par les réactions à la crise ;
  - Et par conséquent, un besoin d'ajustement des politiques fiscales et monétaires.

## Contexte (2)

- Au regard du nombre de pays et de sujets à traiter, cette présentation sera sélective et n'abordera pas certains points importants :
  - Les questions institutionnelles, bien qu'elles soient essentielles pour aborder ces défis ;
  - Les mécanismes spécifiques requis pour surmonter ces défis ;
  - Les différentes circonstances auxquelles les pays font face ;
  - Les résultats des politiques budgétaires mises en œuvre en ASS, ou les questions de procyclicité, de politique discrétionnaire et de stabilisateurs automatiques.
- La présentation tentera plutôt de soulever des points généraux que tous les pays doivent aborder. Ces points insistent sur l'importance d'adopter :
  - Une perspective à moyen terme, même lorsque les défis se présentent sur le court terme ;
  - Une approche fiscale intégrée, même lorsque les défis semblent différenciés et spécifiques.
- L'attention sera portée principalement mais pas exclusivement sur les pays à faible revenu (PFR).

# Plan de la présentation

- Capital public
  - Déficit infrastructurel
  - Capital public et croissance
- Dette publique et croissance
- Questions relatives aux recettes
  - Effort fiscal
  - Coût marginal des fonds
- Emprunts
  - Concessionnels
  - Non concessionnels
- Solde budgétaire primaire
- Critères appliqués aux dépenses
  - Dépenses de fonctionnement
  - Dépenses d'investissement

# Capital public

## - Le déficit infrastructurel

- Le déficit infrastructurel des PFR est important, surtout dans les pays d'Afrique subsaharienne :
  - En partie, suite à des efforts antérieurs (souvent réussis) de stabilisation ;
  - En partie, car les donateurs se sont concentrés sur les secteurs sociaux.
- Signes de conséquences graves nuisant à la croissance ;
- Des évaluations majeures sont en cours (Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, etc.) ;
- Estimations effrayantes pour les PFR d'Afrique subsaharienne :
  - Les dépenses d'investissement public pourraient être de l'ordre de 7% du PIB.
  - Elles doivent augmenter jusqu'à 20% dans les PFR non-fragiles et 35% dans les PFR fragiles, durant une décennie, simplement pour corriger le déficit par rapport aux autres PFR.
- Cela pose un problème financier redoutable.

# Capital public et croissance

- Des travaux approfondis ont étudié la productivité du capital public et de son impact sur la croissance, principalement pour les économies avancées, mais aussi plus récemment pour les économies en développement.
- Les résultats sont mitigés.
- Cependant, des travaux récents suggèrent une contribution importante à la croissance, particulièrement si le capital public déjà en place est évalué, plutôt que de supposer qu'il est saisi par des investissements amortis cumulés (ce qui implique des pertes importantes).
- Cela pose deux questions intéressantes :
  - Comment les pays d'ASS ont-ils réalisé des taux de croissance récents si élevés, étant donné le mauvais état de leurs infrastructures ?
  - Seront-ils capables de continuer ce tour de force, ou le déficit infrastructurel commencera-t-il à imposer son poids sur la croissance à l'avenir?

# Dettes publiques et croissance (1)

- Dans son analyse de « la sortie budgétaire » de l'endettement public élevé engendré par la crise mondiale, le FMI utilise deux objectifs différents pour le taux d'endettement :
  - Pour les économies avancées, 60%
  - Pour les économies émergentes, 40%
- Ces chiffres se fondent sur des travaux empiriques suggérant qu'une dette importante entrave la croissance, que les effets en sont non-linéaires et qu'ils sont ressentis à un taux d'endettement plus bas pour les économies moins avancées.
- Il est communément admis que la situation est grave au-dessus de 90%.
  - Malheureusement, la plupart des économies avancées se trouvent actuellement dans cette tranche.

## Dette publique et croissance (2)

- D'autres études sur ces deux groupes suggèrent qu'une augmentation du ratio de 10 points de pourcentage diminue la croissance de 0,2% par an, chiffre quelque peu inférieur pour les économies avancées par rapport aux économies émergentes.
- Pour le groupe des pays en développement, les conséquences de la dette intérieure sont relativement peu connues, ce qui reflète la mauvaise qualité des données.
- Quant à la dette extérieure de ces pays, les données sont confuses, bien qu'en général elles suggèrent une relation négative et non linéaire.
  - Selon une étude récente, il existe un risque réel de surendettement (avec l'effondrement des investissements) si le coefficient actuel de valeur excède 40% .
- Les analyses de viabilité du FMI et de la Banque Mondiale utilisent plusieurs ratios.
  - Par exemple, 50% est un « très bon résultat ».
  - La base de tels chiffres reste assez obscure.

# Questions relatives aux recettes (1)

- Les impôts ont un effet de distorsion et imposent des pertes d'efficacité, de telle manière que le coût marginal d'un dollar de fonds publics (CMF) est habituellement plus élevé (voire bien plus élevé) qu'un dollar.
- Étant donné que la plupart des systèmes fiscaux sont assez arbitraires, le CMF peut différer nettement entre les différents impôts.
- Cependant, en moyenne, ce CMF augmente selon l'accroissement de la part des recettes totales.
- Il est admis qu'il est plus difficile de générer des recettes dans les PFR. Cette hypothèse reflète un certain nombre de facteurs, entre autres :
  - Un secteur informel pouvant représenter 40% du PIB en moyenne ;
  - Une administration fiscale faible et souvent corrompue ;
  - Des habitudes de non-respect.

## Questions relatives aux recettes (2)

- Cette difficulté a deux conséquences possibles :
  - Des dépenses publiques moins importantes par rapport au PIB dans les pays plus pauvres ;
  - Des pertes d'efficacité plus élevées en raison des distorsions fiscales.
- La première conséquence est certainement visible dans la pratique.
- Il est important de savoir si c'est aussi le cas pour la deuxième conséquence.
  - Si cela est le cas, des critères de coûts-avantages plus exigeants devraient être requis pour les dépenses financées par les impôts dans les PFR.
  - L'équilibre des bénéfices entre les emprunts et le financement fiscal des investissements publics pourrait évoluer.
- Deux raisons montrent que cette deuxième conséquence pourrait ne pas se produire :
  - L'une provient des efforts pour estimer « l'effort fiscal » ;
  - L'autre, des tentatives directes d'estimer les coûts marginaux des fonds.

## Questions relatives aux recettes (3) – L'effort fiscal

- Comme cela a déjà été remarqué, en moyenne le ratio des recettes fiscales/PIB augmente selon le revenu per capita.
- Dans les PFR, 14% serait un chiffre typique, tandis que le chiffre comparable pour des revenus élevés serait de 36% (les PRI se trouvent entre les deux).
- En principe, cette différence nette en termes de performance peut découler de capacités fiscales moindres dans les pays moins développés, ou encore d'un effort fiscal moins important.
- Des tentatives empiriques de mesurer ces efforts montrent que l'effort fiscal moyen est similaire dans chaque groupe, environ 80%, et donc, que la différence découle des capacités. Ainsi, de manière spéculative,
  - Les capacités fiscales dans les PFR pourraient être de 17%-18% du PIB en moyenne.
  - Un pays dont le ratio serait inférieur à 15% disons, a matériellement la possibilité de l'accroître.
  - Rien ne permet de supposer que le CMF soit systématiquement plus élevé dans les PFR.

# Questions relatives aux recettes (4)

## – Coût marginal des fonds

- Évaluer le coût marginal des fonds est un tâche compliquée.
  - Situation classique de « meilleur deuxième problème » ;
  - Requier une approche d'équilibre général ;
  - En outre, les modèles informatisés d'équilibre général sont maintenant disponibles dans presque tous les pays.
- Récemment encore, la plupart des estimations portaient sur les économies avancées.
- Maintenant, l'attention est également portée sur les pays en développement.
- Selon des évaluations récentes pour l'ASS, le coût marginal des fonds pourrait atteindre 1,2, suivant ainsi la même tendance que les évaluations pour les économies avancées.
- Ces données impliquent que les pays de l'ASS ont vécu selon leurs moyens, du moins en ce qui concerne l'utilisation du régime fiscal pour financer les dépenses.
- Cela s'accorde avec les prévisions des études sur l'effort fiscal.

# Emprunts concessionnels

- Les emprunts concessionnels sont :
  - habituellement sectoriels ;
  - de volume limité ;
  - d'une durée limitée, généralement inconnue.
- Au vu des problèmes fiscaux et de croissance des principaux prestataires de financement concessionnel, ainsi que de la croissance plus élevée de l'ASS, cette facilité diminuera sans doute plus vite qu'en temps normal.
- Cette vraisemblance peut sembler encourager une attitude opportuniste de « prendre tant que cela est encore possible ».
- Cependant, l'inverse peut aussi être vrai ; il peut s'avérer plus sage de juger la main tendue, surtout si celle-ci est sur le point de se retirer.
  - Ce point est développé ci-après.

# Emprunts non concessionnels (1)

## *Emprunts nationaux*

- Un pays de la tranche supérieure « sans danger » du FMI avec un taux d'endettement de 15%, un objectif de croissance réelle de 7% et un objectif d'inflation de 5%, pourrait endosser un déficit intérieur d'1,8% plus 0,7% de seigneuriage, soit 2,5% en tout. Ce chiffre pourrait être plus important si le taux de croissance augmentait grâce à l'investissement.
- Un financement intérieur non monétaire du déficit pourrait faire augmenter les taux d'intérêt et raréfier les investissements privés, ce qui représente l'une des inquiétudes majeures de ce processus.
- Il existe très peu de travaux empiriques sur cette relation pour les PFR.
  - D'autres études suggèrent une relation positive plutôt faible, mais bien plus forte lorsque la dette financière est basse.
  - Par conséquent, les chiffres internationaux apportent peu de directives mais appellent à la prudence.

# Emprunts non concessionnels (2)

## *Emprunts extérieurs*

- Les emprunts non concessionnels extérieurs sont rapidement passés à l'ordre du jour de nombreux PFR, en raison de plusieurs facteurs :
  - Allègement considérable de la dette ;
  - Performance macroéconomique améliorée ;
  - Allègement des règles traditionnelles des donateurs sur le financement mixte ;
  - Émergence de partenariats non-traditionnels.
- Par ailleurs : le déficit infrastructurel et le besoin – ainsi que la faisabilité – de financement provenant de sources non concessionnelles.
- Ainsi, seuls quelques pays d'ASS ont adopté cette voie, et ( à l'exclusion de l'Afrique du Sud) ont payé en moyenne 9%.
- Une difficulté : comment évaluer le coût du premier emprunt, lorsque le pays n'a pas de notation de crédit souverain ?
  - Les études empiriques récentes semblent bien saisir les notations existantes, et offrent un moyen d'effectuer l'évaluation avant la notation.

# Solde budgétaire primaire (1)

- Les recettes, les dépenses, les déficits et la dette sont liés par le solde budgétaire primaire – recettes moins dépenses excluant le paiement des intérêts.
- En l'absence de répudiation ou de remise de la dette, tous les budgets du gouvernement doivent répondre aux contraintes budgétaires intertemporelles.
  - VAN d'excédents primaires  $\geq$  à la valeur initiale de la dette
- Très simple. Supposons que le taux de croissance ( $g$ ) et le taux d'intérêt ( $r$ ) sont constants, et que le taux d'endettement initial est  $d$ . Le ratio d'excédents primaires par rapport au PIB sera  $s$ .
- Pour stabiliser le taux d'endettement, le ratio d'excédents doit être maintenu à :

$$s = (r - g) d$$

- Pour le diminuer à  $100x\%$  par an, il doit être fixé à :

$$s = (r + x - g) d$$

# Solde budgétaire primaire (2)

- Si le gouvernement :
  - Souhaite maintenir le taux d'endettement existant, ou a adopté un objectif pour ce dernier,
  - A défini un objectif (réaliste) de croissance,
  - Et voit ses capacités limitées en termes de recettes et de taux d'intérêt auxquels il devra faire face,
- Alors, la voie à suivre pour les dépenses publiques est déterminée.
- Bien sûr, ces valeurs sont définies en commun, et si cette voie n'est pas acceptable, un autre élément (l'objectif d'endettement ?) doit être modifié .
  - Ce choix pourrait être une déviation temporaire pour amortir les chocs.
  - Cela ne doit pas se produire de façon routinière en l'absence de choc.

# Critères appliqués aux dépenses (1)

- Les critères techniques appliqués aux dépenses publiques sont complexes, même dans les économies avancées.
- Ils le sont d'autant plus dans les PFR, pour lesquels :
- Le gouvernement doit faire face à un large éventail de taux d'intérêt différents :
  - Emprunts concessionnels,
  - Emprunts non-concessionnels nationaux,
  - Emprunts non-concessionnels extérieurs.
- Les circonstances ont tendance à évoluer davantage.
  - Changements structurels suite au développement réussi,
  - Retrait potentiel mais incertain du financement concessionnel,
  - Volatilité plus élevée.
- Ceci rend les décisions rationnelles intertemporelles plus difficiles.
- Regard sur deux complications découlant du :
  - Financement concessionnel des dépenses courantes,
  - Potentiel limité d'appropriation des rendements du capital public.

# Critères appliqués aux dépenses (2)

## *Financement concessionnel des dépenses de fonctionnement*

- L'aide concessionnelle sera retirée, à un moment donné du futur, en partie selon la croissance des pays.
- Pour s'y adapter, trois changements doivent être combinés :
  1. Hausse du ratio des recettes intérieures,
  2. Réduction du ratio des dépenses publiques,
  3. Alternance entre les emprunts concessionnels à faible coût et les emprunts nationaux ou extérieurs plus onéreux.
- Cependant, ce dernier type de substitution peut s'avérer impossible.
  - Une réduction du financement concessionnel peut exiger une *réduction* complémentaire du financement non concessionnel pour être compatible avec un ratio donné d'excédent primaires.
- Considérons une augmentation des dépenses de fonctionnement financées par des subventions.

## Critères appliqués aux dépenses (3)

- Le problème d'une telle expansion des dépenses de fonctionnement, même financées par des subventions, est que les subventions sont appelées à s'amenuiser, voire disparaître.
- Cela requiert une « porte de sortie » de cette aide accrue.
- Supposons des dépenses supplémentaires  $e$  qui produiront des bénéfices  $b$ .
  - Si l'arrangement était d'une durée indéfinie, le bénéficiaire devrait accepter, tant que  $b > 0$ , même si  $b < e$ .
- Supposons maintenant que la subvention prendra fin en l'an  $T$ , que les dépenses devront être maintenues et qu'elles seront financées par des taxes intérieures avec un coût marginal des fonds de  $(1 + \theta)$ .
- Il semble alors approprié de « juger la main tendue » ; le gouvernement devrait accepter la subvention initiale seulement si :
$$b > e(1 + \theta)e^{-rT}$$
- Problèmes similaires (voire pires) si les dépenses sont financées par un endettement.

# Critères appliqués aux dépenses (4)

## *Critères d'investissement public*

- Une expansion importante et rapide des investissements publics est très risquée.
  - Certaines prévisions suggèrent que dans les pays en développement, il faut bien plus de 2 dollars d'investissement pour obtenir 1 dollar de capital public.
  - Des procédures plus cohérentes d'appréciation, de sélection, de mise en œuvre et d'évaluation seront nécessaires.
  - Toutefois, ces aptitudes se sont dégradées même au sein de la Banque mondiale.
- Un traitement adapté à différents types de résultats est nécessaire :
  1. Bénéfices que le gouvernement pourrait s'approprier,
  2. Bénéfices accumulés en tant que revenu monétaire du secteur privé,
  3. Bénéfices accumulés en tant que revenus non monétaires du secteur privé.
- Dans un scénario plausible, la distinction essentielle se fait entre le point 1 et les deux autres, ce qui nécessite un examen plus rigoureux.
- La distinction entre rendements « découlant du développement » et « financiers » (PNUD) est de second ordre ; c'est le potentiel d'appropriation qui compte.

# Conclusion

- En période volatile, la tentation de se concentrer sur le court terme est grande.
  - Mais il est d'autant plus important de garder une perspective à long terme.
- Nombre de pays d'ASS souffrent d'un déficit infrastructurel profond.
  - Vraisemblablement nuisible pour leur croissance s'ils ne traitent pas bientôt ce problème.
  - Et s'ils le font, des problèmes financiers graves s'imposent à eux.
- Augmentation des recettes
  - Possible si l'effort fiscal actuel est faible.
  - Ou bien, il faudra probablement accepter que la hausse de la part des recettes dépendra de la croissance du PIB. Tenter de « forcer l'allure » serait une erreur.
- Augmentation des emprunts
  - Spécifique à chaque pays, selon les ratios initiaux du PIB pour tous types de dettes.
- Les critères de dépenses doivent refléter les coûts et les structures de rendement, en fonction des options de financement.
- La croissance n'est pas le seul critère, et les options vraisemblables de croissance provenant de l'augmentation des impôts, de l'accroissement de la dette et du déficit infrastructurel, sont un bon début.