

Title: OED Précis no. 144 - La gestion budgétaire dans le cadre des prêts à l'ajustement

Job number: 98F0491

Language: English

Translations: French

Country:

Input date: 12/28/98

La gestion budgétaire dans le cadre des prêts à l'ajustement

Une étude récente de l'OED confirme que la réduction du déficit budgétaire a des effets positifs sur les comptes extérieurs et la croissance économique. Mais c'est une entreprise qui exige des efforts soutenus dans le temps et une vigilance permanente pour éviter de retomber dans l'ornière. Contrairement au point de vue qui prévalait dans les premières années des programmes d'ajustement, l'étude tend à montrer que c'est la mauvaise gestion budgétaire qui est la principale cause des déficits budgétaires persistants, et non pas les chocs exogènes. Sur les 26 pays étudiés, presque tous ont réussi à réduire leur déficit, en grande partie par l'accroissement des recettes et, dans une moindre mesure, par la réduction des dépenses d'équipement. Les mesures ciblées pour restreindre les dépenses de fonctionnement se sont révélées d'une efficacité plus aléatoire. Depuis quelques années toutefois, les déficits budgétaires se creusent à nouveau dans divers pays, tandis que leur endettement extérieur s'alourdit et que le ratio de la dette au PIB augmente.*

L'étude conclut que de nombreux pays n'ont pas pris de mesures suffisamment énergiques pour redevenir durablement solvables, et ce pour plusieurs raisons : 1) ces pays n'ont pas résolu la question du rôle de l'État, dont dépend fondamentalement le niveau des dépenses publiques ; 2) ils ont traité les questions budgétaires séparément, sans les replacer dans le contexte des autres réformes macroéconomiques ; 3) ils ont prêté peu d'attention aux questions de la couverture, de la mesure et de la viabilité du déficit budgétaire ; et 4) les conditions dont les prêts à un même pays étaient assortis n'étaient pas assez rigoureuses, ou elles étaient ambiguës ou manquaient de cohérence.

Pourquoi l'ajustement budgétaire ?

La gestion du budget de l'État influe sur les décisions des agents économiques privés, à la fois directement, via la fiscalité et le prix des biens publics et des services, et indirectement, par le fait qu'elle affecte d'autres variables macroéconomiques. Selon la façon dont ils sont financés, les déficits budgétaires peuvent entraîner l'inflation, engendrer des distorsions dans les taux d'intérêt et les taux de change, déséquilibrer le compte des transactions courantes et affecter sérieusement la solvabilité extérieure d'un pays. La combinaison de ces trois facteurs peut provoquer l'éviction d'investissement privé et nuire à la croissance. L'équilibre budgétaire est donc un facteur crucial pour le succès de l'ajustement. C'est la raison pour laquelle l'ajustement budgétaire est un élément majeur de l'aide apportée par le FMI et la Banque en faveur des réformes. Non moins de 250 prêts à l'ajustement structurel et sectoriel approuvés par la Banque entre 1979 et 1994 au profit de 86 pays comportaient un élément axé sur les réformes budgétaires.

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la Banque dans le domaine de la gestion budgétaire, l'OED a examiné 134 prêts à l'ajustement achevés ou en cours dans 26 pays ayant connu une longue période d'ajustement budgétaire. L'échantillon couvrait cinq régions et représentait 59 % des prêts à l'ajustement assortis de conditions concernant des mesures budgétaires. L'équipe chargée de l'étude a examiné la situation budgétaire des divers pays de l'échantillon dans le contexte de quatre périodes différentes : quatre ans avant l'octroi du premier prêt à l'ajustement, sur

le moyen terme (quatre ans après l'approbation du premier prêt), sur le long terme (cinq à huit ans après le premier prêt), et dans les deux années les plus récentes. Les pays ont été groupés en fonction de la région à laquelle ils appartenaient, des caractéristiques du portefeuille (notations de l'OED quant à la performance macroéconomique du pays considéré et fréquence des opérations d'ajustement) et des données économiques (niveau d'endettement, revenu et types d'exportations).

Bilan d'ensemble

Faute de données solides, il était difficile de comparer les pays de l'échantillon, mais l'étude a permis de déterminer qu'il existe une étroite corrélation entre l'équilibre du budget de l'administration centrale, le taux de croissance du PIB et l'équilibre des comptes extérieurs. L'ajustement budgétaire s'est révélé être un processus de longue haleine, qui avait plus de chances d'aboutir dans les régions et les groupes qui s'employaient déjà depuis sept ou huit ans à réduire le déficit budgétaire. Bien que le déficit budgétaire moyen des pays étudiés ait en fait augmenté sur le moyen terme, il a diminué sur le long terme dans tous les cas (sauf dans les pays qui n'ont pu mener leur programme d'ajustement à bien).

Si la plupart des pays ont réussi à réduire durablement leur déficit budgétaire au cours des dernières années, on observe des rechutes relativement importantes, en particulier en Afrique, parmi les pays à faible revenu qui ont entrepris un programme d'ajustement, les pays lourdement endettés et les pays exportateurs de produits primaires. (Voir figure.) Qui plus est, les déficits restent bien supérieurs à 3 % du PIB, tant en ce qui concerne l'échantillon des pays considérés dans son ensemble, que la plupart des groupes de pays. Et le ratio moyen de la dette extérieure au PIB (un indicateur courant de la solvabilité) est passé de 37 % pendant la période antérieure à l'octroi des prêts à environ 64 % pendant la période la plus récente, ce qui signifie que la solvabilité des pays a diminué. Compte tenu de la persistance des déficits élevés, la solvabilité financière et la viabilité de l'ajustement budgétaire restent une source de préoccupation importante dans divers pays.

Quelles sont les contraintes qui ont entravé l'ajustement budgétaire ?

C'est la mauvaise gestion des ressources budgétaires qui est la principale cause de la persistance des déficits élevés et non pas les chocs exogènes. Par exemple, sauf pour les pays africains exportateurs de produits de base, il ne semble pas qu'il y ait un lien entre la détérioration des termes de l'échange et les problèmes budgétaires. En Amérique latine et dans les Caraïbes comme en Asie du Sud, les déficits budgétaires ont diminué en pourcentage du PIB malgré la dégradation des termes de l'échange. De même, les paiements d'intérêt sur la dette extérieure à long terme — manifestement une lourde charge puisqu'ils représentaient entre 1,5 et 3 % du PIB — n'ont pas été un obstacle rédhibitoire à l'ajustement budgétaire. De fait, plusieurs groupes de pays ont réussi à réduire leur déficit budgétaire malgré la lourdeur des paiements d'intérêt liés à la dette extérieure.

Il n'en demeure pas moins que l'augmentation du ratio de la dette extérieure au PIB dans presque toutes les régions indique que les mesures prises pour améliorer la gestion des ressources

budgétaires n'étaient pas suffisantes pour permettre aux pays considérés de redevenir durablement solvables. Les raisons qui expliquent le succès limité de l'ajustement budgétaire sont les suivantes :

- Dans la plupart des opérations, on s'est peu préoccupé du rôle du secteur public (qui conditionne fondamentalement le niveau des dépenses publiques) ou de la couverture et de la mesure du déficit.
- On a aussi négligé le problème de la viabilité des déficits, et les planificateurs ont eu tendance à ignorer la relation qui existe entre les déficits budgétaires (et les instruments qui permettent de les réduire), les autres variables macroéconomiques et les réformes structurelles en cours ou programmées.
- Les problèmes complexes liés à la réforme du cycle budgétaire ont été traités au coup par coup plutôt que dans le cadre d'une approche intégrée (prévoyant, par exemple, la mise en place d'un ensemble de mécanismes permettant de faire respecter la discipline budgétaire, de déterminer les priorités stratégiques, de renforcer l'efficacité technique et d'assurer la transparence par l'établissement de rapports périodiques sur la situation budgétaire).
- Les conditions dont étaient assortis les concours financiers de la Banque à un même pays différaient d'un prêt à l'autre, ou elles étaient trop vagues en général, ce qui rendait difficiles l'exécution et le suivi des opérations.

De quelle manière les déficits ont-ils été réduits ?

Les dispositions retenues par les pays pour résorber leur déficit budgétaire — augmentation des impôts, compression des dépenses ou combinaison des deux — ont de l'importance car le choix des mesures influe sur les incitations à épargner, investir et produire. Les ajustements budgétaires n'ont pas duré dans les pays qui ont cherché à réduire leur déficit par des restructurations ponctuelles des recettes ou des dépenses. Sur le long terme et pendant la période la plus récente, le redressement budgétaire a été opéré principalement par l'augmentation des recettes. Dans toutes les régions et tous les groupes de pays, sauf au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et dans les pays à revenu intermédiaire, les dépenses de fonctionnement ont augmenté et, dans tous les groupes, sauf en Asie de l'Est et au Pacifique, les dépenses d'équipement ont été réduites par rapport à la période précédant le prêt. La compression de certaines dépenses de fonctionnement, si elle est jugée nécessaire dans bien des cas, a eu des résultats aléatoires. Les pays dont le déficit budgétaire s'est alourdi sont généralement des pays où les dépenses de fonctionnement ont progressé alors que les recettes n'augmentaient pas.

De quelle manière les recettes ont-elles été augmentées ?

Bien que la Banque ait rarement imposé des conditions stipulant expressément d'augmenter les taux d'imposition, le ratio des recettes fiscales au PIB a augmenté dans 17 (65 %) des 26 pays qui ont entrepris de restructurer leurs recettes fiscales. Les réformes fiscales soutenues par la Banque

étaient fondées sur les pratiques optimales décrites dans le document de politique générale de la Banque intitulé *Lessons of Tax Reform* (1991). Les conditions dont les prêts étaient assortis visaient à élargir les bases d'imposition et à rendre les systèmes fiscaux plus simples, plus efficaces et plus faciles à administrer. Les changements apportés à la structure des impôts sur ces bases étaient généralement cohérents avec les objectifs des réformes. Dans les 26 pays qui ont entrepris des réformes fiscales, la part relative des taxes sur les échanges a diminué (elle a été ramenée de 27 à 25 %) et celle des taxes indirectes intérieures a augmenté (elle est passée de 41 à 43 %).

Les faiblesses de *l'administration des impôts* expliquent en partie pourquoi les recettes fiscales ont diminué dans certains pays (Bulgarie, Côte d'Ivoire, Hongrie, Sénégal, Venezuela) et pourquoi l'augmentation des recettes, lorsqu'elle s'est produite, n'a pas eu l'impact recherché sur le budget (Bangladesh, Ouganda, Pakistan). Négligées lors des premiers prêts à l'ajustement structurel, les réformes de l'administration des impôts ont de plus en plus souvent été incluses dans les programmes d'ajustement de la Banque depuis 1987. Mais les mesures prises ont été fragmentaires au lieu d'être intégrées dans un plan d'action global. Les conditions imposées par la Banque manquaient de précision, de sorte qu'il était difficile d'en assurer le suivi.

La réforme des impôts autres que les taxes sur les échanges. En général, les conditions relatives aux réformes dans ce domaine ne constituaient qu'un élément modeste des programmes d'ajustement et (comme pour l'administration fiscale) elles étaient sélectives plutôt que globales. Les contraintes politiques ont généralement entravé la mise en œuvre de réformes fiscales globales. En outre, depuis la fin des années 80, la Banque s'en est remise au FMI pour les questions de réforme fiscale, concentrant son action sur les dépenses publiques. Elle a donc eu tendance à reprendre les conditions déjà imposées par le FMI ou d'autres bailleurs de fonds qui soutenaient les réformes.

Les conditions imposées pour les réformes fiscales dans ce domaine étaient-elles explicites ? Dans 40 % des cas environ, les clauses se rapportaient à des critères quantitatifs, de sorte qu'il était facile d'en assurer le suivi. Dans les autres cas, soit elles spécifiaient dans quel sens il convenait de modifier le code des impôts sans préciser la portée des réformes à engager, soit elles ne comportaient aucun critère quantitatif et qualitatif, ce qui ouvrait la porte au laxisme. Enfin, comme aucune des opérations ne donnait d'indications sur la situation avant la réforme, par exemple sur le taux d'imposition marginal effectif, il était difficile d'évaluer l'exécution de la réforme et de dresser un bilan.

La réforme de la fiscalité frappant les échanges. Contrairement à ce qui s'est produit pour les réformes fiscales dans les autres domaines, les conditions relatives à la fiscalité des échanges étaient spécifiques, et les objectifs des réformes étaient clairement définis, avec des objectifs quantifiés en matière de politique économique et des délais spécifiés pour la mise en œuvre des réformes. Il était donc facile de déterminer si les conditions étaient respectées. Les dossiers montrent qu'elles l'ont été dans la grande majorité des cas, mais que le rythme des réformes a varié, dépendant souvent de la façon dont les réformes dans le domaine des échanges étaient synchronisées avec d'autres réformes. Dans bien des cas, les difficultés budgétaires ont freiné les

réformes dans le secteur des échanges, de même que la lenteur des progrès réalisés sur le front de la stabilisation.

Restructuration des dépenses

Pour encourager la restructuration des dépenses, les conditions imposées mettaient l'accent sur le niveau et la composition des dépenses. Elles portaient en particulier sur la réduction et la restructuration des dépenses d'équipement, la suppression des subventions, la diminution des effectifs employés par le secteur public et la réduction de la masse salariale, insistant sur la nécessité d'assurer le fonctionnement et l'entretien des installations existantes et d'accroître les dépenses sociales (toutefois, l'attention portée à la lutte contre la pauvreté était faible). L'examen des dossiers ne fait apparaître qu'un bilan modeste.

Sur les 27 pays étudiés, 22 devaient prendre des mesures pour réduire le volume global des dépenses ou modérer leur progression. Parmi ce groupe, les dépenses n'ont effectivement diminué que dans 14 pays et, dans trois pays, les réductions ont été inférieures aux objectifs fixés. Dans plusieurs pays — Côte d'Ivoire, Kenya et Tunisie —, la réduction des dépenses s'est opérée via la diminution des dépenses d'équipement plutôt que via la compression des dépenses de fonctionnement comme le prévoyaient les programmes d'ajustement. Tous les pays étudiés ont fait un effort pour réduire leurs dépenses de fonctionnement, mais 10 d'entre eux seulement y sont parvenus. Plusieurs raisons expliquent ces médiocres résultats : 1) la faiblesse des systèmes et des cycles budgétaires ; 2) l'incapacité des gouvernements à réduire durablement les effectifs du secteur public (et donc la masse salariale dans ce secteur) ; et 3) les insuffisances que comportaient les conditions imposées par la Banque.

La comparaison des pays dont les prêts étaient assortis de conditions concernant la restructuration des dépenses et des pays qui n'étaient pas tenus par des clauses de ce genre montrent que les conditions imposées n'ont eu qu'un impact marginal sur l'amélioration de la composition des dépenses. Les pays dont les prêts étaient assortis de conditions touchant les dépenses ont mieux réussi que les autres à accroître les dépenses sociales et à réduire les subventions et le budget de la défense et, à la fin de la période, le niveau de leur masse salariale était inférieur à celui des autres pays. Mais ils ont par contre moins bien réussi que les autres à réduire le volume global de leurs dépenses (dans les deux groupes, le ratio des dépenses totales au PIB était pratiquement identique au départ). Les tentatives faites pour restructurer les dépenses de fonctionnement en réduisant les salaires et les subventions au profit des aspects non salariaux de l'exploitation et de l'entretien des installations, et pour réduire les effectifs du secteur public ont généralement été de courte durée ou de modeste portée. En outre, les pays où la Banque avait assorti son aide de conditions touchant les dépenses d'équipement se sont retrouvés en fin de période avec des compressions relativement importantes et insoutenables des dépenses d'infrastructure.

Dans les pays dont les opérations comportaient des conditions touchant les dépenses de santé et d'éducation, la part de ces deux secteurs dans les dépenses totales a augmenté, mais elle était à

peine plus importante que dans les pays qui n'étaient pas tenus par des conditions de ce genre. Les taux d'analphabétisme ont diminué dans presque tous les pays étudiés — en particulier le taux d'analphabétisme des filles et des femmes — de même que les taux de mortalité infantiles.

Recommandations

- *Estimer le niveau du déficit soutenable pour le pays considéré et fournir des directives pour qu'il en soit tenu compte dans les analyses économiques et sectorielles et les opérations de prêt à l'ajustement sectoriel.* Il est indispensable d'intégrer les comptes budgétaires dans le cadre macroéconomique de l'examen afin d'identifier les arbitrages entre les variables budgétaires et le niveau acceptable de l'endettement et d'autres variables macroéconomiques, en fixant des objectifs quantitatifs pour assurer la solvabilité du secteur public et la viabilité budgétaire, et pour assurer le suivi des résultats macroéconomiques. Parallèlement il faut élargir la couverture des comptes budgétaires et améliorer leur transparence. Cela signifie qu'il faut incorporer les comptes des États/provinces, des collectivités locales et des communes dans les comptes du budget, surveiller les déficits quasi budgétaires et déterminer les conséquences des taxes implicites, des subventions et des garanties de l'État. Enfin, il faut déterminer quelle mesure du déficit — déficit global, déficit primaire, déficit opérationnel ou déficit structurel — il faut prendre en ligne de compte pour résoudre le problème qui se pose. Toutes ces tâches impliquent d'améliorer la qualité et la couverture des données budgétaires.
- *Améliorer l'enchaînement des réformes fiscales.* Si les taxes sur les échanges représentent une part significative des recettes, il faudra éventuellement commencer par réformer la fiscalité dans les autres domaines pour accroître les recettes avant de modifier la fiscalité des échanges. La chronologie des réformes de l'administration des impôts doit être étroitement liée à celle de la refonte de la structure des impôts.
- *Tenir compte du rôle de l'État et du dosage approprié des services publics et privés dans les recommandations relatives à la réforme des dépenses publiques.* Quel est le dosage spécifique des biens et services fournis par l'État qui convient à la situation de tel ou tel pays ? L'État doit-il apporter un concours financier au secteur privé ? Dans quels domaines doit-il se contenter d'un rôle réglementaire ?
- *Inclure des objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et d'équité dans les programmes relatifs à la réforme des dépenses publiques.* Comme les mesures qui concernent les dépenses ont en principe un impact plus important que la restructuration des recettes sur le front de la pauvreté, il faut mettre en place des programmes de dépenses conçus de manière à améliorer le ciblage des subventions et à élargir l'accès des pauvres aux services de base. Il faudrait éventuellement envisager d'instaurer la gratuité des services d'éducation et de santé de base, et explorer des solutions novatrices de recouvrement des coûts pour assurer le financement de l'enseignement universitaire et des services de santé tertiaires.

- *Construire de meilleurs indicateurs de performance et de suivi pour les réformes fiscales et les réformes concernant la composition des dépenses.* L'inclusion de meilleurs indicateurs de performance dans les programmes de réformes concernant la fiscalité et l'administration des impôts permet d'améliorer la conception, l'exécution et l'évaluation des opérations, et de centrer l'attention sur les objectifs de la réforme. Les indicateurs de performance doivent englober les taux d'imposition marginaux effectifs et, pour l'administration des impôts, des mesures de coûts et de production. En ce qui concerne les réformes relatives à la restructuration des dépenses, les indicateurs de suivi des résultats doivent permettre d'évaluer les résultats intermédiaires (à court terme) et les résultats finaux (à long terme) et de déterminer le niveau et la composition des dépenses.
- *La Banque devrait renforcer ses services chargés de l'analyse fiscale afin d'améliorer la coordination entre ses interventions et celles du Fonds.* La Banque et le FMI reconnaissent l'importance cruciale des réformes budgétaires pour la stabilité macroéconomique et la croissance. Sans empiéter sur les prérogatives du Fonds pour ce qui est de la fourniture de conseils en matière financière, la Banque doit adopter une approche plus pragmatique pour la mise au point des réformes budgétaires dans le cadre des prêts à l'ajustement, en particulier dans les cas où le Fonds n'intervient pas directement.

Après avoir pris connaissance de l'étude de l'OED, la direction de la Banque a noté que celle-ci mettait en lumière un certain nombre de faits importants, à savoir que l'ajustement budgétaire s'opère en général plutôt par l'accroissement des recettes que par la compression des dépenses, que les problèmes budgétaires sont généralement imputables à une mauvaise gestion économique et pas nécessairement à des chocs affectant les termes de l'échange ou à l'endettement extérieur, et que la réduction du déficit est liée au rééquilibrage des comptes extérieurs et à l'accélération de la croissance. La direction a fait siennes un grand nombre des recommandations de l'OED, en particulier pour ce qui est des efforts à faire pour que les conditions imposées aux emprunteurs soient plus précises et assorties de délais déterminés, pour assurer le bon enchaînement des réformes, pour améliorer la transparence des comptes budgétaires et élargir leur couverture, et pour moduler les réformes des dépenses publiques en fonction du rôle que l'État doit jouer dans l'économie. Toutefois, la direction a également noté que la recommandation de l'OED relative à l'estimation du niveau soutenable du déficit budgétaire touche une question théorique non résolue ^{3/4} qui est la détermination du déficit soutenable. La direction projette d'entreprendre une étude sur le sujet, éventuellement en collaboration avec le FMI. Pour ce qui est de la recommandation concernant le renforcement des services de la Banque chargés de l'analyse de la politique fiscale, la direction a noté qu'il sera toujours possible de renforcer la collaboration entre la Banque et le FMI, mais qu'il convient de peser l'intérêt qu'il y a d'investir des ressources dans ce domaine par rapport à d'autres utilisations possibles de ces ressources, en particulier dans le domaine des dépenses publiques au niveau sectoriel, où le Fonds n'a entrepris aucun travail.

Après avoir examiné l'étude de l'OED, le Comité pour l'efficacité du développement a souligné la nécessité d'améliorer la précision des conditions budgétaires incluses dans les

opérations d'ajustement et de construire dans cette optique des indicateurs de performance spécifiques dont on peut assurer le suivi. Il a également insisté sur la nécessité de définir ce qu'est un déficit soutenable, de déterminer la nature et les causes des retours en arrière dans les réformes fiscales, et de préciser le rôle que doit assumer le secteur public. Le Comité estime qu'il faudrait renforcer la collaboration entre la Banque et le Fonds sur les questions touchant la politique en matière de dépenses publiques et les propositions de réformes dans les domaines budgétaire et fiscal. Mais, tout comme la direction, il pense que le principe de la sélectivité et du partenariat entre les institutions financières internationales implique que la Banque évalue minutieusement le travail qu'elle prend en charge ainsi que ses avantages comparatifs. Pour ce qui est de la question du rôle du secteur public, le Comité a indiqué que c'est aux emprunteurs qu'il appartient de trancher sur ce point en tenant compte de la situation qui leur est propre.

**Fiscal Management in Adjustment Lending, A World Bank Operations Evaluation Study, par Jayati Datta-Mitra. À paraître. Précis rédigé par Farah Ebrahimi.*

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées. Ces *précis* et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, tél. 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, e-mail : eline@worldbank.org.