

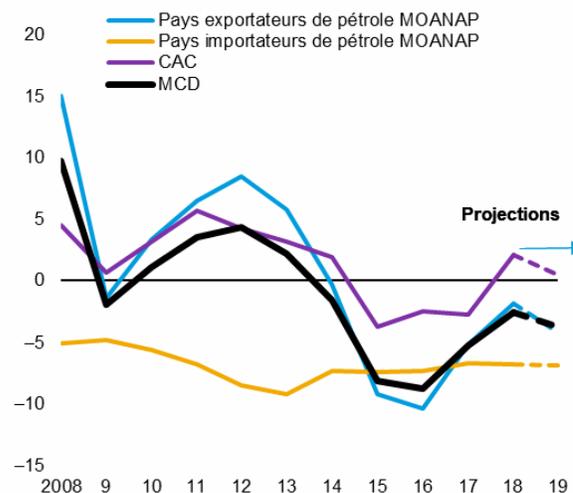
5. Institutions et résultats budgétaires*

Dans un contexte de volatilité des prix du pétrole, de croissance molle et de conflits, les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale connaissent de grandes difficultés budgétaires. La faiblesse de leurs institutions budgétaires a conduit à une inefficience des dépenses publiques, à une hausse de la dette publique et des déficits budgétaires et à des politiques budgétaires procycliques, en particulier dans la région Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan (MOANAP). En améliorant la transparence de leurs finances publiques, en établissant des cadres budgétaires à moyen terme (CBMT) crédibles, en renforçant la gestion de leurs finances publiques (gestion des finances publiques), en améliorant les procédures de passation des marchés publics et en adoptant des règles budgétaires, ces pays pourraient à terme atténuer leur vulnérabilité.

Peu d'options de politique budgétaire

Dans la plupart des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale, les soldes budgétaires se sont fortement détériorés depuis le début de la crise financière de 2008 (graphique 5.1). Les effets conjugués d'une croissance molle, des chocs sur les prix du pétrole et des pressions sur les dépenses publiques, en particulier dans les pays touchés par les soulèvements arabes, ont réduit les marges de manœuvre budgétaires et alourdi la charge de la dette publique.

Graphique 5.1.
Total des soldes budgétaires 2008–19
(% du PIB, moyennes pondérées)



Sources : Autorités nationales ; calculs des services du FMI
Note : CAC = Caucase et Asie centrale ; MCD = Moyen-Orient et Asie centrale ; MOANAP = Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan. La pondération de chaque pays est fonction de son PIB en dollars.

Les finances publiques sont devenues vulnérables malgré les efforts de consolidation budgétaire consentis récemment dans l'ensemble de la région. Nombre de pays sont exposés aux incertitudes externes, notamment celles liées au ralentissement de l'économie mondiale et aux tensions commerciales, ainsi qu'aux pressions internes résultant du tassement des perspectives de croissance, du souci de préserver l'équité intergénérationnelle et de la montée des dissensions sociales dans certains pays (voir le chapitre « Évolution de l'économie mondiale »).

En particulier, l'endettement public des pays importateurs de pétrole de la région MOANAP est élevé, et le service de la dette est maintenant source de tensions budgétaires aiguës (voir chapitre 2). Les politiques budgétaires des pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP

* Rédigé par Qiaoe Chen, Moussé Sow et Iulia R. Teodoru. Jorge de León Miranda a apporté une aide précieuse pour la recherche.

restent fortement procycliques¹, notamment en réaction à la volatilité des prix internationaux du pétrole (voir chapitre 1), alors que les pays de la région du Caucase et de l'Asie centrale (CAC), en particulier les exportateurs de pétrole, utilisent les marges budgétaires pour soutenir la croissance (voir chapitre 3).

Les pays des régions MOANAP et CAC sont maintenant confrontés à la tâche ardue de réduire leur vulnérabilité budgétaire pour renforcer la résilience de leur économie tout en mettant en œuvre des réformes structurelles pour réaliser une croissance plus forte et plus inclusive. La forte incertitude entourant la croissance mondiale et les tensions commerciales viennent davantage leur compliquer la tâche, et la perspective d'une baisse et d'une volatilité accrue des prix du pétrole est particulièrement préoccupante pour les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP.

En se dotant d'institutions budgétaires crédibles les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale peuvent non seulement alléger la charge de l'ajustement, mais aussi réduire durablement leur vulnérabilité budgétaire². Ainsi, dans les pays en développement, les politiques budgétaires procycliques sont associées à des institutions budgétaires de moindre qualité (Frankel, Vegh et Vuletin, 2013). Lorsqu'un pays ne dispose d'un cadre budgétaire crédible, il lui est plus difficile de respecter ses objectifs d'endettement prudent sur l'ensemble du cycle économique (OCDE, 2015), tandis qu'une faible transparence des finances publiques et une mauvaise qualité des procédures de passation

¹ Manasse (2006), et Alesina, Campante et Tabellini (2008) ont souligné le caractère sous-optimal des politiques budgétaires procycliques, qui peuvent exacerber les fluctuations cycliques et amplifier l'instabilité macroéconomique.

² Par institutions budgétaires, on entend les arrangements organisationnels et procéduraux par lesquels les décisions

des marchés publics conduisent à des inefficiences et à de moins bonnes performances budgétaires (Jarvis et coauteurs, à paraître, 2019). Par contre, en renforçant la crédibilité de la politique budgétaire et en contraignant les déviations par rapport aux politiques optimales, un CBMT crédible est permet une consolidation budgétaire réussie (FMI, 2010)³.

Dans ce contexte, le présent chapitre passe en revue les déficiences des institutions budgétaires de la région Moyen-Orient et Asie centrale et évalue l'impact de ces institutions sur les performances budgétaires. L'analyse met l'accent sur le rôle joué par les institutions budgétaires pour 1) renforcer la discipline budgétaire et assurer la viabilité des finances publiques à long terme, 2) accroître la résilience de l'économie en renforçant la capacité de la politique budgétaire de stabiliser l'économie, et 3) améliorer la prévisibilité de la politique budgétaire en diminuant sa volatilité.

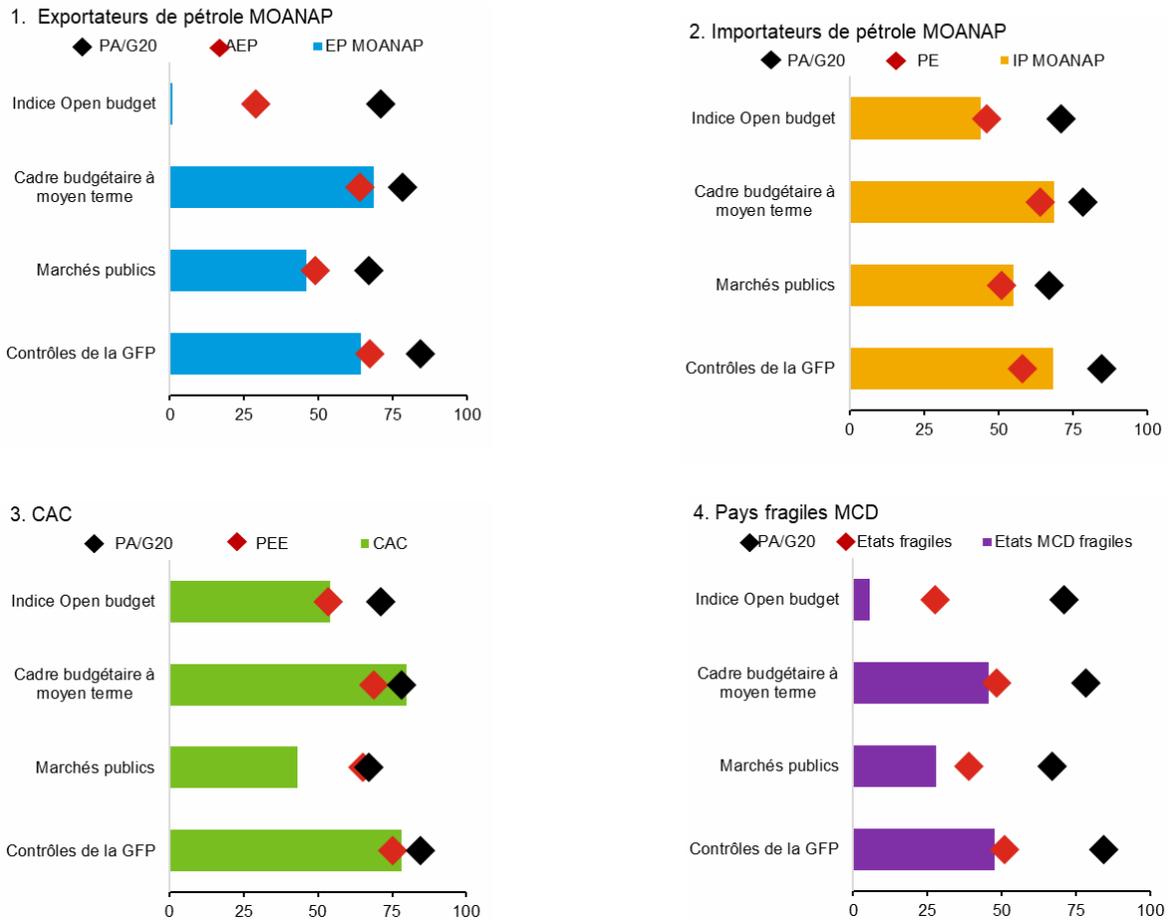
Des institutions budgétaires faibles au Moyen-Orient et en Asie centrale

Les indicateurs des principales institutions budgétaires des pays des régions MOANAP et CAC sont généralement moins bons que ceux des pays comparables, bien que les variations régionales illustrent des différences notables (graphique 5.2).

budgétaires sont prises, ou qui interviennent dans cette prise de décision.

³ Les CBMT comprennent notamment des mécanismes qui permettent de formuler des objectifs budgétaires sur plusieurs années et de garantir leur réalisation.

Graphique 5.2
Indicateurs des institutions budgétaires
(indice, 100 = meilleure note)



Sources : Public Expenditure and Financial Accountability ; Initiative Open Budget ; calculs des services du FMI.
 Note : Les indicateurs pour l'initiative Open Budget, le CBMT et les contrôles de la GFP, 4 étant le meilleur score, ont été indexés sur une base de 100. Pour l'indicateur marchés publics, où le meilleur score est 1, l'indicateur a été indexé sur une base de 100. Les agrégats des pays exportateurs et importateurs de pétrole de la région MOANAP n'incluent pas des pays fragiles. Les pays fragiles sont l'Afghanistan, Djibouti, l'Irak, le Liban, la Libye, la Somalie, le Soudan, la Syrie, le Tadjikistan et le Yémen. PA = pays avancés ; CAC = Caucase et Asie centrale ; PE = pays émergents ; PEE = pays émergents d'Europe ; Fragiles = autres pays fragiles ; G20 = pays du G20 ; MOANAP = Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan ; EP MOANAP = pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP ; IP MOANAP = pays importateurs de pétrole de la région MOANAP ; AEP = autres exportateurs de pétrole ; GFP = gestion des finances publiques.

En particulier, pour la *transparence budgétaire*, les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP se classent beaucoup moins bien que les autres exportateurs de pétrole ; les indicateurs de l'Algérie, de l'Arabie saoudite, de

l'Irak et du Qatar n'ont pas progressé entre 2012 et 2017 (graphique 5.3)⁴. En revanche, même si son niveau reste relativement bas, la transparence budgétaire s'est significativement améliorée dans certains pays importateurs de

⁴ La transparence est mesurée à l'aide de l'indice Open Budget, établi pour 2012 et 2017, qui couvre uniquement l'Algérie,

pétrole des régions MOANAP et CAC ces dernières années. Il semble y avoir une relation positive entre l'amélioration de la transparence budgétaire et la mobilisation des recettes (graphique 5.4).

La mobilisation des recettes fiscales hors pétrole et gaz reste faible dans les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP, due, en partie, à l'abondance de ressources pétrolières et gazières. Dans les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP, la fiscalité reste complexe et peu progressive, avec une multitude d'exonérations et de taux, ce qui complique l'administration de l'impôt (Jewel et al., 2015)⁵.

Les pays exportateurs du pétrole de la région MOANAP obtiennent de meilleurs scores que d'autres pays exportateurs de pétrole pour l'indicateur CBMT, qui inclut l'existence d'une dimension pluriannuelle dans la planification budgétaire, la politique de dépense et la budgétisation⁶. Cela ne signifie pas nécessairement que les CBMT soient plus solides, car ces meilleurs scores reflètent des éléments favorables en Algérie (grande prévisibilité des fonds disponibles pour les engagements de dépenses) et au Koweït (loi de finances soumise à l'examen du Parlement). De même, les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP obtiennent un bon score pour l'indicateur CBMT grâce à de meilleurs cadres budgétaires dans deux pays seulement, la Jordanie et le Maroc. La plupart des pays de la

région CAC, en revanche, disposent d'un bon CBMT.

Les pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale, en particulier ceux de la région CAC, obtiennent de faibles scores pour la *passation des marchés publics*, cependant pour ce qui est de la *gestion des finances publiques*, ils sont relativement bien classés par rapport aux pays émergents. Toutefois, les pays fragiles et les pays en conflit ont du mal à mettre en place des institutions budgétaires solides. La faiblesse des institutions budgétaires traduit de faibles capacités administratives, rendant difficile la mise en œuvre de la politique budgétaire (FMI, 2017).

Tableau 5.1

Enquête : CBMT et règles budgétaires dans les pays MCD

| | Nombre de pays | CBMT en place | État/Organe de contrôle indépendant | Règles budgétaires |
|--------------------------|----------------|---------------|-------------------------------------|--------------------|
| | | | (% du groupe) | (nombre de) |
| Exportateurs de pétrole | 8 | 50,0 | 50,0 | 2 |
| Importateurs de pétrole | 6 | 33,3 | 33,3 | 1 |
| Caucase et Asie centrale | 6 | 83,3 | 50,0 | 4 |
| Pays fragiles | 7 | 28,6 | 28,6 | 2 |
| Total | 27 | 48,1 | 40,7 | 9 |

Source : calculs des services du FMI.

Note : CBMT = cadre budgétaire à moyen terme ; MCD = Moyen-Orient et Asie centrale

D'après les évaluations par les services du FMI concernant les évolutions récentes sur les institutions budgétaires, qui viennent compléter les résultats présentés dans le graphique 5.2, il ressort que plus de 80 % des pays de la région CAC et la moitié des pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP possèdent un CBMT (tableau 5.1). La majorité des pays importateurs de pétrole de la région MOANAP n'ont pas de CBMT formel. Bien que la plupart d'entre eux dispose actuellement d'un programme économique et financier appuyé par le FMI, cela ne suffit pas à ancrer la politique budgétaire à moyen terme.

⁵ Il existe un autre indicateur pour les administrations fiscales mais faute de données suffisantes, il n'est disponible que pour cinq pays de la région (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie, Mauritanie et Maroc) et leur performance est légèrement moins bonne que celles de leurs pairs.

⁶ L'indicateur CBMT se fonde sur les évaluations sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA). Ces évaluations sont disponibles pour 115 pays, pour la plupart des pays émergents et des pays à faible revenu. Les données sont disponibles pour 23 des 31 pays de la région Moyen-Orient et Asie centrale.

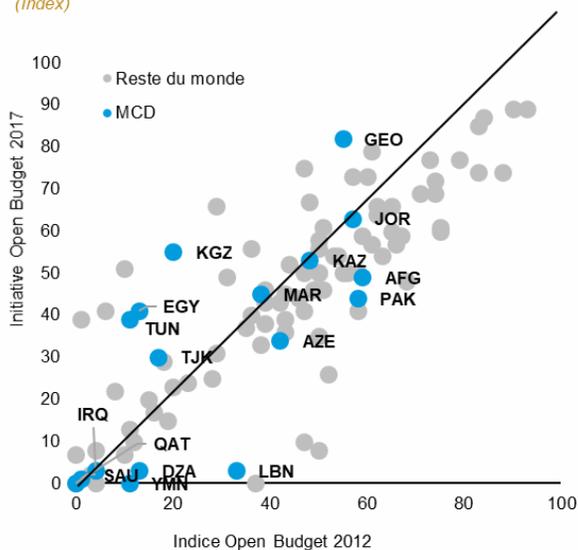
La qualité des CBMT varie d'un pays à l'autre⁷. Dans certains pays des régions MOANAP et CAC (Algérie, Iran, Jordanie, Pakistan, Tadjikistan), les CBMT présentent des déficiences ou sont mal appliquées, entraînant le non-respect des objectifs budgétaires. Ces déficiences s'accompagnent aussi d'une plus grande volatilité de la politique budgétaire et d'une accélération de la dette publique (Égypte, Pakistan).

En outre, malgré l'importance des règles budgétaires dans les pays pairs, y compris les autres pays exportateurs de pétrole, seul un quart des pays des régions MOANAP et CAC (Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Iran, Kazakhstan, Pakistan) ont adopté des règles budgétaires, notamment des règles sur le solde budgétaire ou sur la dette (graphique 5.5). Ces

Graphique 5.3.

Évolution de l'indice Open Budget, 2012–17

(Index)



Sources : Initiative Open Budget ; calculs des services du FMI.
Note : Les abréviations utilisées pour les pays sont les codes pays de l'ISO.

⁷ Par exemple, la Géorgie obtient la meilleure note dans les quatre dimensions de l'indicateur CBMT, alors que l'Égypte ne possède pas de CBMT formel, avec de faibles scores dans les quatre dimensions. L'évaluation du CBMT par les services du FMI porte sur un périmètre plus large que l'indicateur CBMT.

⁸ Compte tenu de la taille réduite de l'échantillon et de problèmes de multicollinéarité, les régressions sont effectuées

règles ne sont pas toujours respectées en raison des pressions sur les dépenses et de faibles efforts de mobilisation de recettes. En collaboration avec le programme de renforcement de capacités du FMI, l'Arménie et la Géorgie ont modifié leurs règles budgétaires afin d'atténuer leur orientation procyclique et d'éviter des consolidations budgétaires brutaux, tout en augmentant leur flexibilité (encadré 5.1). La Somalie projette d'adopter une règle sur la dette.

Comment les institutions budgétaires peuvent-elles améliorer les performances budgétaires ?

Dans quelle mesure les pays des régions MOANAP et CAC pourraient-ils tirer parti d'un renforcement de leurs institutions budgétaires ? Globalement, les estimations indiquent que les performances budgétaires des pays du Moyen-Orient et d'Asie centrale pourraient nettement s'améliorer s'ils se dotaient d'institutions budgétaires plus solide (graphique 5.6 ; voir encadré 5.2 pour une explication de la méthode empirique employée)⁸. En particulier, l'adoption de bonnes pratiques⁹ en ce qui concerne la transparence budgétaire, les CBMT, la gestion des finances publiques et la passation des marchés publics pourrait améliorer les résultats budgétaires en responsabilisant davantage les décideurs politiques et en limitant leur pouvoir discrétionnaire et politique dans les décisions de politique budgétaire.

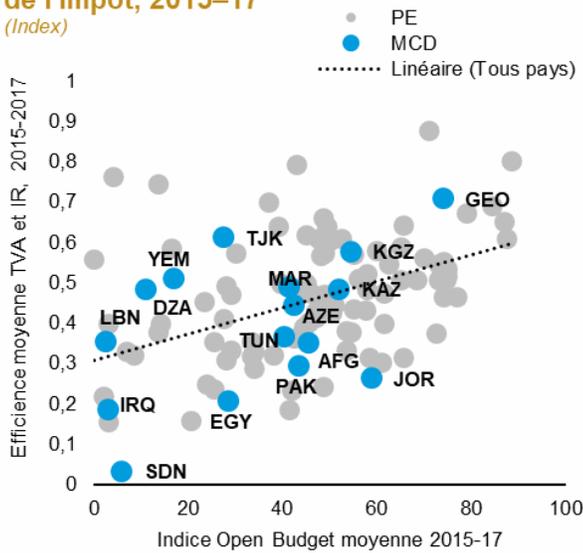
séparément pour chacune des institutions budgétaires. Les résultats sont contrefactuels, toute chose étant égale par ailleurs.

⁹ Adopter une bonne pratique consisterait pour un pays à améliorer une institution budgétaire de manière à la porter au niveau observé dans un pays opérant à la « frontière » de cette institution.

Graphique 5.4.

Indice Open budget et efficence de l'impôt, 2015-17

(Index)



Sources : International Budget Partnership ; autorités nationales ; calculs des services du FMI.
 Note : Les abréviations utilisées pour les pays sont les codes pays ISO. PE = pays émergents, MCD = Moyen Orient et Asie centrale, IR = impôt sur le revenu ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée

- Ralentir l'accumulation de la dette publique à moyen terme de plus de 4 % du PIB par rapport au niveau actuel dans les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG), et de près de 5 % du PIB dans les pays exportateurs de pétrole hors CCG.
- Dans les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP, réduire la procyclicité de la politique budgétaire de 30 % et la volatilité des dépenses publiques de 19 %, ce qui rendrait la politique budgétaire globalement plus prévisible.
- Dans les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP, ralentir l'accumulation de la dette publique d'environ 3,5 % du PIB et réduire la volatilité de la politique budgétaire de 14 %.
- Dans les pays de la région CAC, ralentir l'accumulation de la dette publique de 2 % du PIB, et réduire la procyclicité de la politique budgétaire de plus de 20 % et la

volatilité de la politique budgétaire d'environ 8 %.

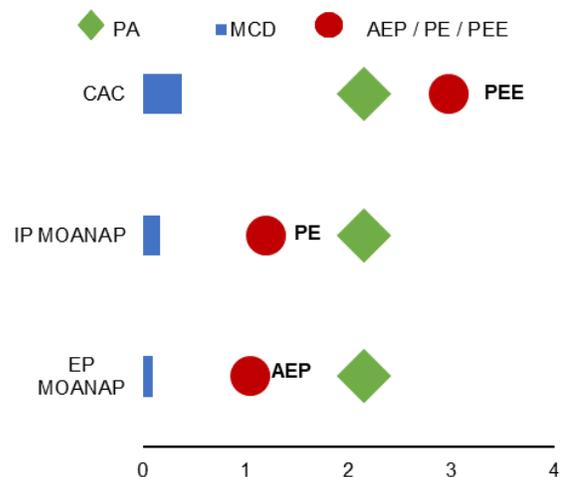
Améliorer les institutions budgétaires reste un long processus et peut être compliqué par des capacités administratives limitées et des contraintes politiques. Les pays des régions MOANAP et CAC ont amélioré leur CBMT de 10 % en quatre ans, alors que dans d'autres pays, il a fallu plus de cinq ans pour obtenir ce résultat. Les bénéfices à l'amélioration des institutions budgétaires ne se concrétiseraient donc qu'à moyen ou long terme.

L'analyse d'un échantillon plus large de pays révèle que les règles budgétaires numériques, combinées à des règles procédurales et des mécanismes de suivi et de sanction, réduisent la procyclicité des politiques budgétaires. De même, une plus grande transparence et des CBMT crédibles sont associés à une amélioration de la mobilisation des recettes hors ressources naturelles (voir encadré 5.2).

Graphique 5.5

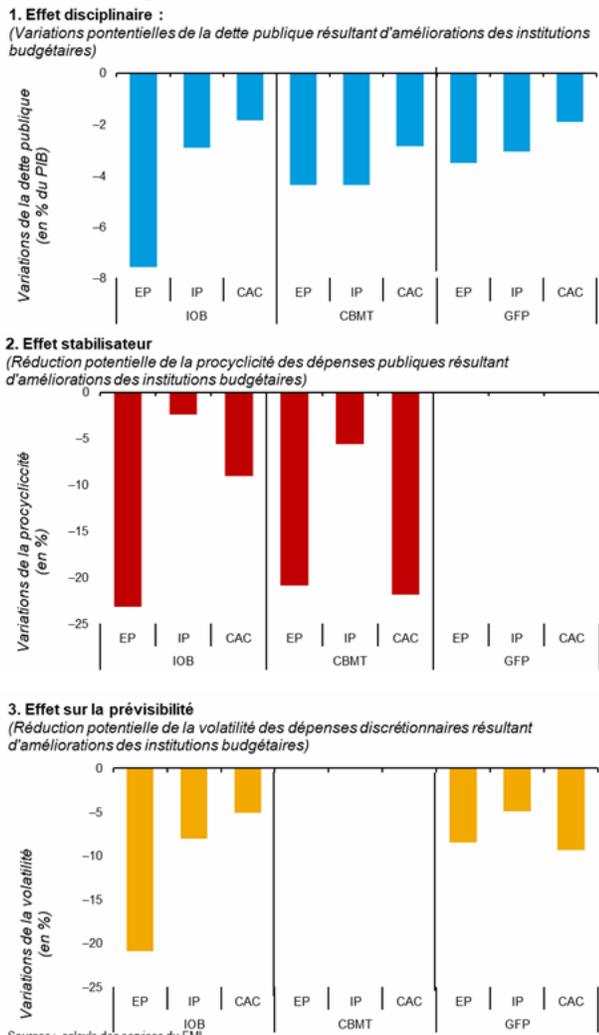
Nombre de règles budgétaires

chiffrées (Nombre de règles budgétaires par pays de la sous-région)



Sources : Autorités nationales ; calculs des services du FMI.
 Note : le pays émergent comparateur diffère pour chaque sous-région MCD. PA = pays avancés ; CAC = Caucase et Asie centrale ; PE = pays émergents ; PEE = Pays émergents d'Europe ; MCD = Moyen-Orient et Asie centrale ; MOANAP = Moyen-Orient, Afrique du Nord, Afghanistan et Pakistan ; EP = exportateurs de pétrole ; AEP = autres exportateurs de pétrole.

Graphique 5.6. Incidence de la qualité des institutions budgétaires sur les résultats budgétaires



Sources : calculs des services du FMI.
 Note : Les coefficients indiqués sont significatifs avec des intervalles de confiance de 90-99 %.
 * Effet non significatif statistiquement pour ces indicateurs. L'effet disciplinaire correspond à une baisse de la dette publique brute. L'effet stabilisateur correspond à une réduction de la procyclicité de la dépense publique. L'effet sur la volatilité correspond à une réduction de la volatilité de la dépense discrétionnaire. CAC = Caucase et Asie centrale; CBMT = cadre budgétaire à moyen terme; IOB = Indice Open Budget;

Renforcer la discipline budgétaire

L'amélioration de la transparence budgétaire (en réduisant l'écart par rapport aux économies les plus performantes), l'adoption de CBMT crédibles et le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques contribueraient à réduire l'accumulation de dette publique, ce qui

permettrait aux pays importateurs de pétrole de la région MOANAP de maîtriser la charge élevée de leur dette et aux pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP de consolider progressivement leurs positions budgétaires. Ainsi, l'Algérie verrait l'accumulation de dette diminuer de 4,5 % du PIB par rapport au niveau actuel, Oman de 6 %, et le Qatar et l'Arabie saoudite de 5 % du PIB. L'Égypte, le Liban et le Pakistan, dont la dette est ne cesse d'augmenter, pourraient voir cette accumulation ralentir d'environ 4 % du PIB. L'amélioration de la transparence et le renforcement de la gestion des finances publiques, conjugués à un CBMT crédible, pourraient ralentir l'accumulation de dette de 2 % du PIB en moyenne en Arménie, en République Kirghize et au Tadjikistan.

Un renforcement de la discipline budgétaire serait aussi bénéfique pour les pays fragiles, malgré leurs faibles capacités. En Irak, au Liban, au Soudan et au Yémen, l'accumulation de dette pourrait être ralentie d'environ 6 % du PIB.

Réduire la procyclicité de la politique budgétaire

L'amélioration de la transparence du cycle budgétaire et l'adoption d'un CBMT crédible réduisent également la procyclicité des politiques budgétaires, ce qui contribue à stabiliser l'économie¹⁰. C'est particulièrement le cas des pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP et des pays CAC. En Algérie, en Arabie saoudite et au Qatar, la procyclicité de la politique budgétaire pourrait être réduite de plus de 30 % par rapport au niveau observé ces dernières années. En effet, en réduisant les

¹⁰Dans le présent chapitre, la procyclicité est mesurée à travers la corrélation entre les changements discrétionnaires des dépenses publiques et l'output gap. Une autre mesure de la procyclicité, à savoir le co-mouvement de la variation des dépenses publiques et des prix du pétrole (particulièrement

pertinente pour les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP et évoquée dans le chapitre 1), produit des résultats similaires.

pressions en faveur d'une hausse des dépenses ou d'une baisse des impôts en période d'expansion, un CBMT crédible facilite la mise en œuvre, par les décideurs politiques, d'une politique budgétaire contracyclique et à réduire la propension au déficit. Un CBMT permet aussi de sensibiliser l'opinion sur des mesures déstabilisatrices à moyen terme et met l'accent sur la nécessité de politiques soutenables. L'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan pourraient réduire de plus de 20 % la procyclicité de leur politique budgétaire.

Améliorer la prévisibilité de la politique budgétaire

L'amélioration des institutions budgétaires, en particulier la transparence du cycle budgétaire et des systèmes de passation des marchés publics, peut accroître la prévisibilité de la politique budgétaire en diminuant la volatilité des dépenses publiques discrétionnaires. Au Bahreïn et à Oman, la volatilité de la politique budgétaire pourrait être réduite d'environ 10 %. Les bénéfices potentiels associés à l'amélioration de la transparence et des processus de passation des marchés publics sont encore plus importants dans les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP (Égypte, Mauritanie et Pakistan) et des pays de la région CAC (Azerbaïdjan, Tadjikistan et Ouzbékistan), où la volatilité de la politique budgétaire pourrait baisser de 11 % et de 13 %, respectivement.

Renforcer le système de gestion des finances publiques et les processus de passation des marchés publics

Des contrôles efficaces du système de gestion des finances publiques, conjugués au respect des règles régissant les procédures budgétaires internes et des audits exhaustifs et de qualité, contribueraient à limiter la hausse de la dette

publique. En particulier, le renforcement des contrôles du système de gestion des finances publiques (notamment limiter les dépenses extra-budgétaires, améliorer l'efficacité de la collecte des impôts et intensifier la surveillance des risques budgétaires liés aux entreprises publiques) en ligne avec les meilleures pratiques pourrait réduire la dette publique d'environ 3 à 3,5 % du PIB pour les pays exportateurs et importateurs de pétrole de la région MOANAP.

Adopter des règles budgétaires bien conçues

Des travaux empiriques montrent que des règles budgétaires bien conçues peuvent renforcer la discipline budgétaire et l'effet stabilisateur de la politique budgétaire. Pour les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP qui font face à la volatilité des prix du pétrole et à la réduction des marges de manœuvre budgétaires, les règles de solde budgétaire et de limitation des dépenses semblent préférables pour réduire la procyclicité de la politique budgétaire tout en assurant l'équité intergénérationnelle. Pour les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP, ces mêmes règles pourraient contribuer à contenir la hausse rapide de la dette publique tout en permettant à la politique budgétaire de faire face aux chocs (voir encadré 5.1).

Cependant, la simple adoption de règles budgétaires, sans mécanismes de contrôle et de suivi ne suffit pas à améliorer les performances budgétaires. À cet égard, l'application des règles budgétaires peut être facilitée par l'adoption de règles procédurales, ainsi que de mécanismes d'exécution et de suivi. En outre, il est essentiel que des organes indépendants fournissent les hypothèses macroéconomiques et veillent au respect des règles. Il est par ailleurs indispensable, comme préalable à l'adoption des règles budgétaires, de disposer de systèmes de

gestion des finances publiques robustes (FMI 2018c, 2019b).

Des institutions plus fortes pour de meilleurs performances

Les pays des régions MOANAP et CAC sont confrontés à d'énormes difficultés tandis que leurs marges de manœuvre s'amenuisent. L'assainissement des finances publiques doit se poursuivre pour reconstituer les marges budgétaires et assurer la soutenabilité macroéconomique à long terme. Les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP devraient éviter les politiques budgétaires procycliques pour renforcer l'efficacité de leur politique budgétaire et préserver leur économie de la volatilité des prix du pétrole. Les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP devraient réduire leur endettement public très élevé afin de créer l'espace nécessaire pour relancer leur croissance. Les pays de la région CAC devraient reconstituer leurs marges budgétaires afin de consolider leur stabilité macroéconomique et réduire leur vulnérabilité aux chocs externes. Malgré les progrès récents, il faudrait continuer de renforcer les institutions budgétaires à cet effet.

- Pour les pays obtenant un faible score (Algérie, Arabie saoudite, Irak, Qatar), des initiatives en faveur d'une meilleure transparence budgétaire seraient bénéfiques : elles permettraient de renforcer la discipline budgétaire et de réduire la procyclicité et la volatilité des politiques budgétaires, notamment en responsabilisant davantage les décideurs politiques et en réduisant les pouvoirs discrétionnaires sur les dépenses. À cet égard, l'Arabie saoudite a pris d'importantes mesures ces dernières années pour améliorer la transparence budgétaire, notamment en publiant des rapports

d'exécution budgétaires trimestriels plus exhaustifs, ainsi que des états financiers audités (y compris de la compagnie pétrolière nationale) pour la première fois. Mieux, l'Arabie saoudite pourrait publier des informations plus détaillées sur les projections, les réalisations et les risques budgétaires, et en élargissant la couverture de l'information budgétaire. La Tunisie et l'Ouzbékistan ont récemment entrepris une évaluation de la transparence des finances publiques, en collaboration avec les services du FMI, avec des recommandations visant à améliorer l'information budgétaire. Pour accroître encore la transparence, l'Ouzbékistan entend participer à l'évaluation de l'indice Open Budget pour la première fois en 2021.

- L'adoption d'une démarche globale pour analyser les avoirs et les engagements du secteur public irait dans le sens de la transparence. Une meilleure gestion du bilan du secteur public permettrait aux pays d'améliorer la mobilisation des recettes, de réduire les risques et d'améliorer l'élaboration de la politique budgétaire, en particulier dans les pays des régions MOANAP et CAC possédant des fonds souverains et des compagnies nationales de grande taille. À cet égard, le FMI encourage les pays à entreprendre une évaluation de la transparence des finances publiques, qui les aiderait à établir le bilan du secteur public et à évaluer les principaux risques pesant sur les perspectives budgétaires.
- L'élaboration d'un CBMT crédible, fondé sur une bonne compréhension des enjeux budgétaires, renforcerait la discipline budgétaire et ralentirait l'accumulation de la dette. Elle atténuerait également la procyclicité de la politique budgétaire,

particulièrement dans les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP. L'Algérie et le Pakistan gagneraient à se conformer à leur CBMT respectif, et un renforcement des cadres de politique budgétaire (par exemple au Qatar et aux EAU), au travers un ancrage budgétaire explicite, réduirait aussi la procyclicité de la politique budgétaire.

- Des systèmes de gestion des finances publiques plus solides, et des contrôles efficaces des processus de passation des marchés publics, qui limitent les dépenses extrabudgétaires et renforcent la surveillance des risques budgétaires, contribueraient à ralentir l'accumulation de la dette et à limiter les variations imprévues des dépenses publiques. À cet égard, l'adoption récente par la Mauritanie et l'Algérie de lois de finances organiques va dans le bon sens et devrait leur permettre d'améliorer leur système de gestion des finances publiques et la formulation de budgets pluriannuels. Le Koweït a adopté une nouvelle loi sur les marchés publics pour promouvoir la concurrence et la transparence, ainsi que la participation des petites et moyennes entreprises. Cette loi établit des structures dédiées pour les marchés publics et instaure des procédures modernes pour l'évaluation des offres, l'établissement du coût complet sur le cycle de vie et les réclamations. En Arabie saoudite, la nouvelle loi sur les appels d'offre et les marchés publics devrait améliorer l'efficacité de l'investissement public et la transparence du processus de passation des marchés. En collaboration avec le FMI, l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan ont récemment adopté les lois et règlements nécessaires pour établir un système électronique de passation des marchés publics et ont accru la transparence des soumissions et des contrats. L'Arménie

prévoit de renforcer son cadre de gestion des investissements publics afin de faciliter la priorisation des projets d'investissement.

- Les règles budgétaires renforcent la discipline budgétaire et la résilience. L'adoption de règles flexibles mais efficaces pourrait contribuer à préserver la discipline budgétaire. Des clauses d'exemption bien définies, ainsi que des mécanismes de suivi et d'application, pourraient contribuer à l'équité intergénérationnelle, particulièrement importante dans les pays exportateurs de pétrole de la région MOANAP, et alléger le fardeau de la dette, qui devient préoccupant dans les pays importateurs de pétrole de la région MOANAP. L'Algérie, l'Azerbaïdjan et le Pakistan engrangeraient des gains supplémentaires en encourageant le respect des règles existantes, tandis que la République kirghize pourrait envisager d'abaisser le plafond de sa dette publique lorsqu'elle ajuste sa règle budgétaire.
- Les administrations fiscales peuvent renforcer l'administration globale de l'impôt et promouvoir la mobilisation des recettes intérieures hors ressources naturelles, ce qui est particulièrement important pour les pays exportateurs de pétrole des régions MOANAP et CAC. Il est possible de renforcer les administrations fiscales en alignant leur gestion interne sur les bonnes pratiques, en améliorant les procédures encadrant les pouvoirs discrétionnaires des agents, en développant les procédures et fonctions fiscales de base, en facilitant les procédures de déclaration et de paiement grâce à un système électronique, et en mettant en place des structures organisationnelles et des méthodes modernes de gestion du risque de non-

conformité. La mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme crédible, par exemple en mettant en œuvre une stratégie de mobilisation de recettes à moyen terme (SMRMT) axée sur une réforme du système fiscal, peut également améliorer la mobilisation des recettes intérieures hors ressources naturelles (FMI, OCDE, Organisation des Nations Unies et Banque mondiale, 2016).

Encadré 5.1. Les enseignements des réformes budgétaires en Géorgie

La Géorgie a entrepris des réformes majeures pour rendre sa politique budgétaire plus efficace : elle a renforcé ses institutions budgétaires, réduit la corruption et amélioré le climat des affaires. Ces réformes ont conduit à de meilleures performances budgétaires.

Depuis 2003, la Géorgie a adopté des réformes importantes du secteur public et des institutions budgétaires. Le gouvernement a mis en œuvre des mesures pour lutter contre la corruption, notamment en améliorant les institutions budgétaires¹. Il a (1) adopté une nouvelle loi de finances, qui a renforcé le cadre budgétaire à moyen terme, en consolidant la législation budgétaire, en unifiant les budgets des administrations centrale et locales, en accélérant les processus d'approbation et d'exécution du budget, et en introduisant un budget-programme ; (2) adopté en 2011 des règles budgétaires avec des cibles (dette, solde budgétaire et dépenses), qui ont été améliorées en 2018² ; (3) simplifié la politique fiscale et renforcé l'administration fiscale grâce à l'instauration de services en ligne pour les contribuables et les marchés publics ; (4) amélioré la couverture, l'analyse et la comptabilisation des risques budgétaires.

Le renforcement des institutions budgétaires a contribué à de meilleures performances budgétaires. La transparence budgétaire, mesurée par l'indice Open Budget, a nettement progressé. Les recettes fiscales ont augmenté et la collecte des impôts est plus efficace que celle de pays comparables. Les autorités ont ramené de 21 à 6 le nombre d'impôts, les services aux contribuables ont été considérablement améliorés, et l'office des recettes a été restructuré. L'adoption de règles budgétaires flexibles a favorisé la discipline budgétaire, ralenti la hausse de la dette publique, et réduit la volatilité des dépenses publiques. La Géorgie a opéré ces réformes, en collaboration avec le FMI, à travers des programmes économiques et financiers, mais aussi des programmes de renforcement de capacités.

Il est possible de poursuivre l'amélioration des institutions budgétaires. Les dépenses publiques pourraient être plus efficaces, et un cadre budgétaire à moyen terme plus contraignant contribuerait à un plus grand respect des priorités de dépense à moyen terme. Les autorités pourraient améliorer la surveillance et la gestion de l'investissement public et des entreprises publiques conformément aux recommandations issues de l'évaluation de la gestion des investissements publics. La poursuite de la modernisation de la politique et de l'administration fiscales contribuerait à pérenniser les recettes et pourrait être réalisée au moyen d'une stratégie de recettes à moyen terme visant une réforme complète du système fiscal.

Cet encadré a été rédigé par Iulia R. Teodoru.

¹ L'édition d'octobre 2019 du Moniteur des finances publiques du FMI (Fiscal Monitor : « Curbing Corruption ») présente en détail d'autres réformes majeures qui ont contribué à réduire la corruption en Géorgie.

² Les règles budgétaires plafonnent la dette publique à 60 % du PIB, le solde budgétaire à 3 % du PIB et les dépenses à 30 % du PIB. Les révisions consistaient à supprimer le plafonnement des dépenses, qui avait un biais procyclique, à délimiter clairement le périmètre du déficit et de la dette publique auquel s'applique la règle, et à définir des clauses d'exemption.

Encadré 5.2. Institutions et performances budgétaires : méthodologie empirique

Le présent encadré présente les modèles utilisés pour étudier les relations entre institutions et performances budgétaires. Les institutions budgétaires sont évaluées selon la transparence du cycle budgétaire, l'existence d'un cadre budgétaire à moyen terme crédible et l'adoption de règles budgétaires. Nous nous intéressons au rôle que jouent ces institutions pour contenir la dette publique (*rôle disciplinaire*), réduire la procyclicité de la politique budgétaire (*rôle stabilisateur, renforcement de la résilience*), et réduire la volatilité de la politique budgétaire (*amélioration de la prévisibilité*).

Pour étudier l'effet disciplinaire des institutions budgétaires, nous posons la spécification empirique suivante :

$$\Delta D_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Comme chez Dabla-Norris et coauteurs (2010), la variable de gauche correspond à la variation de la dette publique brute (ΔD_{it}) en pourcentage du PIB, avec i et t correspondant aux dimensions individuelle et temporelle. Notre principale variable explicative est un indicateur d'institutions budgétaires (FI_{it}), principalement la transparence, l'existence d'un cadre budgétaire à moyen terme, et la qualité du processus de passation des marchés et du système de gestion des finances publiques. L'équation 1 inclut des variables de contrôle additionnelles qui influent sur la variation de la dette publique (à savoir solde primaire hors pétrole, croissance du PIB réel et inflation) pour tenir compte d'un éventuel biais de variables omises, et pour isoler les caractéristiques spécifiques à chaque pays ne variant pas dans le temps. Nous nous intéressons à β_1 et β_2 , qui mesurent l'effet des institutions budgétaires sur les variations de la dette publique.

L'effet stabilisateur des institutions budgétaires est testé empiriquement suivant une méthode en deux étapes. Nous commençons par estimer la cyclicité de la politique budgétaire (équation 2).

$$\Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Les indices i et t correspondent au pays et à la dimension temporelle. $\Delta \text{Log} G_{it}$ représente la différence première du logarithme de la dépense publique réelle, et ΔY_{it} est le taux de croissance du PIB réel. L'équation 2 décrit la fonction de réaction de la politique budgétaire, qui correspond aux variations de la dépense publique en réaction au cycle économique. Le cycle économique est corrélé avec le cycle des prix du pétrole (voir chapitre 1). L'équation 2 comprend une série de variables de contrôle ($X_{j,it}$: PIB réel par habitant, développement financier, termes de l'échange, inflation) qui ont un impact sur l'évolution de la dépense publique. Suivant l'exemple d'Aghion et Marinescu (2007), nous estimons des coefficients de cyclicité de la politique budgétaire (procyclique si $\hat{\beta} > 0$ ou contracyclique si $\hat{\beta} < 0$) spécifiques à chaque pays, et qui varient dans le temps. Après avoir estimé la réaction cyclique de la politique budgétaire ($\hat{\beta}_{it}$), nous évaluons l'impact des institutions budgétaires sur la pro- ou contracyclicité de la politique budgétaire (équation 3).

$$\hat{\beta}_{it} = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if } MCD\}} + \sum_{k=1}^K \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Nous nous concentrons sur les coefficients δ_1 et δ_2 qui mesurent l'impact des FI sur la cyclicité de la politique budgétaire. Des valeurs négatives de δ_1 et δ_2 indiquent que les institutions réduisent la procyclicité de la politique budgétaire.

Nous poursuivons avec une méthode en deux étapes pour examiner l'efficacité des institutions budgétaires pour réduire la volatilité de la politique budgétaire. Premièrement, nous isolons les variations non-essentiels des dépenses publiques à l'aide de la spécification suivante :

$$\Delta \text{Log} G_{it} = \alpha_{it} + \beta \Delta Y_{it} + \sum_{j=1}^J \delta_j X_{j,it} + \omega_{it} \quad (4)$$

$\Delta \text{Log} G_{it}$ est la différence première du logarithme de la dépense publique réelle et ΔY_{it} est la croissance du PIB réel, qui permet de mesurer l'impact du cycle économique sur les variations de la dépense. L'équation 4 comprend une série de variables de contrôle ($X_{j,it}$: volatilité des prix du pétrole, PIB réel, volatilité de la croissance, inflation) qui ont une influence sur la dépense publique. Dans ce modèle, les résidus ($\hat{\omega}_{it}$) jouent un rôle important car ils représentent la variation discrétionnaire de la dépense publique, ne relevant ni du cycle économique ni des stabilisateurs automatiques. La volatilité de la politique budgétaire est calculée comme l'écart-type des résidus dans le pays i , en utilisant des sous-périodes de 5 ans (σ_i^t), ce qui nous permet d'isoler les fluctuations qui peuvent exister sur le court terme.

Encadré 5.2. Institutions et performances budgétaires : méthodologie empirique (suite)

Dans une deuxième étape, nous estimons l'impact des institutions budgétaires sur la volatilité de la politique budgétaire à l'aide de l'équation 5.

$$\sigma_i^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if MCD}\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

δ_1 et δ_2 sont les coefficients qui nous intéressent. En principe, nous nous attendons à des signes négatifs, montrant que les institutions budgétaires ont tendance à réduire la volatilité de la politique budgétaire.

L'impact des règles budgétaires pour limiter l'accumulation de la dette publique et réduire la procyclicité est testé à l'aide de l'équation (6).

$$\Delta Y_{it} = \alpha + \beta_1 FI_{it} + \beta_2 (FR_{it} \times PR_{it}) + \sum_{k=1}^K \delta_k Z_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

La variable dépendante ΔY_{it} est la variation de la dette publique (ΔDit), ou les coefficients de cyclicité de la politique budgétaire ($\widehat{\beta}_{it}$) dérivés de l'équation 3. Les indices i et t correspondent au pays et à la dimension temporelle. Notre principale variable explicative est une variable muette qui indique la présence d'une règle budgétaire (FR_{it}). Une variable interactive ($FR_{it} \times PR_{it}$) indique la présence d'une règle procédurale, d'organes de suivi et d'exécution, l'existence de clauses ou de règles excluant les dépenses d'investissements du calcul du solde budgétaire.

L'équation 7 ci-dessous décrit le modèle économétrique utilisé pour estimer l'influence des institutions budgétaires sur la mobilisation des recettes intérieures. La variable dépendante est le ratio recettes totales/PIB, ou recettes non liées aux ressources/PIB (Rev_{it}), i et t correspondant au panel et à la dimension temporelle. Les variables explicatives sont le PIB par habitant, l'ouverture aux échanges et des variables politiques et institutionnelles.

$$Rev_i^t = \alpha_i + \delta_1 FI_{it} + \delta_2 FI_{it} \times I_{\{=1 \text{ if MCD}\}} + \lambda_k Z_{k,it} + \mu_k Pol_{k,it} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

L'échantillon comprend 114 pays de toutes les catégories de revenu et de toutes les régions, dont 31 pays MCD. Le panel n'est pas cylindré, dû au manque de données en raison d'importantes lacunes de données, en particulier d'indicateurs des institutions budgétaires (indice Open Budget, cadre budgétaire à moyen terme, processus de passation de marchés publics, système de gestion des finances publiques). Sachant que les institutions budgétaires évoluent lentement, nous utilisons des moyennes sur cinq ans pour toutes les variables. Les équations 3, 5 et 6 sont estimées à l'aide de la méthode Driscoll et Kraay (1998), qui produit des écarts-types robustes à hétéroscédasticité, quelles que soient les formes de dépendance spatiale et temporelle. L'équation 7 est estimée à l'aide de la méthode des effets fixes avec des écarts-types robustes. Toutes les spécifications comprennent des variables de contrôle pour limiter un éventuel biais de variables omises. Il s'agit de variables macroéconomiques et structurelles (*PIB par habitant, inflation, développement financier, ouverture aux échanges, termes de l'échange, PIB réel, volatilité de la croissance, volatilité des prix du pétrole, solde primaire hors pétrole*) et politiques et institutionnelles (*démocratie, Etat de droit, efficacité du gouvernement, etc.*). Des effets fixes pays sont introduits pour atténuer le risque de dépendance inter-pays. Suivant l'exemple d'Alesina et Perotti (1999), on suppose que les institutions budgétaires sont coûteuses à changer et stables, du moins à court et moyen terme. Par conséquent, la relation de causalité opère des institutions budgétaires vers les performances budgétaires, ce qui permet d'atténuer le biais d'endogénéité induit par la causalité inverse.

Cet encadré a été rédigé par Moussé Sow.

Bibliographie

- Aghion, P., and I. Marinescu. 2007. “Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?” *NBER Macroeconomics Annual 2007* 22: 251–78.
- Albuquerque, B. 2011. “Fiscal Institutions and Public Spending Volatility in Europe.” *Economic Modelling* 28: 2544–59.
- Alesina, A., and R. Perotti. 1999. “Budget Deficits and Budget Institutions.” In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, edited by J. Poterba and J. von Hagen, Chicago: University of Chicago Press, 13–36.
- Alesina, A., F. Campante, and G. Tabellini. 2008. “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?” *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1006–36.
- Dabla-Norris, E., R. Allen, L-F. Zanna, T. Prakash, E. Kvintradze, V. Lledo, I. Yackovlev, and S. Gollwitzer. 2010. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries.” IMF Working Paper WP/10/80, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Driscoll, J. C., and A. C. Kraay. 1998. “Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data.” *Review of Economics and Statistics* 80 (4): 549–60.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. D. Lledo, and C. Pattillo. 2018. “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.” Staff Discussion Note No. 18/04, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fatas, A., and I. Mihov. 2006. “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States.” *Journal of Public Economics* 90: 101–17.
- Frankel, J. 2011. “A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile.” NBER Working Paper No. 16945, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Frankel, J., C. Vegh, and G. Vuletin. 2013. “On Graduation from Fiscal Procyclicality.” *Journal of Development Economics* 100: 32–47.
- Guerguil, M., P. Mandon, and R. Tapsoba. 2017. “Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy.” *Journal of Macroeconomics* 52: 189–220.
- International Monetary Fund (IMF). 2012. “Fiscal Transparency, Accountability, and Risk.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.
- . 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Washington, DC.

———. 2017. “Building Fiscal Capacity in Fragile States.” IMF Policy Paper, Washington, DC.

———. 2018a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, October.

———. 2018b. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC.

———. 2018c. “Saudi Arabia—Selected Issues: Fiscal Frameworks and Fiscal Anchors: The Experience in Commodity Exporting Countries and Implications for Saudi Arabia.” No. 18/264, Washington, DC.

———. 2019a. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.

———. 2019b. “Saudi Arabia—2019 Article IV Consultation,” IMF Staff Country Report No. 19/170. Washington, DC.

———. 2010. “Fiscal Consolidation in G-20 Countries—The Role of Budget Institutions.” IMF Board Policy Paper, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations (UN), and World Bank. 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Prepared for Submission to G20 Finance Ministers. July.

Jarvis, C. and others. Forthcoming. “Curbing Corruption Through Better Economic Governance in the Middle East, North Africa, and Central Asia.” Middle East and Central Asia Department, International Monetary Fund, Washington, DC.

Jewell, A., M. Mansour, P. Mitra, and C. Sdravovich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” Staff Discussion Note 15/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

Manasse, P. 2006. “Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions—A View from MARS.” IMF Working Paper, WP/06/27. International Monetary Fund, Washington, DC.

Olden, B., D. Last, S. Ylaoutinen, and C. Sateriale. 2012. “Fiscal Consolidation in South Eastern European Countries: The Role of Budget Institutions.” IMF Working Paper, WP/12/113, International Monetary Fund, Washington, DC.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. “Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks.” OECD Economic Policy Paper. Paris.

Tamirisa, N. T., and C. Duenwald. 2017. “Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia.” IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.