



L'espace budgétaire :

Peter Heller

L'EXPRESSION «espace budgétaire» est depuis peu à la mode parmi les prestataires d'aide, mais sa signification reste floue. Ce concept est parfois utilisé par les gouvernements dans leurs arguments en faveur d'un allègement des contraintes budgétaires qui leur permettrait d'emprunter davantage pour financer des projets d'infrastructure. Le raisonnement est le suivant : ces projets créent des biens productifs qui se rentabilisent sur longue période, dégageant ainsi l'espace budgétaire dont ils ont besoin. Récemment, l'expression a été utilisée aussi par ceux qui sont en faveur d'une augmentation des dépenses consacrées à la santé et à l'éducation, soutenant que ces dépenses se financeront finalement d'elles-mêmes par un plus haut rendement du capital humain. Si l'expression est nouvelle, le concept est ancien. Il fait depuis longtemps partie des analyses budgétaires sérieuses, et le problème de la création de cet espace a *toujours* préoccupé les gouvernements et leurs conseillers, y compris les institutions financières internationales comme le FMI.

Définition

Qu'est-ce que l'espace budgétaire? On peut le définir comme *la marge qui permet au gouvernement d'affecter des ressources à la poursuite d'un objectif sans mettre en péril la viabilité de sa position financière ou la stabilité de l'économie*. L'idée de base est que le gouvernement doit disposer d'un espace budgétaire ou le créer s'il veut allouer des ressources supplémentaires à des dépenses utiles. Il peut le créer en augmentant les impôts, en obtenant des dons de l'étranger, en réduisant les dépenses non prioritaires, en empruntant à des créanciers intérieurs ou à l'étranger, ou au système bancaire (accroissant ainsi la masse monétaire). Il faut cependant qu'il agisse sans compromettre la stabilité macroéconomique ni la viabilité budgétaire, en veillant à pouvoir financer, dans l'immédiat et à plus longue échéance, les dépenses voulues tout en assurant le service de sa dette.

Comment y parvenir? Le gouvernement doit s'assurer que l'augmentation des dépenses à court terme et toutes les dépenses futures correspondantes — y compris les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien qu'exigent les investissements d'infrastructure ou la construction d'une école ou d'un hôpital — peuvent être financées par les recettes actuelles et futures. Si elles sont financées par l'emprunt, il faut les évaluer en fonction de leurs effets sur le taux de croissance tendanciel et la capacité du pays de dégager des recettes. Il faut en particulier s'assurer que le surcroît de dépenses dans un domaine utile — la santé, par exemple — ne finira pas par évincer des dépenses productives dans d'autres secteurs.

On peut penser que l'espace budgétaire est un problème plus immédiat pour les pays en développement et les pays émergents que pour les économies avancées, parce que leurs besoins de dépenses sont plus urgents aujourd'hui. Mais il pose aussi des problèmes à long terme, même pour les pays à faible revenu,

en raison de la nécessité de conserver une marge pour réagir à des tensions budgétaires imprévues. Par exemple :

- Les pays qui reçoivent des montants importants de ressources étrangères pour un secteur particulier (comme la santé) peuvent, par suite de l'expansion consécutive de ce secteur, être exposés à des dépenses supplémentaires qui risquent essentiellement de compromettre en partie la croissance des ressources budgétaires nationales.
- Les apports de ressources extérieures, comme l'aide, peuvent nuire à la situation macroéconomique d'un pays (par exemple en faisant monter le taux de change réel de sa monnaie et en réduisant ainsi sa compétitivité) ou le rendre trop tributaire de l'aide, et il faudra peut-être alors limiter ces entrées de fonds. Le financement de l'expansion d'un secteur déterminé (par exemple l'éducation) à l'aide de ressources extérieures risque ainsi de limiter le volume des fonds extérieurs disponibles pour d'autres secteurs.
- Les apports de ressources peuvent financer une initiative du gouvernement, comme la réforme des retraites, qui crée un passif sous forme de dépenses futures dont l'ampleur et le calendrier sont extrêmement incertains.

L'approche du FMI

Quelle est la position du FMI? Quand il évalue la situation macroéconomique d'un pays, le FMI est favorable à la création d'un espace budgétaire par augmentation des dons extérieurs pour des dépenses d'infrastructure ou des programmes sociaux. Mais il manifeste son inquiétude si cette hausse des dépenses met en péril la stabilité macroéconomique ou la viabilité de la dette. Ses mises en garde portent surtout sur le recours au crédit de la banque centrale, puisque l'inflation et ses effets sur la croissance et la pauvreté sont au centre de ses préoccupations. En outre, l'accroissement des dépenses dans un secteur, même s'il est financé par des dons extérieurs, peut avoir pour d'autres secteurs des effets dont il faut tenir compte.

Comment déterminer l'espace potentiel? Le FMI examine deux possibilités : augmenter l'épargne publique par la rationalisation des dépenses et la réforme de la fiscalité, ou mobiliser des ressources supplémentaires par des emprunts et des dons. Il évalue aussi les facteurs sous-jacents qui influencent le résultat des politiques.

Redéfinir les dépenses prioritaires. La réduction des dépenses improductives doit être un objectif essentiel. Cette politique peut nécessiter la diminution des subventions ou des dépenses militaires, la modération des salaires ou la rationalisation de certains éléments de la fonction publique (par exemple par l'apport d'une solution au problème des agents fantômes). En même temps, le gouvernement doit protéger les dépenses productives : l'insuffisance des dépenses en faveur d'un secteur (notamment la santé) peut avoir des effets sociaux dévastateurs et s'avérer une fausse économie, puisqu'elle accroît les besoins

concept et genèse

futurs de dépenses en affaiblissant tellement le secteur qu'il faudra beaucoup d'argent et de temps pour le «reconstruire».

Augmenter l'efficacité. Les autres objectifs devraient être de rationaliser la mise en œuvre des programmes, de lutter contre la corruption et d'améliorer la gouvernance. Les donateurs peuvent aider les pays dans ce sens en réduisant la conditionnalité, en éliminant l'aide liée, en abaissant leurs frais administratifs, en coordonnant mieux les dépenses affectées aux secteurs et en limitant la charge administrative excessive imposée au petit nombre de gestionnaires de programmes dans les pays bénéficiaires.

Accroître les recettes. Pour les pays dont les recettes sont faibles par rapport à leur PIB, l'élargissement de la base d'imposition et le renforcement de l'administration fiscale sont probablement les objectifs à retenir. Les pays à faible revenu devraient se fixer comme minimum un ratio de 15 %.

Emprunter davantage. Comme il faut assurer le service de la dette intérieure et extérieure, les responsables doivent examiner si la rentabilité sociale de l'utilisation qu'ils entendent faire des sommes empruntées justifie leur coût. Certes, les gouvernements peuvent décider d'emprunter sans tenir compte de la rentabilité directe, mais ils doivent alors le faire lorsqu'ils évaluent la viabilité globale du programme. Cette évaluation prend généralement en compte le taux de croissance prévision-

nel du pays, le potentiel d'accroissement des exportations et des envois de fonds, les perspectives d'évolution des taux d'intérêt, les élasticités des recettes, la composition de la dette existante (taux d'intérêt, échéances et monnaies de libellé) et les conditions du nouvel emprunt envisagé.

Accroître la monnaie en circulation. C'est la mesure à éviter! Les emprunts de l'État au système bancaire doivent être guidés par un objectif de politique monétaire — à savoir la création de liquidités suffisantes pour appuyer la croissance réelle de l'économie sans forte inflation. Même si le gouvernement a explicitement recours à la création de monnaie pour accompagner l'augmentation de la dépense publique, il y a clairement des limites à ne pas dépasser, étant donné l'impact de cette action sur l'inflation.

Obtenir davantage de dons extérieurs. Pour beaucoup de pays en développement, cela est de plus en plus possible, étant donné l'engagement pris à l'échelle mondiale de les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les dons créent certes un espace budgétaire plus grand que les emprunts, car, même si les prêts ont un caractère hautement concessionnel, il faut veiller à la viabilité de la dette. Mais seul un apport de dons *durable et prévisible* peut laisser penser que l'augmentation des dépenses sera maintenue et atténuer les incertitudes quant à de nouveaux apports (voir *L'abc de l'économie, F&D*, décembre 2004). De plus, les pays devront tenir compte des conséquences macroéconomiques en termes de compétitivité internationale que peut entraîner une forte augmentation de l'absorption de ressources extérieures.

Mener une politique macroéconomique saine. Les retards dans l'achèvement des revues des programmes du FMI ou l'abandon de programmes qu'il soutient — souvent dû au fait que le pays n'a pas appliqué la politique macroéconomique convenue — peuvent influencer sur l'aide venue des autres prêteurs ou donateurs et rendre instables les flux correspondants. Les pays qui gèrent bien leur politique macroéconomique ont plus de chances de se ménager un espace budgétaire plus grand. Les gouvernements doivent donc obtenir des donateurs des précisions sur l'aide à attendre d'eux dans le moyen terme et à plus longue échéance, et structurer en conséquence leurs programmes de dépenses.

En résumé, le débat sur l'espace budgétaire s'est avéré fructueux. Il est en effet important de déterminer les moyens de faciliter l'expansion des dépenses publiques pour stimuler la croissance — par de plus gros investissements dans l'infrastructure — et pour financer des programmes essentiels à la réalisation des OMD, en particulier ceux qui ont trait au VIH/sida. De son côté, le FMI est déterminé à collaborer avec les pays à l'examen des possibilités d'élargir l'espace budgétaire. ■

Peter Heller est Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI.

Les cas du Malawi, de la Tanzanie et de la Zambie

L'espace budgétaire pourrait-il être élargi au Malawi, en Tanzanie et en Zambie? Cette question a été examinée lors d'une récente revue de leur programme. Sur le plan de la *fiscalité*, seule la Tanzanie disposerait d'une marge assez grande pour relever les impôts, car le ratio recettes fiscales/PIB du Malawi et de la Zambie est déjà élevé par rapport aux normes de la région. La Tanzanie pourrait aussi *redéfinir les dépenses prioritaires*, mais le Malawi et la Zambie seraient limités dans cette action par la part élevée des traitements et salaires et des paiements d'intérêts dans leurs dépenses totales.

Qu'en est-il des *emprunts concessionnels*? La Tanzanie pourrait choisir cette solution, mais le Malawi et la Zambie en seraient empêchés par un endettement intérieur élevé et, tant que la dette extérieure ne sera pas ramenée à un niveau soutenable par un allègement, le recours à de nouveaux emprunts ne serait pas une décision avisée. La meilleure solution pour ces trois pays serait donc un plus gros apport de *dons extérieurs*. Toutefois, pour que cette approche soit efficace, il faudra que le Malawi et la Zambie, en particulier, améliorent la gestion de leurs dépenses publiques. Les trois pays devront aussi mener des politiques macroéconomiques saines pour limiter les effets négatifs éventuels de ces entrées de fonds sur les taux d'intérêt ou les taux de change réels.