

L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance

James Daniel, Jeffrey Davis,
Manal Fouad et Caroline Van Rijckeghem



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

2006

L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance

James Daniel, Jeffrey Davis,
Manal Fouad et Caroline Van Rijckeghem

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
Washington
2006

ISBN-13 : 978-1-58906-602-1

ISBN-10 : 1-58906-602-2

ISSN 0252-2985

Août 2006

Catalogage à la source

L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance/

James Daniel... [*et al.*] — Washington : Fonds monétaire international, 2006

— (Série des brochures; n° 55)

«Mise à jour à substituer à la première version de 1995 intitulée

Ajustement budgétaire : principes directeurs» — Introduction.

Bibliographie comprise.

ISBN-13 : 978-1-58906-602-1

ISBN-10 : 1-58906-602-2

1. Politique budgétaire. 2. Stabilisation économique. I. Daniel, James, 1967–

II. Série : Série des brochures (Fonds monétaire international); n° 55

Les opinions exprimées dans cette brochure, notamment sur les aspects juridiques, n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent être imputées aux administrateurs du FMI ou à leurs autorités nationales.

Édition anglaise

Couverture et composition : Division des services multimédias

Édition française

Division française des services linguistiques du FMI

Traduction : André Chassigneux

Correction et PAO : Van Tran

Prière d'adresser les commandes à :

International Monetary Fund, Publication Services

700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201

Courriel : publications@imf.org

Internet : <http://www.imf.org>

Table des matières

Préface	v
Introduction	vii
I. Quant faut-il mettre en œuvre l’ajustement budgétaire? ...	1
L’ajustement budgétaire comme instrument de croissance et de lutte contre la pauvreté.....	1
L’ajustement budgétaire comme instrument de réduction de la vulnérabilité.....	5
L’ajustement budgétaire comme instrument de stabilité macroéconomique à court terme.....	9
II. Comment faut-il évaluer la position budgétaire?.....	16
Couverture du secteur public	16
À quel stade faut-il comptabiliser les opérations des administrations publiques?	19
Principaux indicateurs budgétaires	20
III. Comment assurer la réussite de l’ajustement budgétaire?..	27
Calendrier et rapidité de l’ajustement.....	27
Ampleur de l’ajustement budgétaire	28
Qualité et viabilité de l’ajustement	34
IV. Comment mettre en œuvre l’ajustement budgétaire?	41
Amélioration de la fiscalité et mobilisation des recettes	41
Rationalisation des dépenses publiques et protection des pauvres	47
V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l’ajustement budgétaire?.....	56
Modernisation de l’administration des recettes	56
Gestion efficace des finances publiques	60
Efficacité des relations entre les administrations publiques	66

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie	71
----------------------------	-----------

Encadrés

1. Contractions budgétaires expansionnistes	11
2. Principales différences entre les éditions 2001 et 1986 du <i>Manuel de statistiques de finances publiques</i>	17
3. Politique budgétaire et ressources non renouvelables	22
4. Réforme de la fonction publique	36
5. Transparence budgétaire	40
6. Les dangers des exonérations temporaires d'impôt	42
7. Réforme de fond des dépenses publiques	48
8. Les principales questions posées par la réforme des retraites	51
9. Caractéristiques des services fiscaux spécialisés dans les gros contribuables	59
10. Suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté	64
11. Reconstruction des institutions budgétaires dans les pays qui sortent d'un conflit	67

Préface

La présente brochure est le fruit d'un travail collectif réalisé par les services du Département des finances publiques. En particulier, Peter Barrand, Matt Davies, Robert Gillingham, Michael Keen, Wojciech Maliszewski, Paulo Medas et Theo Thomas ont apporté des contributions précieuses. Les auteurs tiennent à remercier Teresa Ter-Minassian (Directrice du Département des finances publiques) pour ses conseils et son soutien. Ils ont aussi profité des observations formulées par les services d'autres départements du FMI. Marina Primorac, du Département des relations extérieures, a coordonné la production de cette brochure.

Introduction

La démarche du FMI en matière d'ajustement budgétaire est centrée sur le rôle qu'une position saine et viable des finances publiques joue dans la recherche de la stabilité macroéconomique et de la croissance. Pour obtenir et préserver cette position, il faut souvent ajuster la politique et renforcer les institutions budgétaires. Selon les circonstances du pays, l'ajustement peut impliquer soit un resserrement, soit un assouplissement de l'orientation budgétaire¹.

Le présent document remplace et actualise la brochure initiale de 1995, *Ajustement budgétaire : principes directeurs*. Il reflète les changements importants intervenus depuis dans l'économie mondiale et dans la démarche du FMI en matière d'ajustement budgétaire. Les principaux changements concernent la mondialisation, qui présente de nouveaux défis et de nouvelles possibilités pour la politique budgétaire, l'importance croissante des variables de bilan, mise en évidence par les crises de la dette et du compte de capital, la prise de conscience du rôle essentiel des institutions dans la réussite du développement et la stabilité macroéconomique, enfin la volonté de plus en plus affirmée d'aider les pays à faible revenu à accroître leurs dépenses productives et à bien utiliser les augmentations de l'aide.

La politique budgétaire et l'ajustement des finances publiques posent beaucoup de questions fondamentales et complexes, qui ont fait l'objet de nombreuses publications et suscitent encore bien des débats. Pour être bien ciblée et comprise, la présente étude doit nécessairement simplifier certaines de ces questions. Elle se concentre aussi sur des thèmes de portée générale et sur des choix pratiques de politique, et non sur des aspects purement techniques et théoriques, et elle opère une sélection dans les sujets qu'elle traite². De plus, si l'analyse peut dans une grande mesure s'appliquer aux économies avancées, cette brochure est centrée sur les marchés émergents et les pays à faible revenu.

Compte tenu du caractère pratique de la démarche, l'étude est structurée autour de cinq questions :

- Quand faut-il mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?
- Comment faut-il évaluer la position budgétaire?
- Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?
- Comment mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?
- Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

¹Cette définition large de l'ajustement budgétaire (comparée à l'usage habituel qui identifie ajustement et assainissement) reflète l'importance accrue donnée aux situations qui justifient une politique expansionniste.

²Seules quelques références figurent dans le corps du texte. On trouvera une liste complète dans la bibliographie.

I

Quand faut-il mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

Les gouvernements doivent nécessairement fonctionner sans interruption. Ils doivent être maintenus en activité dans les périodes fastes comme dans l'adversité. Il leur faut donc une bonne marge de sécurité. Si la charge de l'impôt et de la dette publique atteint la limite de ce que les citoyens peuvent supporter en période de prospérité, on risque le désastre en temps de crise.

Calvin Coolidge (1872–1933)

Il peut s'avérer nécessaire de rééquilibrer les finances publiques pour réaliser des objectifs à long terme, comme la croissance économique et la réduction de la pauvreté et, parallèlement, se prémunir contre des situations de vulnérabilité budgétaire telle que l'augmentation de la dette publique. Les objectifs budgétaires plus immédiats doivent s'insérer dans ce cadre à long terme.

L'ajustement budgétaire comme instrument de croissance et de lutte contre la pauvreté

Les gouvernements s'attachent à promouvoir une croissance économique viable et soutenue et une réduction durable de la pauvreté. Les recherches attestent qu'une solide position budgétaire est fondamentale pour assurer la stabilité macroéconomique, laquelle est de plus en plus reconnue comme un facteur essentiel à une croissance soutenue et au recul de la pauvreté. Un ajustement budgétaire avisé peut également permettre de mobiliser l'épargne intérieure, promouvoir une meilleure affectation des ressources et contribuer à la réalisation des objectifs de développement.

Assurer une stabilité macroéconomique durable

A contrario, un défaut de rigueur dans la politique de finances publiques peut conduire à l'inflation, à un effet d'éviction, à l'incertitude et à la volatilité qui ont tous pour effet d'entraver la croissance (Gupta, Clements, and Inchauste, 2004).

- *Inflation*. Une politique de finances publiques aux orientations imprécises, notamment lorsqu'elle est financée par le recours à la «planche à billets»

(voir dans cette section, «L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité macroéconomique à court terme»), peut provoquer une inflation très forte et volatile. Outre les coûts engendrés, elle a pour effet de saper l'efficacité du régime des prix en poussant les entreprises et les ménages à des décisions malavisées, car ils interprètent les fluctuations de prix comme un changement des prix relatifs. Il en résulte une baisse de la productivité globale (Fischer, 1993).

- *Effet d'éviction.* Quand un gouvernement emprunte pour financer une politique de finances publiques mal définie, la hausse de la demande de fonds prêtables peut freiner l'investissement privé (et les autres composantes des dépenses privées sensibles aux taux d'intérêt) en poussant les taux d'intérêt à la hausse³. Dans un régime de taux de change flottant, l'augmentation des taux d'intérêt a également tendance à attirer les capitaux étrangers, d'où une appréciation du taux de change qui peut aussi conduire à l'éviction des exportations.
- *Incertitude et volatilité.* Les politiques budgétaires peu rigoureuses ne sont guère viables. Elles impliquent, par exemple, une hausse permanente du niveau d'endettement qui suscite des incertitudes quant à la manière et au moment où la situation sera corrigée (notamment par une poussée inflationniste, une dépréciation mal maîtrisée, des restrictions sur les prix et le commerce extérieur, ou une forte augmentation de la fiscalité). Ces circonstances freinent l'investissement privé, en incitant les investisseurs à marquer le pas pour voir comment l'incertitude sera résolue, et favorisent parallèlement la fuite des capitaux. L'indétermination des politiques budgétaires peut aussi rendre le climat économique plus volatil (en raison, par exemple, d'à-coups répétés et inopportuns de contraction et d'expansion budgétaire), ce qui peut entraver l'investissement en aggravant les risques et en le focalisant sur le court terme (Bernanke, 1983)⁴.

³En revanche, si le gouvernement encadre les marchés financiers trop strictement en contrôlant les taux d'intérêt intérieurs, l'augmentation des emprunts publics aura pour effet de stimuler l'inflation et de pousser les taux d'intérêt réels à la baisse (voire de les rendre négatifs) ou de réduire l'intermédiation financière — c'est-à-dire la part de l'épargne parvenant aux investisseurs privés par l'intermédiaire des institutions financières. La qualité des investissements privés en pâtit également; en effet, lorsque le crédit est rationné, les pouvoirs publics finissent toujours par décider de l'attribution du crédit et font des choix moins avisés que ceux du marché.

⁴Une volatilité excessive de l'économie peut provoquer des pertes irréversibles du capital humain — notamment en raison du retentissement qu'ont les épisodes accrus de chômage sur les possibilités d'apprentissage sur le tas — qui exacerbent les répercussions négatives sur la croissance (Martin and Rogers, 1997).

I. Quand faut-il mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

De fait, dans les cas de fort endettement et de déficit élevé, le rééquilibrage des finances publiques peut engendrer une poussée immédiate de la production (voir dans cette section, «L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité macroéconomique à court terme»). L'assainissement des finances publiques peut alors réduire la prime de risque sur les taux d'intérêt, catalyser l'investissement privé et relever la valeur des actifs. Ceci stimule la consommation privée et atténue les contraintes pesant sur l'offre. La perspective d'une réduction des dépenses publiques peut par ailleurs inciter le secteur privé à abaisser son estimation des obligations fiscales actuelles et futures, ce qui relance encore la consommation et l'investissement. Outre la taille du déficit budgétaire et la baisse de l'endettement initial, ce qui importe est la composition de l'effort d'ajustement et la manière dont est perçue sa viabilité à long terme (voir à la section III, «Qualité et viabilité de l'ajustement»).

Mobiliser et affecter les ressources

La croissance économique et le développement humain nécessitent la constitution d'un capital humain et matériel qui exige lui-même un niveau suffisant d'épargne nationale. L'épargne du secteur privé étant souvent très limitée dans les pays en développement (notamment dans les pays à faible revenu), les politiques budgétaires peuvent favoriser considérablement la mobilisation des ressources en augmentant les recettes et en réduisant les dépenses les moins productives. Les ressources mobilisées doivent toutefois être investies de manière productive, l'histoire abondant d'exemples d'investissements publics malavisés. En effet, l'une des principales conséquences de l'assainissement des dépenses publiques dans les pays en développement est l'augmentation de la productivité des facteurs dès lors que les ressources publiques sont dégagées au profit d'un secteur privé plus efficace. L'incidence des dépenses publiques sur l'amélioration de la croissance et du développement humain est fonction de leur efficacité et de leur adaptation aux besoins des pauvres, et pas seulement de leur ampleur.

Selon le principe d'efficacité, les dépenses publiques devraient être axées sur les domaines présentant le rendement social le plus élevé et compléter plutôt que concurrencer celles du secteur privé. Ceci signifie qu'il faut financer ou fournir directement les biens publics nécessaires que le secteur privé ne peut offrir dans des conditions satisfaisantes en raison de la défaillance du marché. Plusieurs catégories de dépenses publiques peuvent influencer la croissance à long terme — en particulier les dépenses d'éducation, de

santé et d'équipement — même si les choix les plus judicieux dépendent de la situation particulière des pays. L'accélération de la croissance contribue à son tour à une augmentation des ressources budgétaires qui permet de financer des dépenses productives, ce qui renforce encore le dynamisme de l'économie. Cependant, les gouvernements essaient souvent de doper la croissance par des subventions à la production et par la fiscalité, par exemple en relevant les tarifs douaniers ou en offrant de généreux abattements fiscaux (plutôt que de réduire les taxes génératrices de distorsions, ce qui serait plus efficace; voir à la section IV, «Amélioration de la fiscalité et mobilisation des recettes»). Ces mesures ont généralement abouti à des inefficiences et à des complications administratives et creusé les déficits budgétaires sans pour autant produire les effets escomptés sur la croissance.

Atteindre les objectifs de développement

Au cours des dernières années, les politiques budgétaires des pays à faible revenu ont été de plus en plus réorientées vers les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ceux-ci résultent d'accords et de résolutions adoptés par les conférences mondiales organisées sous les auspices des Nations Unies depuis le début des années 90. Ils constituent depuis le cadre communément accepté pour mesurer les avancées du développement, et la communauté internationale suit attentivement l'évolution des indicateurs de réalisation. Les OMD ont pour objet de réduire la pauvreté sous toutes ses formes. Ils visent notamment à réduire de moitié la pauvreté dans le monde, à assurer l'éducation primaire pour tous, à enrayer la propagation du VIH/sida, à réduire la mortalité maternelle et infantile et à veiller à la pérennité de l'environnement

Les politiques budgétaires peuvent jouer un rôle majeur dans la réalisation des OMD en stimulant une solide croissance économique, essentielle pour le développement durable et pour l'amélioration des retombées sociales. Les recherches montrent, par exemple, que les pauvres tirent généralement profit de la croissance, et qu'il existe un lien étroit entre la croissance économique et l'amélioration des dimensions de la pauvreté autres que le revenu, telles que la mortalité infantile et l'alphabétisation des femmes (FMI, 2002). De manière générale, la réalisation des OMD exige une modification des structures budgétaires, notamment une augmentation des dépenses productives dans le domaine social, une intensification de l'aide et une plus grande efficacité des dépenses publiques (voir à la section III, «Ampleur de l'ajustement budgétaire»).

L'ajustement budgétaire comme instrument de réduction de la vulnérabilité

Les finances publiques d'un pays peuvent paraître saines tout en étant vulnérables du fait de faiblesses sous-jacentes qui menacent la situation budgétaire future et empêchent le gouvernement de faire face aux difficultés rencontrées dans sa politique budgétaire. Une moindre vulnérabilité budgétaire permet aux politiques budgétaires de compenser les chocs ou les fléchissements de la conjoncture.

Tous les pays, mais plus particulièrement les pays en développement, sont confrontés à des chocs (fluctuations des termes de l'échange, soudaines interruptions des entrées de capitaux, catastrophes naturelles et insuffisance de l'aide) qui peuvent miner les finances publiques, directement ou indirectement. Des chocs de ce genre peuvent entamer les recettes, imposer des dépenses urgentes et rendre le financement à la fois plus coûteux et plus difficile. Les pays qui ont constitué des réserves en temps utile peuvent puiser sur ces ressources en période de crise, tandis que les pays peu endettés peuvent accroître leur déficit budgétaire, notamment par l'emprunt, en cas de tassement de l'activité, voire de crise, sans perdre la confiance des marchés. En revanche, les pays qui ne disposent pas de ce genre de marges sont souvent contraints à des mesures budgétaires d'urgence et n'ont guère la possibilité d'opter pour des politiques budgétaires anticycliques. Les mesures de compression budgétaire d'urgence risquent davantage de nuire à l'investissement, à la croissance et aux indicateurs sociaux étant donné qu'elles sont souvent conçues dans l'urgence et visent des gains financiers à court terme au détriment de l'efficacité à long terme.

La vulnérabilité budgétaire tient le plus souvent à l'endettement public — à sa viabilité, sa structure et ses faiblesses cachées (par exemple du fait de passifs conditionnels). Les politiques budgétaires peuvent également pâtir de la rigidité structurelle des finances publiques ainsi que de pressions budgétaires à long terme. L'importance de saines politiques de finances publiques est encore renforcée par la mondialisation.

Viabilité de la dette

La dette publique est viable lorsque le gouvernement peut en assurer le service sans devoir procéder à une refonte irréaliste (au plan social et politique) de ses orientations futures en matière de recettes ou de dépenses primaires (hors charges d'intérêts). Cette définition générale implique

qu'avec un solde primaire crédible, un gouvernement est à la fois solvable (les soldes primaires futurs actualisés sont supérieurs à l'encours net actuel de la dette) et liquide (à même d'honorer ses obligations à l'échéance; voir à la section III, «Ampleur de l'ajustement budgétaire»).

Outre ces critères fondamentaux, les anticipations du marché jouent un rôle important. Même lorsque la dette est stable ou en diminution du fait des politiques en vigueur, les marchés peuvent douter de la capacité du gouvernement à maintenir les soldes primaires requis. Ceci a pour effet de relever les primes de risque sur l'endettement public au point de le pousser à un niveau intolérable. La gestion des anticipations prend alors toute son importance : un pays qui rassure les marchés quant aux politiques budgétaires futures peut être en mesure de maintenir un plus fort degré d'endettement. Les gouvernements doivent être à même de montrer que la charge globale de leur dette est gérable et qu'elle le restera en toute probabilité selon les divers scénarios envisageables. Le cadrage budgétaire à moyen terme — qui définit les objectifs et les projections publiques en matière de politique budgétaire — et l'existence de solides institutions budgétaires, comme des services fiscaux efficaces et de bons systèmes de gestion des dépenses publiques, peuvent contribuer à améliorer les politiques comme les attentes (voir la section V).

Passifs conditionnels et structure de la dette

Les passifs conditionnels sont des obligations financières provoquées par certains événements et qui ne sont pas aisément détectées par les statistiques et les analyses budgétaires classiques. Ils se divisent en deux grandes catégories : ceux qui deviennent exigibles si certains événements se matérialisent, par exemple des défauts de paiement sur les dettes contractées ou garanties par l'État que le gouvernement doit alors assumer; et ceux qui résultent de l'engagement implicite ou «moral» de l'État, qui doit protéger les déposants en cas de faillite bancaire ou verser les pensions en cas d'échec d'un régime de retraite. Leur coût budgétaire étant généralement invisible avant leur survenue, les passifs conditionnels constituent des subventions masquées, faussent les analyses budgétaires et peuvent provoquer ultérieurement une hémorragie des finances publiques.

Les dettes contractées par les entreprises publiques et les collectivités locales et les fonds extrabudgétaires sont fréquemment assortis de la garantie explicite ou implicite de l'État. En cas de défaut de paiement, cette dette doit être prise en charge par l'État. De même, dans les partenariats public-privé

tels que les contrats de construction–exploitation–transfert, l'État fournit généralement un ensemble de garanties (par exemple un niveau minimum de recettes). La responsabilité du gouvernement se trouve engagée dès lors que les conditions du marché ne sont pas favorables.

La structure de l'endettement peut être elle aussi une importante source de risque et de vulnérabilité. Ainsi, dans le cas d'une dette publique à court terme, indexée sur des taux d'intérêt à court terme, libellée en devises ou rattachée à des devises, les pressions exercées sur le marché monétaire et sur le marché des changes peuvent rapidement occasionner des problèmes de service de la dette. La démarche fondée sur les comptes du patrimoine — qui examine les liens entre les comptes de patrimoine des différents secteurs de l'économie — peut contribuer à mettre en évidence les vulnérabilités et les pressions potentielles qui en résultent (Allen *et al.*, 2002).

Une gestion active des passifs de l'État peut aider à résoudre ces problèmes. En réduisant les risques que la dette publique devienne une source d'instabilité pour le secteur privé, des politiques avisées dans ce domaine — comme au sujet des passifs conditionnels — peuvent aider les pays à mieux se prémunir contre les effets de contagion et les risques financiers.

Rigidités budgétaires

L'expérience montre que les rigidités structurelles des finances publiques peuvent saper la capacité du gouvernement à s'adapter à l'évolution des circonstances. En gelant les structures budgétaires actuelles, ces rigidités peuvent entamer la stabilité macroéconomique future, la viabilité de la dette et la politique budgétaire. Ainsi :

- La préaffectation de recettes à certaines dépenses empêche le gouvernement d'ajuster les recettes ou de les réaffecter à d'autres priorités (par exemple la construction d'écoles plutôt que de routes). Si un ajustement budgétaire s'impose, l'augmentation des recettes préaffectées est sans grande utilité, car elle induit automatiquement une hausse des dépenses.
- Qu'elles soient ou non prévues par la constitution, les prescriptions en matière de dépenses, de niveau d'emploi ou de taux d'imposition entravent la capacité des gouvernements à ajuster la politique de finances publiques. Les règles budgétaires chiffrées, comme les limites d'endettement ou de déficit — notamment quand elles sont inscrites dans la constitution — peuvent avoir pour effet (parfois souhaité) de réduire la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements.

- Si les dépenses non discrétionnaires (par exemple les charges d'intérêts ou les dépenses de protection sociale) tiennent une place importante dans le total des dépenses, cela complique l'ajustement des dépenses publiques et peut contraindre à réduire des dépenses discrétionnaires dont le rendement est meilleur.
- Certaines dispositions en matière de fédéralisme budgétaire peuvent nuire à la maîtrise des finances publiques. Ainsi, les dispositions exigeant le partage de certaines recettes peuvent rendre le rééquilibrage des finances publiques plus malaisé (voir à la section V, «Efficacité des relations entre les administrations publiques»).

Mondialisation

La mondialisation rend d'autant plus nécessaire l'adoption de politiques budgétaires saines. La crédibilité découlant de la capacité à maintenir ou à rétablir la santé des finances publiques peut aider les économies de marché émergentes (et les pays en développement de manière générale) à exploiter les possibilités offertes par l'ouverture des marchés de l'emploi et des capitaux et la libéralisation des échanges, y compris dans le secteur des services grâce aux technologies modernes de communication. Toutefois, si l'absence de discipline budgétaire compromet la stabilité et les objectifs de croissance, l'accès aux capitaux internationaux s'en trouvera probablement diminué. La concurrence fiscale est également devenue une réalité incontournable, tandis que la réduction des tarifs douaniers se traduit par une diminution des recettes, du moins jusqu'à ce que ses effets positifs sur la croissance se fassent sentir⁵.

Pressions budgétaires émergentes⁶

Les pays en développement en particulier sont confrontés à de nombreux défis budgétaires susceptibles d'exacerber leurs besoins en ressources et d'exiger une intervention de l'État.

⁵Dans un premier temps, la libéralisation des échanges — qui implique généralement le remplacement des obstacles non tarifaires, comme les contingents, par des tarifs douaniers — a tendance à ne pas entraîner une baisse des recettes (FMI, 2005a). Toutefois, nombre de pays à faible revenu semblent avoir eu des difficultés à remplacer, le cas échéant, la diminution des recettes à la suite de la réforme du commerce. Ceux qui y sont parvenus ont 1) poursuivi l'effort sur plusieurs années pour élargir l'assiette fiscale, notamment en améliorant la gestion des recettes; 2) renforcé l'imposition de la consommation intérieure par des droits d'accise et surtout par une TVA simple et généralisée; 3) relevé l'impôt sur le revenu.

⁶Voir Heller (2003) pour une analyse plus approfondie des défis budgétaires à long terme.

I. Quand faut-il mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

- Dans certaines régions du monde, la propagation du VIH/sida et d'autres pandémies impose un lourd tribut sous forme de souffrances et de pertes de capital humain qui nécessitent un soutien accru des pouvoirs publics. Plus généralement, les innovations technologiques actuelles dans le secteur de la santé, si elles améliorent effectivement l'espérance de vie, ont un coût financier important.
- Les changements démographiques, en particulier le vieillissement des populations, vont probablement constituer un fardeau croissant pour les finances publiques dans certains pays en développement et pays industrialisés. Les réformes des régimes de pension pourraient temporairement entraîner d'importants besoins financiers et une augmentation de l'endettement public explicite lorsque les pays passeront des systèmes de retraite publics à des systèmes privés.
- La libéralisation financière qui dégage les banques de l'obligation de fournir des crédits dirigés aux secteurs et entreprises protégés peut déplacer cette responsabilité vers l'État sous forme de crédits subventionnés, budgétisés ou non, qui transitent par les banques publiques.
- La dégradation de l'environnement et les changements climatiques planétaires pourraient avoir de multiples répercussions qui exigeraient l'intervention de l'État.

L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité macroéconomique à court terme

Les politiques budgétaires à court terme doivent être conformes aux objectifs à plus long terme. Les politiques de finances publiques peuvent ainsi contribuer à la gestion macroéconomique à court terme. Dans la plupart des cas, les ajustements budgétaires contribuent à atténuer la cyclicité (l'alternance des phases de récession et d'expansion), à réduire les déséquilibres marqués des soldes extérieurs courants et à contenir l'inflation. Lors des crises du compte de capital, ils permettent de restaurer la confiance, de soulager les contraintes financières et de soutenir la croissance.

Mener une politique de régulation conjoncturelle

La politique d'action conjoncturelle — qui consiste à accroître la demande globale pendant les phases de ralentissement et à la réduire quand la conjoncture s'améliore — peut contribuer à réagir aux variations normales de la demande globale et aussi aux chocs plus forts auxquels elle est confrontée

(les chocs sur l'offre exigent d'ordinaire une réponse budgétaire neutre ou procyclique du fait que l'économie doit s'adapter à une moindre production potentielle). Certaines conditions préalables doivent néanmoins être réunies pour assurer le succès des politiques budgétaires qui visent à stabiliser la conjoncture (Hemming, Kell, and Mahfouz, 2000).

Les politiques budgétaire et monétaire doivent être bien coordonnées. La politique monétaire est généralement plus efficace en tant qu'instrument anticyclique dans la mesure où les modifications des taux d'intérêt peuvent être effectuées en quelques jours et rapidement inversées. Toutefois, les ajustements de la politique monétaire peuvent agir plus lentement sur la demande globale que ceux de la politique budgétaire. De plus, cette dernière apporte une stabilisation plus générale compte tenu de l'incidence de la fiscalité et des dépenses publiques sur les composantes de la demande globale qui sont sensibles au revenu et au taux d'intérêt.

Quand la politique monétaire ne permet pas de réagir aux variations de la production, la politique budgétaire doit jouer un rôle prépondérant. Cela arrive parfois quand le mandat de la banque centrale a pour objectif principal de maintenir l'inflation à un bas niveau, et non de stabiliser la production. Par ailleurs, si les taux d'intérêt nominaux sont proches de zéro, les options de politique monétaire sont limitées, car il est impossible de les abaisser. L'efficacité relative des politiques budgétaire et monétaire dépend aussi du régime de change. La politique budgétaire est relativement moins efficace dans un régime à taux flottant, mais plus efficace en cas de taux fixe.

Dans certaines circonstances, les politiques budgétaires anticycliques n'ont guère d'utilité pendant les phases de récession ou de fléchissement de la conjoncture. En particulier :

- En cas de fort déséquilibre des positions intérieure et extérieure, les politiques budgétaires anticycliques peuvent ne pas convenir. Même si l'économie ralentit ou entre en récession, la tâche prioritaire peut consister à éviter une poussée de l'inflation et un affaiblissement de la balance des paiements, ou à prendre des mesures pour y réagir.
- Les contraintes financières peuvent imposer un plafond au déficit budgétaire. Nombre d'économies de marché émergentes et de pays à faible revenu ont des difficultés pour emprunter compte tenu du sous-développement de leur système financier et du fait qu'ils ne peuvent pas facilement solliciter les marchés financiers extérieurs.

Même si une politique budgétaire anticyclique est judicieuse, elle peut ne pas avoir l'effet recherché sur la demande globale. Certains facteurs peuvent contri-

Encadré 1. Contractions budgétaires expansionnistes

À court terme, les compressions budgétaires peuvent avoir un effet d'expansion sur l'économie. Les différents ajustements budgétaires auxquels ont procédé le Danemark et l'Irlande ont été particulièrement bien étudiés, et divers éléments témoignent de contractions budgétaires expansionnistes dans d'autres pays, notamment dans des économies de marché émergentes fortement endettées comme la Turquie. Ces épisodes expansionnistes présentent diverses caractéristiques :

- *Ils sont associés aux mesures d'assainissement des finances publiques mises en œuvre dans les pays fortement endettés. Grâce à la crédibilité qu'acquiert l'administration centrale en se montrant à même d'assumer le service de la dette et au recul de la menace d'une augmentation de l'impôt et d'un défaut de paiement, les primes de risque sur les taux d'intérêt diminuent, la confiance s'améliore et la demande globale est stimulée.*
- *Ils sont fonction de l'ampleur et de la composition de l'ajustement budgétaire et du financement du déficit. Les mesures de rééquilibrage visant à réduire les transferts et les salaires de la fonction publique donnent généralement de meilleurs résultats sur la croissance, comme celles qui entraînent une baisse du financement intérieur (voir à la section III, «Qualité et viabilité de l'ajustement»).*
- *Ils peuvent se manifester par une modification des schémas de consommation et d'investissement privés ou par la productivité des facteurs. L'évolution des schémas de consommation et d'investissement est principalement due à l'amélioration de la crédibilité et aux effets de richesse. La productivité des facteurs joue un rôle plus important dans les pays en développement (compte tenu de la moindre productivité des dépenses publiques).*

buer à en diminuer l'incidence. En outre, les contractions budgétaires peuvent avoir des effets expansionnistes dans certaines circonstances (encadré 1).

- Les expansions budgétaires peuvent être annulées au moins partiellement. C'est notamment le cas quand l'augmentation de l'emprunt entraîne une hausse des taux d'intérêt et une appréciation de la monnaie nationale. Elles sont donc souvent assez peu efficaces dans les économies ouvertes à taux de change flottant.
- Face à une expansion budgétaire financée par l'emprunt, les particuliers qui n'ont pas de problèmes de liquidité peuvent accroître leur épargne afin de pouvoir assumer (par eux-mêmes ou par le biais de leurs héritiers) l'augmentation des impôts que le service de la dette exigera à l'avenir («effet d'équivalence ricardienne»). La compensation reste cependant

partielle et sera fonction de l'ampleur du lissage de la consommation provoqué par les prêts et les emprunts des consommateurs, ainsi que de leur préférence temporelle (consommer aujourd'hui plutôt que dans l'avenir) par rapport à celle de l'État.

- La composition des mesures peut ne pas convenir. Ainsi, une augmentation des transferts profitant aux particuliers à revenu élevé qui ont une tendance relativement forte à épargner le revenu supplémentaire aurait une influence moindre sur la demande.
- Les délais de mise en œuvre peuvent être longs, par exemple parce que les mesures concernant l'impôt et les dépenses sont retardées par le processus politique et les procédures budgétaires.

Lorsque la politique budgétaire anticyclique est opportune, les recherches montrent que les stabilisateurs automatiques constituent le meilleur moyen de l'appliquer (FMI, à paraître). Les stabilisateurs automatiques sont fonction de la manière dont les recettes fiscales et certaines catégories de dépenses (par exemple les allocations de chômage) réagissent à la production, ce qui signifie qu'ils agissent rapidement et qu'ils s'inversent d'eux-mêmes. Leur utilisation est cependant quelque peu arbitraire, car ils traduisent des décisions passées concernant la structure de l'impôt et des dépenses, et ils sont généralement peu efficaces dans les économies de marché émergentes et les pays à faible revenu.

Les mesures discrétionnaires en matière de recettes et de dépenses peuvent aussi s'avérer utiles. On peut y avoir recours systématiquement pour renforcer ou compenser les stabilisateurs automatiques, selon que leur effet est trop faible ou trop fort, ou les garder en réserve pour réagir à des chocs majeurs sur la demande globale. Les mesures discrétionnaires présentent par ailleurs l'avantage de pouvoir être adaptées aux besoins de la stabilisation; elles peuvent notamment être dirigées vers les secteurs où elles auront la plus forte incidence sur les dépenses. Leurs principaux inconvénients tiennent au fait que les délais de mise en œuvre peuvent être longs, qu'elles ne peuvent pas être rapidement inversées et qu'elles engendrent souvent une situation procyclique, notamment en période de reprise.

Réduire les déséquilibres des soldes extérieurs courants

Un rééquilibrage des finances publiques peut s'avérer nécessaire pour faciliter un ajustement extérieur, en particulier pour réduire un déficit ou un excédent excessifs du solde extérieur courant (Easterly, Rodriguez, and Schmidt-Hebbel, 1994). Dans une relation d'identité *ex post*, le déficit budgétaire doit avoir pour

I. Quand faut-il mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

contrepartie soit une épargne intérieure nette du secteur privé (un excédent de l'épargne privée par rapport à l'investissement privé), soit un déficit extérieur courant, soit une combinaison des deux⁷. Toutefois, la réduction du déficit (de l'excédent) budgétaire ne produira généralement pas une réduction égale du déficit (de l'excédent) des transactions courantes, étant donné que l'équilibre entre l'épargne et l'investissement du secteur privé sera lui aussi affecté. Par exemple, comme le crédit devient meilleur marché et plus abondant, la baisse du déficit budgétaire peut stimuler l'investissement privé et réduire l'épargne du secteur privé.

L'assainissement des finances publiques peut également appuyer l'ajustement des comptes courants du fait de son impact sur le taux de change réel⁸. L'ajustement budgétaire aura, par exemple, tendance à déprécier le taux de change réel en réduisant la demande — et donc le prix — des biens non échangeables, ce qui aura pour effet d'accroître la rentabilité relative du secteur des produits échangeables et de stimuler les exportations nettes. Par ailleurs, une dévaluation du taux de change nominal qui n'irait pas de pair avec un redressement des déséquilibres budgétaires agirait principalement sur l'inflation plutôt que sur le taux de change réel, et ne produirait donc pas d'ajustement extérieur significatif.

Lutter contre l'inflation (ou la déflation)

Le rééquilibrage des finances publiques peut agir sur l'inflation de façons multiples. À court terme, il peut avoir une incidence sur les prix du fait de son impact sur la demande globale. En effet, les achats publics de biens et de services non échangeables viennent grossir la demande globale, tandis que les transferts et les modifications de la fiscalité ont une incidence sur la demande privée. La hausse des prix administrés a également un effet sur le niveau des prix, tandis que l'augmentation des salaires de la fonction publique

⁷Ce qui peut se traduire par l'équation suivante : $CA = (S_{priv} - I_{priv}) + (S_{pub} - I_{pub})$, où CA est le solde extérieur courant; S_{priv} , l'épargne du secteur privé; I_{priv} , l'investissement privé; S_{pub} , l'épargne du secteur public; et I_{pub} , l'investissement public. $S_{pub} - I_{pub}$ est une mesure du solde budgétaire global. Il est essentiel de définir précisément chaque secteur (voir la section III, intitulée «Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?»).

⁸Le taux de change réel est le prix relatif des produits échangeable (comme les postes de télévision) par rapport à celui des biens non échangeables (par exemple les coupes de cheveux). Une dépréciation (appréciation) du taux de change réel améliore (détériore) le compte des transactions courantes en détournant les ressources du secteur des biens non échangeables (échangeables) vers le secteur des biens échangeables (non échangeables).

peut exercer des pressions sur les coûts⁹. Toutefois, une inflation soutenue exige généralement un accroissement régulier de la masse monétaire qui doit excéder la demande de monnaie. Les politiques budgétaires peuvent jouer un rôle majeur dans la mesure où l'émission de monnaie est liée au financement du déficit. À court terme, le financement monétaire du déficit est peu coûteux, mais, s'il perdure au-delà du nécessaire accompagnement de l'augmentation de la demande de monnaie, il favorise l'inflation et une offre monétaire excédentaire.

Le rééquilibrage des finances publiques peut aussi agir sur l'inflation par le biais de la demande de monnaie, notamment en fonction des anticipations inflationnistes, des taux d'intérêt et de la confiance. Ainsi, lorsque la politique monétaire est jugée accommodante, l'expansion budgétaire — même si elle est initialement financée par la banque centrale — peut rapidement amener à anticiper un accroissement de l'offre monétaire, et donc mener à l'inflation (Sargent and Wallace, 1981).

Financer un déficit en s'appuyant sur une forte inflation est particulièrement néfaste, et de plus en plus rare. Cela implique en effet de mobiliser des ressources aux dépens des personnes dont les avoirs ou les revenus nominaux sont fixes, personnes qui comptent généralement parmi les groupes les plus pauvres. Avec le temps, la perspective de collecter le prélèvement inflationniste s'amenuise : quand l'inflation augmente, les ménages et les entreprises réduisent leurs avoirs de réserve en monnaie nationale (après ajustement pour l'inflation) et cherchent d'autres moyens pour préserver la valeur de leurs actifs (comme les devises). Un taux d'inflation élevé peut aussi réduire les recettes provenant des impôts explicites en cas de retards de perception (l'«effet Tanzi») ou si les rentrées dépendent étroitement de certains impôts spécifiques.

De même, une politique budgétaire expansionniste peut contribuer à faire face à la déflation. Une réduction d'impôt opportune aura pour effet d'accroître le revenu disponible et de stimuler la consommation, tandis que l'augmentation des dépenses publiques peut doper la production et réduire le chômage. La politique budgétaire doit toutefois viser à stimuler la demande globale dans des proportions crédibles. Dans l'idéal, les programmes de dépenses et les mesures d'allègement fiscal doivent cibler les consomma-

⁹Les augmentations salariales dans la fonction publique peuvent pousser les salaires du secteur privé à la hausse, par exemple en constituant un niveau de référence, ou en relevant les rémunérations que le secteur privé doit offrir pour demeurer compétitif.

teurs à faible revenu et les projets de qualité qui améliorent le rendement de l'investissement privé.

Gérer les crises du compte de capital

Les crises du compte de capital — c'est-à-dire les pertes de confiance des investisseurs qui se manifestent par de soudaines sorties de capitaux — peuvent gravement entraver la politique budgétaire. Lorsque pareille crise se déclare, l'assainissement des finances publiques devient inévitable, car le déficit est limité par un manque de financement. De manière plus générale, l'assainissement budgétaire s'impose dans les économies de marché émergentes où les crises sont essentiellement provoquées par les craintes du marché face à la prodigalité budgétaire et à une dynamique d'endettement insoutenable. Dans ces pays, l'effet de contraction direct que la compression budgétaire exerce sur la demande est probablement contrebalancé par l'influence bénéfique de l'assainissement budgétaire sur l'accès au marché et le coût de l'emprunt.

Toutefois, lorsque les difficultés budgétaires ne sont pas la cause première de la perte de confiance, les compressions budgétaires peuvent se révéler contre-productives, car leur effet de ralentissement sur la croissance exacerbe le manque de confiance. Dans ce contexte, une orientation budgétaire plus souple peut contrecarrer le fléchissement de l'activité économique (Ghosh *et al.*, 2002). En outre, étant donné que ce ralentissement lui-même inquiète les investisseurs, une orientation budgétaire trop stricte risque d'entamer la confiance plutôt que de la restaurer. Cela illustre combien une politique budgétaire prudente dans les périodes fastes augmente considérablement la marge de manœuvre en temps de crise.

II

Comment faut-il évaluer la position budgétaire?

Si vous n'amenez pas de faits, vous n'êtes qu'une personne de plus qui amène son opinion.

Anonyme

De même que l'ajustement budgétaire a de nombreux objectifs, il existe plusieurs façons de le mesurer. Même l'ajustement le mieux conçu échouera s'il repose sur des indicateurs budgétaires erronés. Étant donné la diversité des problèmes, des objectifs et des structures économiques, aucune mesure ne saurait convenir en toute circonstance. Les pratiques des pays reflètent cette diversité, et les normes statistiques internationales elles-mêmes évoluent à mesure que les pays adoptent le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* du FMI¹⁰ (encadré 2). Les principales questions concernent la définition de ce qui doit être inclus dans le secteur public, le moment où les opérations budgétaires doivent être comptabilisées et les indicateurs à utiliser.

Couverture du secteur public

Le secteur des finances publiques est constitué par l'administration centrale, les administrations infranationales, les caisses de sécurité sociale et les entreprises publiques.

- Par *administration centrale*, on entend les activités des pouvoirs publics au niveau central. À ce niveau, les opérations doivent refléter le budget régulier de l'administration centrale, ainsi que les actes budgétaires de tous les fonds extrabudgétaires ou organismes autonomes qui jouent un rôle dans les politiques de l'administration centrale ou qui sont placés sous le contrôle des autorités centrales.
- Le terme *administrations infranationales* se rapporte aux activités budgétaires et extrabudgétaires des collectivités décentralisées qui interviennent aux niveaux régional, infranational ou local. L'ensemble de

¹⁰Le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* du FMI est un ouvrage de référence sur les statistiques des finances publiques. Il couvre les concepts, définitions, classifications et règles comptables, et fournit un cadre analytique complet permettant de présenter les données budgétaires de manière résumée et utile à l'analyse, à la planification et à la conception des politiques.

**Encadré 2. Principales différences entre les éditions 2001 et 1986
du *Manuel de statistiques de finances publiques***

L'édition 2001 du *Manuel de statistiques de finances publiques* diffère de celle de 1986 sur trois grands points :

- **Base des droits constatés.** À la différence de la précédente édition, le manuel 2001 préconise l'enregistrement des statistiques budgétaires sur la base des droits constatés, c'est-à-dire au moment où la transaction est exécutée, et non pas au paiement ou à la réception des fonds.
- **Intégration des stocks et des flux.** L'édition 2001 repose sur un ensemble de relations précisément définies entre les stocks et les flux. Les patrimoines d'ouverture et de clôture de l'administration centrale sont réconciliés avec les flux liés aux opérations publiques et les autres flux économiques (par exemple les changements de valorisation ou l'extinction d'actifs suite à des catastrophes naturelles).
- **Le cadre analytique.** Il se compose de trois tableaux et de quatre soldes :
 - La *situation des opérations de l'administration centrale* distingue entre les transactions qui ont une incidence 1) sur la valeur nette, par exemple les recettes et les dépenses; 2) sur les actifs non financiers; et 3) sur les actifs et passifs financiers. La différence entre les recettes et les dépenses constitue le *solde net de gestion* (qui est semblable au solde actuel mentionné dans l'édition de 1986). En soustrayant les acquisitions nettes des actifs non financiers, on obtient le *solde capacité/besoin de financement*, qui correspond au solde global dans l'édition de 1986, à ceci près que les prêts nets sont désormais exclus. Ce solde est quant à lui égal à l'acquisition nette d'actifs financiers moins l'acquisition nette de passifs.
 - Le *compte de patrimoine* montre la *valeur nette* de l'administration centrale en fin de période. Il est égal à la somme du stock des actifs non financiers et de la valeur financière nette (stock des actifs financiers diminué des passifs). L'évolution de la valeur nette en cours d'année est la somme des changements pouvant être imputés aux opérations relatives aux recettes et aux dépenses et aux autres flux économiques.
 - La *situation des flux de trésorerie* ne montre que les mouvements de trésorerie liés aux opérations concernant les recettes et les dépenses et aux transactions relatives aux actifs non financiers, ce qui indique l'*excédent/déficit base caisse*. L'ajout des mouvements de trésorerie concernant les actifs (autres que les espèces) et passifs financiers à l'*excédent/déficit base caisse* donne la variation nette de trésorerie.

La pleine mise en œuvre de l'édition 2001 du *Manuel de statistiques de finances publiques* posera des difficultés à de nombreux pays, mais ils pourront d'ores et déjà bénéficier de nombre de ses avantages en utilisant cette nouvelle présentation pour leurs données budgétaires actuelles.

l'administration centrale et des administrations infranationales constitue les *administrations publiques*.

- Les *caisses de sécurité sociale* forment un sous-secteur distinct ou sont rattachées au niveau de l'administration où elles interviennent, et leurs comptes sont consolidés avec ceux de l'administration centrale ou des administrations publiques¹¹.
- Les *entreprises publiques* sont les sociétés financières publiques (SFP, notamment la banque centrale) et les sociétés non financières publiques (SNFP). Le regroupement des SNFP et des administrations publiques forme le secteur public non financier, et si l'on y ajoute les SFP, on obtient le secteur public consolidé.

La politique budgétaire peut être exécutée à différents niveaux de l'administration et par diverses institutions. En règle générale, son exécution incombe à des entités qui se consacrent aux fonctions économiques de l'État, telles que l'administration centrale et les collectivités locales. Toutefois, les entreprises publiques (financières ou non) peuvent aussi appliquer la politique budgétaire, généralement sans figurer explicitement dans le budget. Ainsi, les banques centrales peuvent fournir des prêts subventionnés, tandis que les sociétés non financières peuvent appliquer des prix autres que ceux du marché ou fournir des services sociaux. Ces activités — appelées «opérations quasi budgétaires» (Mackenzie and Stella, 1996) — peuvent avoir un impact budgétaire comparable à celui des activités publiques plus traditionnelles, mais elles sont souvent difficiles à mesurer.

Déterminer la couverture du secteur public d'un pays implique de trouver un compromis entre ce qui est faisable au plan administratif et ce qui est important pour la politique budgétaire. En règle générale, la politique budgétaire doit toujours être évaluée en fonction des administrations publiques et des entreprises publiques — financières ou non — qui constituent un risque important pour l'équilibre financier. Si certaines administrations (par exemple les collectivités locales) sont limitées par l'obligation de maintenir des budgets équilibrés, on peut éventuellement extrapoler à partir de données de leurs comptes pour effectuer certaines analyses particulières.

¹¹Dans les publications du FMI, les caisses de sécurité sociale sont normalement classées au niveau de l'administration où elles interviennent. Si le système de sécurité sociale est autonome, ses actifs équilibrant parfaitement ses passifs (régime à cotisations déterminées ou entièrement autofinancé), il est considéré comme partie intégrante du secteur public non financier.

II. Comment faut-il évaluer la position budgétaire?

Quelle que soit la couverture exacte des indicateurs budgétaires utilisés pour les besoins de l'analyse des politiques, des statistiques budgétaires doivent être établies à la fois pour les administrations publiques et pour le secteur public. Étant donné que toute entreprise publique, financière ou non, est une source potentielle de risque budgétaire, les opérations de toutes les entreprises publiques doivent faire l'objet de déclaration et de contrôle. Ceci permet d'améliorer la transparence et la responsabilité financière et aussi de déceler tout problème naissant.

À quel stade faut-il comptabiliser les opérations des administrations publiques?

Les administrations publiques comptabilisent généralement les opérations sur la base des engagements, des droits constatés, de la date d'échéance ou des encaissements-décaissements. Dans le premier cas, les opérations sont enregistrées dès lors que l'engagement a été contracté (en général à l'émission du bon de commande); selon la méthode des droits constatés, elles sont comptabilisées au moment de l'événement économique (par exemple le transfert de propriété du bien ou la prestation du service); sur la base de la date d'échéance, la comptabilisation est effectuée à la date la plus tardive où le règlement peut être effectué sans encourir de frais supplémentaires ou de pénalités (ou au moment du paiement au comptant, s'il survient plus tôt); enfin, selon la comptabilité de caisse, l'opération est enregistrée lors de l'encaissement ou du décaissement.

De nombreux pays, notamment ceux où les systèmes de gestion des dépenses publiques sont peu efficaces, utilisent une comptabilité de caisse (ou une comptabilité de caisse modifiée). Bien que plus facile à tenir, elle peut entraîner des distorsions dans l'analyse de la politique budgétaire (par exemple en ce qui concerne l'incidence de celle-ci sur la demande globale et la viabilité de la position budgétaire). Ceci est dû au fait que les opérations sont comptabilisées après leur exécution et que les opérations non monétaires, comme la constitution d'arriérés et les dons en nature, ne sont pas prises en compte.

Il est toutefois important de recueillir des informations sur les mouvements de trésorerie, même avec une comptabilité fondée sur les droits constatés, par exemple pour gérer les liquidités des administrations publiques et évaluer l'impact de la politique sur les variables monétaires. Cela ne nécessite pas pour autant le recours à une comptabilité de caisse, mais requiert un état

distinct des mouvements de trésorerie. On peut aussi modifier la comptabilité de caisse pour permettre la comptabilisation de certaines opérations hors caisse (par exemple l'enregistrement des intérêts à la date d'échéance plutôt qu'à la date de règlement).

Principaux indicateurs budgétaires

La situation budgétaire doit être évaluée à la fois sur la base d'indicateurs de flux, comme le solde global, et d'indicateurs de stock, tels que le montant de la dette publique.

Indicateurs de flux

Le *solde budgétaire global* est l'indicateur budgétaire le plus commun. Il représente la différence entre le total des recettes (dons inclus) et le total des dépenses plus les prêts moins les remboursements. Le recours généralisé au solde budgétaire global montre combien il est lié au besoin de financement net de l'État et au compte des transactions courantes¹².

Le *solde budgétaire global ajusté* est un solde global excluant des éléments tels que les dons ou les recettes provenant d'activités enclavées (comme le secteur pétrolier) ou certains éléments de dépenses indivisibles.

- Les dons extérieurs sont compris dans le total des recettes et dons étant donné qu'ils n'augmentent pas l'endettement et peuvent financer des dépenses qui ne pourraient être engagées en leur absence. Toutefois, les dons sont souvent volatils et imprévisibles, et ils échappent au contrôle de l'État. En outre, ils peuvent ne pas durer et ne réduisent pas la demande intérieure. En conséquence, s'il s'agit de dons importants, le solde global est souvent indiqué à la fois dons compris et hors dons. Le solde global hors dons traduit par ailleurs le degré de dépendance vis-à-vis des dons.
- Tout comme les dons, les recettes pétrolières sont extrêmement volatiles et imprévisibles. De plus, elles ne sont pas renouvelables et leur utilisation réduit le patrimoine de l'État. Les pays fortement dépendants

¹²La nature exacte de ces liens est complexe et varie selon les définitions comptables. Ainsi, le fait d'inclure les prêts moins remboursements «au-dessus de la ligne» (à l'inverse de ce que préconise le *Manuel de statistiques de finances publiques 2001*; voir l'encadré 2) impliquerait que le solde budgétaire global ne correspond pas à l'évolution de la situation financière nette de l'administration publique.

II. Comment faut-il évaluer la position budgétaire?

des produits pétroliers (ou d'autres ressources non renouvelables) doivent se concentrer sur leur solde budgétaire hors pétrole, dans l'idéal sous forme du ratio au PIB non pétrolier (encadré 3). Les recettes des privatisations sont souvent exclues du solde global pour des raisons semblables.

- Les dépenses au titre des projets financés sur ressources extérieures peuvent être exclues, car elles échappent généralement à la maîtrise de l'État, comportent souvent une forte composante d'importations, donc une incidence limitée sur l'offre intérieure et sont automatiquement financées (bien qu'elles accroissent l'endettement si elles sont financées au moyen de prêts). Une fois exclu les dons extérieurs, les dépenses au titre des projets financés sur ressources extérieures et les charges d'intérêts extérieurs, on obtient le *solde intérieur* (dont les définitions varient d'un pays à l'autre).
- Le *solde primaire* — recettes diminuées des dépenses hors intérêts (primaires) — est un indicateur de «l'effort» budgétaire dans la mesure où les charges d'intérêts sont prédéterminées par l'ampleur des déficits antérieurs; le solde primaire est une variable essentielle pour l'analyse de la viabilité de la dette. Le *solde primaire stabilisateur de la dette* est le solde primaire nécessaire à la stabilité du ratio dette/PIB.
- Le *solde opérationnel* (c'est-à-dire le solde global diminué de la part du service de la dette qui compense l'inflation pour les détenteurs d'obligations) est souvent communiqué en cas de forte inflation.

Le *solde courant*, à savoir la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes, indique le volume de l'épargne publique. Le ciblage du solde courant peut contribuer à protéger l'investissement en période d'assainissement des finances publiques, tout en laissant intacte la valeur nette du patrimoine public et en encourageant l'équité intergénérationnelle. Il est toutefois risqué de se focaliser exclusivement sur le solde courant (FMI, 2004a) pour les raisons suivantes :

- Les dépenses d'équipement augmentent la demande globale.
- Dans les pays où les possibilités de financement sont limitées, il n'y a guère d'autre choix que de se focaliser sur le solde global. En effet, en cas d'amortissements importants, les objectifs budgétaires doivent parfois être fixés en fonction du total des financements disponibles plutôt que des financements nets.
- Il peut s'avérer nécessaire de limiter l'emprunt pour répondre à des préoccupations relatives à la viabilité de la dette à long terme.

Encadré 3. Politique budgétaire et ressources non renouvelables

Disposer de ressources non renouvelables comme le pétrole devrait être une bénédiction, mais l'expérience montre qu'il s'agit souvent d'une calamité. L'exploitation de ces ressources est une bénédiction en ce qu'elle lève les obstacles traditionnels à la croissance (problèmes de devises, d'épargne intérieure et de recettes budgétaires), mais elle peut être une calamité dans la mesure où nombre de ces pays en dépendent de façon excessive.

Une forte dépendance à l'égard des recettes issues des ressources non renouvelables complique la politique budgétaire. En effet, ces recettes sont par nature volatiles et incertaines, et y assujettir les dépenses provoque une volatilité macroéconomique et entame la qualité des dépenses. Ces ressources étant par définition non renouvelables, elles finiront tôt ou tard par s'épuiser; par conséquent, l'utilisation immédiate de la totalité des recettes peut entraîner de difficiles ajustements budgétaires à plus long terme. L'entrée de devises peut avoir pour effet d'apprécier le taux de change réel, ce qui nuit au secteur des exportations traditionnelles (le «syndrome hollandais»). Par ailleurs, l'apport de recettes exceptionnelles peut favoriser la corruption et saper la gouvernance. Cela étant, nombreux sont les pays dotés de ressources non renouvelables — notamment parmi les pays à faible revenu — qui sont confrontés à de sérieuses difficultés de développement et à des problèmes sociaux urgents.

Il n'existe pas de remède miracle à ces problèmes, pas plus que de solution qui puisse remplacer une prudente gestion macroéconomique. La recherche souligne toutefois l'utilité de certaines approches (Davis, Ossowski, and Fedelino, 2003).

- *Ajuster progressivement les dépenses.* Replacer les dépenses (ou plus précisément le ratio du solde primaire hors recettes d'exploitation des ressources non renouvelables au PIB hors secteur des ressources non renouvelables) dans un cadre à moyen terme permet d'éviter la procyclicité. Les pays jouissant d'une position financière relativement solide sont mieux à même d'augmenter leurs dépenses en réponse à des augmentations soutenues des prix, alors que ceux dont la position est plus précaire ont une marge de manœuvre moindre pour financer les fléchissements de la conjoncture.

- L'endettement peut atteindre un niveau intolérable si les projets d'investissement public sont mal choisis. Même dans le cas contraire, il se peut que l'État ne perçoive pas les dividendes budgétaires de la croissance (autrement dit, l'investissement public n'est généralement pas rentable).
- D'autres utilisations des fonds publics — tout particulièrement la réduction des taux d'imposition ou l'investissement dans le capital humain et les opérations de fonctionnement et d'entretien — peuvent avoir un rendement

- *Économiser une partie des recettes issues des ressources non renouvelables.* La politique budgétaire doit être conçue pour ne pas avoir à procéder à un rééquilibrage des finances publiques dans l'urgence en cas de chute de la production. À cet effet, il convient d'économiser une part importante des recettes provenant des ressources non renouvelables, notamment en cas de durée relativement brève de l'exploitation. L'épargne financière doit être conservée à l'étranger afin de ne pas provoquer une volatilité de l'économie intérieure et une appréciation excessive du taux de change réel (dans une certaine mesure, une appréciation réelle peut résulter normalement de l'absorption des recettes provenant des ressources naturelles).
- *Favoriser la transparence.* Les pouvoirs publics doivent définir le cadre juridique et réglementaire de l'exploitation des ressources non renouvelables et divulguer l'ensemble des données relatives aux recettes de ce secteur. Les sociétés internationales et nationales exploitant les ressources non renouvelables doivent appliquer les normes comptables internationales.
- *Les fonds relatifs aux ressources non renouvelables doivent être transparents et pleinement intégrés dans le budget.* Un fonds bien conçu, tel que le Fonds pétrolier d'État de la Norvège, peut contribuer à la bonne gestion des recettes issues des ressources non renouvelables, principalement pour des raisons d'économie politique. En revanche, un fonds mal conçu peut compliquer la gestion de la politique budgétaire, par exemple en créant un budget double et en réduisant l'efficacité de la gestion de la trésorerie.
- *Envisager des opérations de couverture.* Les stratégies de couverture permettent à l'administration centrale d'améliorer la stabilité et la prévisibilité des flux de recettes provenant des ressources non renouvelables, mais elles exigent des capacités institutionnelles et un contrôle rigoureux.
- *Fixer les prix intérieurs des produits issus des ressources non renouvelables au niveau des cours internationaux.* Les subventions sont généralement inefficaces, mal ciblées et rarement transparentes.

plus élevé que l'investissement public. Si l'on exclut l'investissement public des objectifs budgétaires, cela risque de faire pencher les choix budgétaires dans un sens défavorable à ce type de dépenses et d'empêcher le secteur privé de participer au développement des infrastructures.

- Les politiques centrées sur le solde courant peuvent donner lieu à des manipulations comptables qui visent à enregistrer les dépenses de fonctionnement comme des dépenses d'équipement.

Le *solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles*¹³ mesure la situation budgétaire déduction faite de l'incidence des effets de production sur le budget (FMI, à paraître). Il s'obtient en soustrayant du solde nominal la composante cyclique du budget. Cette composante dépend, quant à elle, de l'ampleur de l'écart de production ainsi que de l'élasticité du budget par rapport à la production (elle-même déterminée par le degré de réactivité des différents postes budgétaires face aux fluctuations de la production, ainsi que par la taille du budget).

Les objectifs budgétaires sont rarement exposés en termes corrigés des variations conjoncturelles. Cela est partiellement dû à la complexité relative des techniques utilisées pour estimer les écarts de production et les élasticités budgétaires. Toutefois, si le calcul des soldes corrigés des variations cycliques pose nombre de difficultés, plusieurs mesures permettent de résoudre le problème¹⁴. Les soldes corrigés des variations cycliques peuvent fournir des références utiles pour la conception et la mise en œuvre des politiques.

Le *solde augmenté* est le solde global qui comprend certaines dépenses exceptionnelles telles que les conséquences budgétaires de la recapitalisation des banques ou de la restructuration des entreprises qui ne sont pas normalement comptabilisées dans les dépenses. Ces dépenses doivent toutefois être financées et peuvent avoir un fort retentissement sur la demande globale.

L'agrégat *besoin de financement brut et sources* met en évidence les problèmes de liquidités. Le besoin se compose du déficit global, de toutes les autres opérations à financer, plus les amortissements. On obtient ainsi le montant du financement nécessaire, ce qui permet d'étudier les moyens d'y faire face. Par exemple, si le besoin de financement oblige l'État à augmenter beaucoup son recours aux marchés extérieurs, cela peut laisser présager des problèmes de liquidités.

Indicateurs de stock

L'analyse de la politique budgétaire a toujours porté sur des variables de flux telles que le solde global. Toutefois, les flux sont en fait des modifica-

¹³Bien que les expressions *solde corrigé des variations conjoncturelles* et *solde structurel* soient souvent utilisées de manière interchangeable, la seconde renvoie au solde budgétaire ajusté des déviations par rapport à leurs niveaux de référence (et pas seulement à celui de la production) de toutes les variables économiques ayant une forte incidence sur le budget.

¹⁴On peut notamment tenir compte des changements dans la composition de la production pour estimer l'écart de production, ou se fonder sur l'estimation des élasticités intrinsèques, sans tenir compte de l'impact des mesures discrétionnaires.

II. Comment faut-il évaluer la position budgétaire?

tions de stocks, et les stocks sont de plus en plus souvent considérés comme des repères importants permettant par eux-mêmes d'évaluer les politiques budgétaires. La réconciliation des flux et des stocks permet également de vérifier si la qualité des données budgétaires reste constante. On prend comme point de départ le compte de patrimoine de l'État à une date donnée. Il comprend, d'une part, les actifs publics, financiers (par exemple les dépôts des administrations) et non financiers (par exemple les routes) et, d'autre part, les passifs publics (par exemple la dette publique) et la valeur nette (c'est-à-dire la différence entre les actifs et les passifs).

Les *passifs*, qui sont pour l'essentiel constitués par la dette, sont une variable de stock communément utilisée. Des passifs importants ou en augmentation (généralement mesurés par rapport à une variable scalaire comme le PIB ou les recettes) peuvent annoncer des problèmes futurs pour le service de la dette.

La *valeur financière nette* tient compte du fait que les passifs peuvent être équilibrés par des actifs financiers, et qu'un examen limité aux passifs peut donner une idée fautive de la situation financière de l'État¹⁵. Toutefois, seuls les actifs financiers liquides peuvent être utilisés pour couvrir les passifs qui arrivent à échéance. Par exemple, les participations de l'État dans les entreprises publiques ne se vendent pas toujours facilement, et le retrait des dépôts d'État dans les banques publiques risque de précipiter leur effondrement. Par ailleurs, les opérations de compensation, qui consistent à équilibrer les engagements du secteur public par ses créances, peuvent dissimuler des problèmes d'asymétrie, comme l'incapacité de l'administration centrale à assurer le service de sa dette envers la caisse de sécurité sociale.

Le concept de *valeur nette* va plus loin en reconnaissant que les passifs peuvent être contrebalancés par des actifs financiers, mais aussi par des actifs non financiers. C'est la variable de stock la plus délicate à mesurer, car elle impose, par exemple, d'évaluer les actifs non financiers.

Le compte de patrimoine peut omettre certains aspects essentiels de la situation financière de l'État, et il doit donc être complété par d'autres informations, par exemple :

- Les *passifs conditionnels*, comme les garanties des prêts (voir la discussion à la section I, «L'ajustement budgétaire comme instrument de réduction

¹⁵La composition des passifs peut être une source importante de vulnérabilité (voir à la section I, «L'ajustement budgétaire comme instrument de réduction de la vulnérabilité»).

de la vulnérabilité»), sont fréquemment pris en compte aux fins de la politique des finances publiques; ils ont d'importants effets économiques et peuvent menacer la viabilité budgétaire. Il faut rendre public le montant nominal et la nature de ces passifs et communiquer également, si possible, une estimation de leur coût probable. Lorsque les garanties sont importantes, le budget doit en limiter le montant et comprendre des provisions correspondant au coût prévu.

- Les *partenariats public-privé* sont essentiellement des accords de crédit-bail par lesquels le secteur privé apporte le financement initial, tandis que l'État reste propriétaire et assume la responsabilité de certains coûts futurs. Ces partenariats permettent de mobiliser des financements complémentaires à des fins d'investissement et peuvent améliorer l'efficacité, mais ils risquent aussi de masquer des activités budgétaires (parfois à dessein) et d'exposer l'État à des coûts plus importants (et souvent cachés) que ceux d'un achat direct de travaux publics. Pour améliorer la transparence et l'évaluation de ces dispositifs, les autorités doivent fournir des informations sur les partenariats public-privé dans les documents budgétaires et dans les rapports financiers de fin d'exercice.

III

Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?

Si c'en était fait quand ce sera fait, il serait bon que ce fût vite fait.

William Shakespeare (1564–1616)

Un rééquilibrage réussi des finances publiques améliore la situation budgétaire durablement et efficacement tout en réduisant au minimum les coûts en termes de bien-être. La réussite dépend d'un ensemble de variables, en particulier le calendrier, la rapidité, l'ampleur et la qualité de l'ajustement.

Calendrier et rapidité de l'ajustement

Bien que les autorités aient parfois une marge de manœuvre très restreinte, l'ajustement budgétaire doit intervenir en temps opportun. Par exemple, les gouvernements confrontés à de graves difficultés financières n'ont guère d'autre choix que d'assainir les finances publiques, mais des considérations politiques peuvent retarder l'ajustement jusqu'à ce que les problèmes causés par les politiques en vigueur se soldent par une crise. Toutefois, lorsque les autorités disposent de la marge de manœuvre nécessaire, les ajustements budgétaires devraient être systématiquement entrepris en période de prospérité. Certaines considérations essentielles doivent être prises en compte, à savoir :

- *La phase du cycle économique intérieur.* Dans l'idéal, le rééquilibrage des finances publiques (après correction des variations conjoncturelles) devrait commencer à agir au moment où l'économie entre dans la phase expansionniste du cycle économique, ce qui permet d'atténuer les effets de contraction immédiats. De même, le moment le plus opportun pour un assouplissement de la politique budgétaire est celui où l'économie entre dans la phase de contraction du cycle économique.
- *La phase du cycle économique mondial.* La phase de reprise économique mondiale offre une bonne occasion de compenser le ralentissement de la demande intérieure dû à un ajustement budgétaire par une hausse de la demande extérieure.
- *L'orientation de la politique monétaire.* L'ajustement budgétaire aura plus de chances de réussir s'il est bien coordonné avec la politique monétaire.

Par exemple, si l'on veut réduire au minimum les pertes de production, il faudrait, dans l'idéal, assouplir les conditions monétaires quand la politique budgétaire devient plus restrictive, à condition que la situation macroéconomique et l'endettement public le permettent.

L'étalement des coûts sociaux dans le temps peut contribuer à atténuer les résistances politiques que suscite l'assainissement des finances publiques. En outre, il faut du temps pour concevoir et appliquer des mesures judicieuses. La conjugaison de ces facteurs peut également accroître la crédibilité de l'ajustement. Cela étant, il est parfois nécessaire de concentrer les dépenses en début de période, par exemple lorsque le gouvernement doit rompre de manière décisive avec les pratiques antérieures ou saisir l'occasion d'un appui politique qui risque de s'amenuiser avec le temps. Une approche graduelle peut également susciter brusquement des résistances à mi-parcours, avec le risque d'interruption du processus, tandis qu'une période d'austérité prolongée peut accumuler les mécontentements.

Ampleur de l'ajustement budgétaire

Le volume exact de l'ajustement budgétaire dépend des circonstances propres aux pays, de leurs objectifs et de leurs difficultés, et il doit être évalué par rapport à un scénario de référence (politiques inchangées). La méthode de l'arbre de décision permet de préciser l'ampleur de l'ajustement nécessaire. 1) La viabilité (ou le financement) de la dette est-elle contraignante? 2) À défaut, est-il nécessaire de stabiliser la situation macroéconomique? 3) En cas de réponse négative aux questions 1) et 2), la politique budgétaire dispose d'une marge de manœuvre accrue pour atteindre directement les objectifs de développement.

Assurer la viabilité de la dette publique

Dans les pays qui ont des problèmes de viabilité de la dette publique, la viabilité budgétaire doit reposer sur un assainissement des dépenses publiques à moyen terme. Dans ce cas, l'objectif prioritaire est d'améliorer le solde primaire pour qu'il concorde avec la viabilité de la dette. Plus l'amélioration est lente, plus elle devra être importante, car le ratio dette/PIB continuera à augmenter dans l'intervalle.

En théorie, la solvabilité exige que la valeur actuelle nette (VAN) des dépenses primaires, actuelles et futures, de l'État ne soit pas supérieure à celle de ses recettes actuelles et futures, déduction faite de tout endette-

III. Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?

ment initial (Chalk and Hemming, 2000). Dans la pratique, la solvabilité est généralement évaluée en déterminant si le ratio de la dette publique au PIB est stable ou en baisse. En gros, ce ratio augmente en raison de la somme de sa dynamique propre (le produit de sa valeur initiale et de la part du taux d'intérêt réel qui dépasse le taux de croissance réel) et du déficit primaire¹⁶. Ainsi, quand le taux d'intérêt réel est supérieur au taux de croissance réel, il faut un excédent primaire pour stabiliser le ratio de la dette publique au PIB¹⁷.

Le principal inconvénient de cette démarche est qu'elle ne permet pas de déterminer si le ratio dette publique/PIB, initial ou visé, est adéquat. Par exemple, même lorsque ce ratio est en baisse, l'endettement peut demeurer excessif dans la mesure où il pousse les taux d'intérêt à la hausse, entraînant un effet d'éviction de l'investissement privé. De plus, les évaluations de la solvabilité ne tiennent pas compte des problèmes de liquidité à court terme. Ainsi, un État peut être solvable, tout en étant incapable de mobiliser les financements nécessaires pour acquitter en une seule fois un remboursement important. La solvabilité et la liquidité vont souvent de pair; les craintes quant à la solvabilité d'un pays peuvent donner lieu à des problèmes de financement, et ces problèmes peuvent provoquer une situation d'insolvabilité dans la mesure où il faudra réaliser un excédent primaire plus élevé pour couvrir des intérêts plus importants.

Les estimations de ce qui constitue un niveau d'endettement public «sans danger» varient considérablement et sont fonction des circonstances particulières du pays. On a en effet constaté des crises de liquidité et des défauts de remboursement de la dette souveraine à des niveaux d'endettement très différents. Dans les pays à faible revenu, la possibilité de respecter un niveau supportable d'endettement public dépend beaucoup de la qualité des institutions nationales. Les pays où règne un climat institutionnel et politique fragile risquent davantage de souffrir de surendettement à partir de ratios d'endettement très bas. Cela s'explique par le fait qu'ils ont davantage de

¹⁶Ceci peut se traduire par l'équation suivante : $\Delta b = d + (r - g) b$, où b est le ratio de la dette publique au PIB (Δ indiquant l'évolution du ratio d'une année sur l'autre); d , le ratio du déficit primaire au PIB; r , le taux d'intérêt réel; et g , le taux de croissance du PIB réel.

¹⁷Des versions plus évoluées de cette formule permettent de distinguer l'endettement en monnaie nationale de l'endettement en devises, tout en tenant compte du financement du déficit non générateur d'endettement (comme le produit des privatisations) et des éléments générateurs d'endettement (tels que la constatation des passifs conditionnels) qui ne sont pas comptabilisés dans le déficit.

difficultés à augmenter leurs recettes ou à réduire leurs dépenses et qu'ils sont plus susceptibles de mal utiliser ou de mal gérer leurs finances. Par ailleurs, les États dont l'assiette fiscale et le solde primaire sont volatils ne peuvent généralement assumer qu'un taux d'endettement assez bas, surtout si leur économie est volatile. La dette publique extérieure des pays à faible revenu présentant un fort élément concessionnel, il convient d'utiliser la valeur actuelle nette plutôt que le montant nominal pour calculer le ratio de la dette publique (bien que cela impose de déterminer le taux d'actualisation approprié).

Les projections du solde primaire sont également utiles pour déterminer le niveau d'endettement viable. Si la valeur actuelle nette des excédents primaires prévus est inférieure au niveau d'endettement actuel, l'État ne sera pas en mesure de rembourser sa dette. Il est donc essentiel de bien projeter le niveau des excédents primaires; les deux démarches suivantes sont utiles à cet égard :

- Quelle était l'ampleur (moyenne ou maximale) des excédents primaires précédemment dégagés? Bien que le passé soit aisément vérifiable et qu'il constitue l'épreuve de vérité, il ne correspond pas nécessairement au climat politique actuel ou futur.
- Quel solde primaire le pays pourrait-il dégager, compte tenu de ses institutions et des autres facteurs fondamentaux, en se fondant sur un modèle multinational. Cette approche présente l'avantage de moins dépendre des résultats passés du pays. Toutefois, elle impose de prendre en compte des facteurs qui sont spécifiques à d'autres pays et elle ne reflète pas toujours l'évolution du climat dans lequel les politiques sont formulées.

Étant donné que les pays seront toujours confrontés à des chocs, que les projections sont nécessairement incertaines et qu'il n'existe pas de mesure unique de la viabilité de la dette, les projections de celle-ci doivent être soumises à des tests de résistance et évaluées selon différentes perspectives. Les tests de résistance doivent être conçus en fonction des risques auxquels le pays est confronté; mais les risques retenus sont généralement les suivants : ralentissement de la croissance, hausse des taux d'intérêt, forte dépréciation, baisse des excédents primaires, prise en compte de la dette et difficultés de financement sur le marché. Les comparaisons avec les niveaux historiques et la volatilité antérieure peuvent aider à apprécier le degré de risque. D'autres indicateurs renseignent utilement sur la viabilité de la dette, notamment le ratio du service de la dette extérieure aux exportations de biens

et de services, le ratio de la dette (ou du service de la dette) aux recettes, le ratio du montant brut des nouveaux emprunts aux remboursements arrivés à échéance (appelé ratio de refinancement) et le ratio de la dette intérieure à la masse monétaire au sens large.

Stabiliser la situation macroéconomique

Le montant exact de l'ajustement budgétaire dépend étroitement de la qualité et du type de mesures adoptées. Dans l'idéal, il convient d'utiliser un véritable modèle macroéconomique qui relie la politique budgétaire aux objectifs macroéconomiques par une série d'équations bien définies. Dans la pratique, ces modèles sont rarement disponibles, notamment dans les pays en développement.

Dans les programmes d'ajustement soutenus par le FMI, le cadre méthodologique type utilisé pour la conception des politiques budgétaires est généralement appelé «cadre de programmation financière» (Ghosh *et al.*, 2005). Les objectifs des programmes financiers sont généralement précisés sous forme de cibles de croissance, d'inflation et de balance des paiements. Le programme fait l'objet d'une formulation distincte dans un ensemble de comptes économiques et financiers (principalement le compte du revenu national et celui du produit national, la balance des paiements et les comptes budgétaires et monétaires) qui compose un cadre cohérent pour l'analyse des politiques.

L'une des exigences fondamentales imposées aux programmes financiers est que le financement du déficit budgétaire doit être conforme aux objectifs et aux contraintes macroéconomiques. Les aspects suivants sont particulièrement importants :

- Les emprunts extérieurs doivent être basés sur une évaluation de la balance des paiements, de l'appétit du marché pour les obligations souveraines, des perspectives d'autres emprunts officiels et des entrées de capitaux attendues par l'intermédiaire du système bancaire.
- Les emprunts intérieurs doivent être basés sur des hypothèses concernant l'évolution de la liquidité au sens large, qui est elle-même dépendante de l'évolution de la demande de monnaie (étant donné les paramètres macroéconomiques tels que la croissance et l'inflation), sur des projections relatives aux avoirs extérieurs nets qui soient compatibles avec les projections de la balance des paiements, et sur des hypothèses concernant le crédit au secteur privé, elles-mêmes compatibles avec les projections de croissance.

Atteindre les objectifs de développement et créer l'«espace» budgétaire

Les pays qui ne sont pas tenus par des contraintes de viabilité de la dette, de financement ou de stabilité macroéconomique sont davantage en mesure d'accroître les dépenses publiques pour atteindre leurs objectifs de développement. Dans de nombreux pays à faible revenu, l'État joue un rôle primordial dans la prestation de services d'infrastructure, d'éducation et de santé, et les besoins en matière de dépenses publiques sont donc importants. La quantité et la qualité de ces services sont essentielles pour stimuler la croissance et favoriser le développement humain. Ces deux objectifs sont étroitement corrélés, le capital humain pouvant être un puissant moteur de croissance économique.

Pour augmenter les dépenses publiques dans ces domaines prioritaires, on peut dégager un espace budgétaire en déclassant les dépenses non productives, en accroissant les recettes, en accélérant l'emprunt et en attirant les dons extérieurs (Heller, 2005a). Les enquêtes de suivi réalisées dans certains pays à faible revenu mettent en évidence des gaspillages et détournements importants qui pourraient être évités par une meilleure gestion des finances publiques et une sélection plus judicieuse des projets. On peut augmenter les recettes à partir d'une base relativement faible, mais les charges fiscales excessives vont peser sur l'activité du secteur privé. Le recours excessif à l'emprunt intérieur aura également pour effet d'évincer le secteur privé et peut entraîner des problèmes de viabilité de la dette. Les emprunts extérieurs concessionnels, bien qu'envisageables, ne sont parfois ni disponibles, ni viables. En revanche, les dons extérieurs permettent de résoudre ces difficultés de manière pratique et efficace.

Cela étant, les dons peuvent compliquer la politique budgétaire, notamment s'ils sont importants et volatils. Un accroissement rapide de l'aide peut en particulier 1) provoquer une inflation et une appréciation du taux de change (le «syndrome hollandais») si l'aide sert à financer des biens non échangeables; 2) entraîner un effet d'éviction du secteur privé, par exemple si la banque centrale cède des titres de dette intérieure pour compenser («stériliser») l'incidence des apports d'aide sur l'offre monétaire intérieure; 3) exercer des tensions sur une capacité d'absorption limitée¹⁸ (surtout si les dépenses augmentent

¹⁸Par capacité d'absorption, on entend généralement les limites qui empêchent un pays de faire un bon usage de l'aide compte tenu de la qualité de ses politiques et institutions et du manque de capacités administratives, plus particulièrement de compétences ou de manière plus générale faute des ressources humaines et des conditions matérielles (infrastructure et équipements) qui sont nécessaires à la mise en œuvre des politiques et des programmes.

III. Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?

rapidement) et porter atteinte à la bonne gouvernance; 4) contrecarrer les efforts engagés pour accroître la base des recettes intérieures; et 5) donner lieu à des dépenses de fonctionnement obligatoires qui ne pourront être couvertes une fois que les flux d'aide s'amenuiseront (Heller, 2005b).

Ces effets potentiellement négatifs peuvent être atténués par une politique intérieure visant, par exemple, à lisser les fluctuations de l'aide en constituant des réserves extérieures, à renforcer la gestion des dépenses publiques, à améliorer la gouvernance, à réduire les goulets d'étranglement au niveau de l'offre et à remédier aux difficultés des entreprises. Les bailleurs de fonds peuvent améliorer la situation en veillant à ce que leurs dons soient moins volatils, plus prévisibles et moins étroitement liés à des projets précis. Ils peuvent également accepter de les faire transiter par le budget et veiller à mieux les coordonner avec le cadre de développement du pays bénéficiaire et l'apport des autres donateurs.

Pour bien gérer l'accroissement de l'aide, il faut coordonner la politique budgétaire, la politique de change et la politique monétaire (FMI, 2005b). Du point de vue du budget, la question est de savoir si l'aide supplémentaire doit être dépensée ou épargnée. Du point de vue de la banque centrale, il s'agit plutôt de déterminer s'il faut absorber le complément d'aide en laissant se creuser le déficit des transactions courantes (hors aide), notamment au moyen de la politique de change et de la politique monétaire¹⁹.

À long terme, absorption et dépense sont les solutions les plus appropriées pour l'aide; l'État accroît ses dépenses et l'aide finance l'augmentation des importations nettes qui en résulte. Une appréciation du taux de change réel peut s'avérer nécessaire pour permettre cette réaffectation des ressources. À court terme, d'autres interventions peuvent s'avérer utiles :

- Épargner l'aide supplémentaire (donc ne pas l'absorber, ni la dépenser) peut s'avérer un moyen efficace pour lisser les flux d'aide volatils et leurs effets sur les dépenses, augmenter des réserves internationales qui sont trop basses et éviter une appréciation du taux de change réel.
- Le fait d'absorber l'aide plutôt que de la dépenser équivaut à financer le déficit public par ce moyen, et non sur les ressources intérieures. Lorsque le niveau initial de ressources intérieures affectées au financement du

¹⁹Dans ce contexte, l'absorption mesure l'ampleur des transferts de ressources réellement générés par l'aide du fait de l'augmentation des importations ou de la réduction des ressources intérieures affectées aux produits exportés. Si le complément d'aide sert au financement direct des importations, ou s'il s'agit d'aide en nature, les dépenses et les ressources absorbées s'équilibrent.

déficit est trop élevé, cela peut contribuer à stabiliser l'économie, à réduire l'endettement public et à faire baisser les taux d'intérêt, ce qui exerce un effet d'attraction sur le secteur privé.

Dépenser l'aide plutôt que de l'absorber pose problème, car cette démarche reflète souvent une mauvaise coordination des politiques monétaire et budgétaire. Cette approche peut être assimilée à une relance budgétaire engagée en l'absence de toute aide. L'aide étant versée aux réserves, l'accroissement des dépenses publiques doit donc être financé au moyen de la planche à billets ou par des emprunts publics auprès du secteur privé intérieur. Il n'y a pas vraiment de transfert de ressources étant donné qu'il n'y a pas augmentation des importations nettes. En d'autres termes, l'aide supplémentaire peut servir soit à constituer des réserves, soit à accroître le déficit budgétaire, mais elle ne peut pas faire les deux à la fois.

Qualité et viabilité de l'ajustement

Les recherches montrent qu'un ajustement budgétaire réussi, notamment du point de vue de son effet sur la croissance, dépend de la qualité et de la viabilité des mesures qui le sous-tendent. Des dépenses publiques productives et un système d'imposition efficace reposant sur une large base contribuent à la croissance et au développement. Par ailleurs, les mesures perçues comme viables calment les craintes concernant la viabilité de la dette et modifient le comportement des particuliers. Les lois sur la responsabilité budgétaire, la transparence et la bonne gouvernance contribuent aussi très largement à un rééquilibrage durable et efficace des finances publiques.

Les mesures de rafistolage

Dans la pratique, les décideurs sont confrontés à des difficultés qui peuvent empêcher de mettre en œuvre des réformes de qualité sans heurt et en temps opportun. C'est notamment vrai lorsqu'il faut procéder d'urgence à une compression budgétaire pour éviter une crise imminente. Les décideurs peuvent alors opter pour une réduction à court terme du déficit au moyen de mesures qui ne peuvent être maintenues dans la durée ou entravent la croissance («mesures de rafistolage») et qui consistent généralement à limiter les dépenses. Lorsqu'elles sont inévitables, elles doivent au moins être rapidement remplacées par des mesures de meilleure qualité.

- Les réductions généralisées paraissent souvent séduisantes; elles permettent à chaque ministère de décider des coupes auxquelles il procédera dans

III. Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?

son budget et semblent répartir équitablement le poids de l'ajustement. Toutefois, les conséquences économiques des réductions ne seront pas les mêmes pour tous les programmes. Les réductions peuvent aussi rapidement générer des arriérés, gonfler les coûts à long terme (par exemple en reportant les dépenses d'entretien), supprimer l'obligation de réviser les priorités et conduire à des inefficiences en perturbant les modes de travail (par exemple en privant de carburant les ambulances ou les véhicules des inspecteurs des impôts). Faute d'une réforme de fond, les économies réalisées seront perdues tôt ou tard.

- La réduction généralisée des dépenses de fonctionnement non salariales peut aussi diminuer les ressources affectées à l'achat d'intrants non salariaux hautement productifs destinés au secteur social, comme les médicaments ou les manuels scolaires.
- Il faudra peut-être renoncer aux dépenses financées sur le produit des privatisations une fois que cette source ponctuelle de financement se sera tarie.
- Les taxes sur les opérations financières, surtout si elles sont élevées, peuvent pousser les intervenants à la clandestinité. La baisse du nombre des opérations financières peut entraîner une réduction du rendement des recettes, des pertes de productivité économique et des difficultés pour le système bancaire.
- Les surtaxes à l'exportation minent la compétitivité de ce secteur vital, limitent l'accès du pays aux devises et affaiblissent la croissance.
- Les amnisties fiscales à répétition — outre les problèmes d'équité qu'elles posent — incitent les contribuables à ne pas respecter la législation et entament la crédibilité des autorités fiscales. À long terme, cela provoque une baisse des recettes qui profite généralement aux mieux lotis.

Les ajustements durables

Dans les pays industrialisés, les réductions durables des dépenses portent généralement sur la masse salariale, les subventions et les transferts (Alesina and Perotti, 1997). Les faits montrent par ailleurs que les économies de marché émergentes caractérisées par des recettes abondantes ou par un faible niveau de subventions et de transferts sont les plus susceptibles de mener à bien l'assainissement. De même, les pays en développement qui réduisent certaines dépenses de fonctionnement tout en préservant leurs investissements parviennent à assainir durablement leurs finances publiques. Dans les pays dont le ratio recettes/PIB est faible (soit la plupart des pays

Encadré 4. Réforme de la fonction publique

Les réformes de la fonction publique jouent un rôle majeur dans les programmes d'ajustement budgétaire. Elles ont pour but de réduire la masse salariale (objectif qu'elles atteignent rarement), d'améliorer la productivité et de décourager la corruption. Les stratégies de réforme centralisées reposent sur des analyses fonctionnelles qui identifient les postes et programmes superflus. Les stratégies de réforme décentralisées visent à modifier la structure des incitations (liberté des décisions d'embauche, de licenciement et de rémunération, budgétisation axée sur les résultats et évaluation des cadres). Le succès d'une réforme décentralisée passe nécessairement par une responsabilisation et une transparence totales.

Les réformes de la fonction publique sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre, mais un bon échelonnement des mesures s'avère très utile :

- Les recensements et les analyses fonctionnelles de la fonction publique doivent précéder la conception des programmes de compression d'effectifs. Au Cambodge, par exemple, le recensement de la fonction publique, la prise des empreintes digitales des fonctionnaires et leur enregistrement dans l'ensemble des provinces auraient permis d'éliminer des milliers de travailleurs fantômes.
- Les salaires de la fonction publique doivent être fixés dans le cadre du processus budgétaire (plutôt qu'indépendamment déterminés par le parlement), tandis que la monétisation et la consolidation des indemnités doivent précéder la réforme de la structure salariale. Ainsi, au Honduras, il a fallu voter une nouvelle loi sur la politique salariale avant de réformer les barèmes de rémunération. Cette loi a supprimé les régimes salariaux spéciaux et attribué au ministère des finances (plutôt qu'au congrès) le pouvoir de déterminer les augmentations des salaires publics.

en développement), l'accroissement des recettes peut également prolonger l'assainissement budgétaire (Gupta *et al.*, 2004).

Les réformes durables et de qualité sont généralement plus longues à appliquer et mettent davantage de temps à produire des retombées positives sur le budget. C'est notamment vrai en cas d'élargissement de l'assiette fiscale ou de remplacement de la taxe sur le commerce extérieur par une taxe généralisée sur les ventes, en particulier lorsque les capacités administratives sont insuffisantes. La réforme de la fonction publique exige un travail de fond préalable, par exemple le recensement de la fonction publique, et elle peut comporter le paiement d'indemnités de départ (encadré 4). Ces mesures doivent donc s'insérer dans le cadre

d'une politique globale qui vise une réduction appropriée du déficit sur le court terme.

Législations sur la responsabilité budgétaire

Les lois sur la responsabilité en matière de finances publiques ont pour but d'imposer une discipline budgétaire durable et de résoudre les problèmes liés à la «tendance au déficit» budgétaire (FMI, à paraître). Elles visent à imposer une contrainte de base, plus ou moins formelle, à la politique budgétaire et, souvent, à ceux qui l'élaborent. Elles comportent parfois des règles numériques, comme l'équilibre budgétaire, ou imposent des procédures destinées à améliorer la transparence et le sens des responsabilités. En règle générale, elles imposent aux autorités d'adopter une stratégie de finances publiques vérifiable ou de se fixer des objectifs budgétaires précis²⁰. Certaines prévoient des sanctions bien définies en cas de non-respect. En règle générale, elles comprennent aussi des clauses d'exemption qui en suspendent l'application dans des circonstances exceptionnelles comme les catastrophes naturelles ou les récessions graves. Elles peuvent également définir des objectifs budgétaires pluriannuels ou des indicateurs structurellement ajustés.

Dans la plupart des pays, les lois sur la responsabilité budgétaire ne datent que de quelques années, et les preuves de leur efficacité sont donc encore provisoires. Toutefois, on peut en tirer certaines leçons préalables :

- *Les institutions doivent être suffisamment développées pour appliquer les dispositions du cadre juridique.* Les systèmes de gestion des finances publiques doivent notamment être suffisamment évolués pour appliquer et faire respecter les règles et procédures budgétaires avec la crédibilité nécessaire.
- *Les lois sur la responsabilité budgétaire doivent faire l'objet d'un large consensus politique et ne sauraient se substituer à un réel engagement politique.* Si leur adoption permet parfois de promouvoir des réformes utiles en faveur de la prudence budgétaire, l'expérience a montré que leur succès tient à l'existence d'un large soutien en faveur de cette politique. Il faut du temps pour formuler un cadre juridique et celui-ci doit avoir

²⁰Outre les règles numériques, l'existence d'une autorité budgétaire indépendante constitue un moyen de dépolitiser les décisions en matière de politique budgétaire. Toutefois, il peut s'avérer politiquement difficile de lui déléguer les pouvoirs nécessaires. Les commissions de finances publiques qui fournissent des analyses indépendantes posent moins de problèmes au plan politique, mais sont moins contraignantes pour l'orientation de la politique.

pour but de remédier aux déficiences du pays en matière de gestion des finances publiques, lacunes qui sont à l'origine des mauvais résultats budgétaires. Or ces conditions sont difficiles à remplir dans les pays qui sont confrontés à de forts déséquilibres macroéconomiques ou à une instabilité politique.

- *Les lois sur la responsabilité budgétaire doivent être fondées sur une large définition des administrations.* En effet, celles qui considèrent le secteur public au sens le plus large donnent généralement de meilleurs résultats que celles qui partent d'une définition plus étroite (concernant, par exemple, la seule administration centrale).
- *Dans les pays où la mise en œuvre de la politique budgétaire n'a pas été satisfaisante dans le passé, les règles de procédure peuvent donner de meilleurs résultats que les règles numériques.* Dans ces circonstances, les règles de procédure²¹ favorisent souvent la discipline budgétaire en améliorant la transparence et la responsabilité financière.
- *Si l'on opte pour des règles numériques, elles doivent être conçues avec soin.* Ces règles peuvent avoir leur utilité, par exemple si elles limitent la tendance au déficit budgétaire, sans pour autant constituer en soi la solution aux difficultés budgétaires structurelles. Elles peuvent même donner lieu à des manipulations comptables et à des mesures peu judicieuses.
- *Même si les règles budgétaires se sont révélées efficaces dans des cas précis, la preuve de leur capacité à améliorer les résultats budgétaires reste à faire.* Si l'on décide d'adopter des règles budgétaires, celles-ci doivent 1) définir précisément l'indicateur budgétaire spécifiquement visé, les institutions concernées et, le cas échéant, les clauses d'exemption; 2) être simples et transparentes afin de communiquer efficacement les objectifs de la politique publique; et 3) être vérifiables pour que tout défaut d'observation puisse être aisément détecté et corrigé. Au bout du compte, leur crédibilité dépend des antécédents des autorités et du consensus politique et social.
- *Les dispositifs de contrôle de l'exécution doivent être crédibles et efficaces.* Les clauses d'exemption doivent être limitées au minimum pour garantir la crédibilité du processus. Les dispositifs doivent également être précisés

²¹Les règles de procédure visent à améliorer la transparence, la responsabilité financière et la gestion budgétaire. Elles obligent généralement le gouvernement à s'engager d'emblée à mener une stratégie budgétaire vérifiable, habituellement sur plusieurs années, à déclarer et à publier systématiquement les résultats budgétaires et les nouvelles orientations stratégiques.

III. Comment assurer la réussite de l'ajustement budgétaire?

et comporter des sanctions financières ou administratives à l'encontre des fonctionnaires responsables.

- *Les lois sur la responsabilité budgétaire doivent promouvoir la transparence.* Les pays où les procédures budgétaires et la transparence sont insuffisantes sont moins à même d'assurer un suivi efficace des objectifs budgétaires quantitatifs ou d'inculquer le sens des responsabilités.

Transparence et gouvernance

La transparence budgétaire favorise le rééquilibrage des finances publiques en contribuant à l'adoption de politiques judicieuses et viables et en renforçant la responsabilité financière. La transparence financière permet au grand public de mieux comprendre la structure et les fonctions du gouvernement, les objectifs de la politique budgétaire, la qualité des comptes publics et les projections budgétaires (encadré 5). Elle doit favoriser un ajustement mieux équilibré des finances publiques, en particulier à court terme, dans la mesure où l'on ne peut fixer d'objectifs que pour les activités qui font l'objet de déclarations suffisamment fiables.

La transparence budgétaire doit aussi contribuer à pérenniser les mesures d'ajustement en suscitant davantage la compréhension et le soutien de la population, en facilitant l'appui des donateurs par des engagements crédibles quant à l'utilisation de leurs fonds et en améliorant la prévisibilité des marchés financiers, donc la confiance des intervenants. La transparence impose davantage de responsabilités aux fonctionnaires et limite les possibilités de se soustraire à l'effort d'ajustement annoncé, par exemple en contrariant les tentatives qui visent à placer certaines activités hors budget. Le parlement peut jouer un rôle majeur dans le respect de la transparence.

La mondialisation a contraint les pays à davantage de transparence et de responsabilité financière dans la gestion de leur économie, tout en les récompensant de leurs progrès dans ce domaine. Elle incite les décideurs à réformer les politiques et les institutions pour que leur pays puisse bénéficier de l'accroissement des flux internationaux de capitaux, de technologies et d'informations. Pour attirer l'investissement étranger direct et accéder aux marchés financiers à des taux raisonnables, il est de plus en plus nécessaire de se doter de saines politiques macroéconomiques ainsi que d'institutions publiques transparentes et financièrement responsables.

La gouvernance joue un rôle capital pour l'évaluation de la qualité des ajustements budgétaires, notamment en ce qui concerne l'augmentation des dépenses dans les pays à faible revenu. Une bonne gouvernance est

Encadré 5. Transparence budgétaire

Le Code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques (FMI, 2001b) est un ensemble de bonnes pratiques que la plupart des pays peuvent mettre en œuvre dans le moyen à long terme. Il constitue une norme en matière de transparence budgétaire offrant au public, aux bailleurs de fonds et aux marchés l'assurance qu'ils disposent d'un tableau suffisamment complet de la structure et des finances des administrations publiques pour évaluer de manière fiable la solidité de la position budgétaire du pays. Le Code repose sur quatre grands principes :

- *Définition claire des attributions et des responsabilités* : ce principe a trait à la nécessité de préciser la structure et les fonctions des administrations publiques, la répartition des compétences entre elles, ainsi que les relations entre elles et le reste de l'économie.
- *Accès du public à l'information* : le deuxième principe souligne l'importance de la publication d'informations complètes sur les finances publiques selon un calendrier clairement spécifié.
- *Préparation, exécution et information budgétaires transparentes* : ce principe se rapporte aux types d'informations sur le processus budgétaire qui doivent être diffusés. Ces informations budgétaires doivent préciser les objectifs en matière de finances publiques et le cadre macroéconomique, décrire clairement les nouvelles politiques et préciser les principaux aléas budgétaires.
- *Garantie d'intégrité* : ce dernier principe concerne la qualité des données budgétaires et la nécessité d'un examen indépendant des informations relatives aux finances publiques. Il implique la réalisation d'un examen extérieur par une instance nationale d'audit ainsi que l'évaluation par des experts indépendants des prévisions budgétaires, des prévisions macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent et de toutes les hypothèses qui les sous-tendent.

généralement jugée essentielle au développement. Elle est fondamentale pour que les ressources utilisées se traduisent par des résultats, compte tenu du lien étroit entre la qualité du système de gouvernance d'un pays et le dynamisme de son développement. Par ailleurs, comme l'aide repose de plus en plus sur une responsabilisation mutuelle des donateurs et des gouvernements bénéficiaires, la gouvernance joue un rôle essentiel pour susciter et préserver les flux d'aide.

IV

Comment mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

La manière la plus souhaitable d'accroître les recettes serait que le prince abolisse les dépenses superflues, démantèle les administrations surnuméraires, évite les guerres et les visites à l'étranger; contrôle l'instinct de possession des puissants et prête attention à la bonne administration de son territoire plutôt qu'à son expansion.

Desiderius Erasmus (1469–1536)

Dans l'idéal, l'assainissement des finances publiques doit être fondé sur des mesures structurelles de qualité introduites dès les premières étapes du processus budgétaire. Il s'agit notamment de politiques avisées en matière de recettes et de dépenses pour le moyen terme ainsi que de mesures à court terme qui stimulent la croissance. Les dispositifs de protection sociale permettent d'atténuer les coûts à court terme que le rééquilibrage des finances publiques impose aux pauvres.

Amélioration de la fiscalité et mobilisation des recettes

Les problèmes structurels du système fiscal sont souvent largement responsables des déficits budgétaires ainsi que de la médiocrité de la croissance et de l'emploi. L'aptitude à dégager des recettes en relevant les taux d'imposition peut être limitée, notamment lorsque : l'économie traverse d'importantes mutations structurelles, l'assiette fiscale est peu développée, les secteurs difficilement imposables (comme l'agriculture et les travailleurs indépendants) sont importants, les taux d'imposition en vigueur sont déjà élevés ou l'administration fiscale est défailante, autant de conditions qui se renforcent l'une l'autre. Ainsi le rééquilibrage des finances publiques s'accompagne souvent de mesures visant à améliorer le système fiscal, tout en veillant à l'impact des réformes en termes d'équité et d'efficience.

Les régimes fiscaux doivent équilibrer les objectifs macroéconomiques et microéconomiques (Tanzi and Zee, 2000). Dans l'idéal, un système doit être :

Encadré 6. Les dangers des exonérations temporaires d'impôt

Les exonérations fiscales temporaires — qui peuvent parfois durer plusieurs années — sont une forme particulièrement malavisée d'incitation à l'investissement et ce, pour les raisons suivantes :

- Elles attirent des entreprises de nature vagabonde qui peuvent aisément plier bagage une fois que l'exonération prend fin. Les entreprises de ce genre sont les moins susceptibles de faire profiter l'économie des retombées de leur activité, que ce soit par la formation qu'elles apporteraient ou par les liens profonds qu'elles pourraient tisser avec l'économie nationale.
- Les exonérations temporaires ouvrent la porte aux abus et compromettent les recettes fiscales de manière à la fois directe et indirecte en encourageant les entreprises à recourir aux prix de transfert et à des accords financiers qui leur permettent de transférer les revenus de certaines sociétés normalement imposables à des sociétés temporairement exonérées. Par exemple, des sociétés imposables, qui peuvent déduire les paiements d'intérêts, peuvent contracter des emprunts auprès de sociétés exonérées qui ne sont pas imposables sur les intérêts perçus.
- Dans de nombreux cas, ces exonérations temporaires ont été jugées avantageuses dans la mesure où elles protègent les sociétés du risque d'exploitation par des services fiscaux corrompus. Parallèlement, leur existence peut laisser supposer une fonction publique de piètre qualité.
- Elles n'ont guère d'effet sur l'emploi (l'objectif souvent mis en avant) puisque, tout comme les mesures d'incitation à l'investissement, elles encouragent l'utilisation du capital, et non du travail.

- *Productif.* L'objectif premier du système fiscal est de percevoir des recettes pour financer les dépenses publiques. Il doit donc permettre une augmentation des recettes au moins égale à la croissance du revenu sans qu'il soit nécessaire de modifier régulièrement les taux d'imposition ou d'introduire de nouveaux impôts. Le meilleur moyen d'atteindre cet objectif est d'instaurer une imposition à large base et à faible taux. Les exemptions et incitations fiscales — comme les exonérations temporaires qui sont sans doute les pires de toutes — peuvent gravement entamer la capacité à produire des recettes, sans guère apporter d'avantages en retour (encadré 6).
- *Efficient.* Les impôts faussent les prix relatifs et perturbent de ce fait les schémas de production, la consommation, l'investissement et les revenus. Sauf s'il y a de bonnes raisons de supposer que les prix du marché eux-mêmes n'envoient pas les bons signaux — ce qui peut être le cas, par exemple,

- Les pays en développement se sont souvent sentis obligés d'offrir ce type d'incitation du fait de la concurrence fiscale qui les oppose, et il semblerait que ce soit là l'une des causes de la baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés dans de nombreux pays. Toutefois, les exonérations temporaires ne règlent en rien les problèmes sous-jacents qui découragent l'investissement étranger (par exemple l'instabilité du régime fiscal, l'inefficacité du système judiciaire, l'arbitraire de l'administration, la lourdeur des procédures administratives et les restrictions de change). Les éléments d'information disponibles laissent en fait à penser qu'en dépit de leur importance, les facteurs liés à l'impôt sont loin d'être le principal souci des investisseurs étrangers qui hésitent sur la destination de leurs fonds.

Il existe de meilleures formules pour stimuler l'investissement, telles que l'amortissement accéléré et les déductions en capital. Si l'impôt sur les sociétés repose sur une assiette assez large, il est plus facile d'en fixer les taux à un niveau raisonnablement bas. Cela permet de protéger la base de recettes tout en créant un climat porteur pour l'investissement. Après en avoir pris conscience, plusieurs pays ont réduit les exonérations fiscales temporaires et les autres mesures d'incitation fiscale à l'investissement. Certains pays se sont cependant sentis tenus de conserver, voire d'élargir, ces mesures d'incitation pour mieux se placer par rapport aux avantages offerts ailleurs. Ce genre de situation engendre une concurrence fiscale mutuellement préjudiciable. Dans de tels cas, les accords régionaux peuvent avoir leur utilité, comme le code de conduite sur la fiscalité des entreprises adopté par l'Union européenne.

lorsqu'une activité provoque des dégâts environnementaux —, un système fiscal efficient implique des taux d'imposition bas et relativement uniformes sur une assiette aussi large que possible. Il évite les exemptions et les taux d'imposition spéciaux qui encouragent artificiellement les investissements dans des projets au rendement inférieur à celui du marché. Cependant, en présence de facteurs environnementaux ou d'autres externalités — lorsque les parties à une opération ne supportent pas tous les coûts sociaux ou profitent de tous les avantages sociaux —, le recours à des impôts particuliers (par exemple sur la pollution) ou à des subventions (par exemple pour l'éducation de base) peut se révéler opportun bien qu'il soit peu probable (compte tenu de son coût budgétaire et des risques d'abus).

- *Équitable*. Chaque pays doit décider par lui-même de ce qui est équitable. Il peut être utile de distinguer entre équité verticale et équité horizontale. L'équité verticale renvoie à la différenciation de la charge fiscale en fonction

de la capacité contributive, tandis que l'équité horizontale désigne l'égalité de traitement pour les personnes vivant des conditions économiques similaires. Certains impôts peuvent affecter la répartition du revenu — par exemple un impôt progressif sur le revenu ou une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux réduit sur les denrées alimentaires de base. L'expérience montre toutefois que la fiscalité n'a guère d'effet sur la répartition du revenu, pas plus que sur la pauvreté. C'est de plus en plus vrai du fait que les assiettes de l'impôt (notamment sur le revenu du capital) deviennent de plus en plus mobiles dans le monde. Les politiques de dépenses ont généralement davantage d'effet sur la répartition du revenu, et les effets d'équité doivent être conçus et évalués de manière globale, et porter à la fois sur la totalité des impôts et sur les dépenses qu'ils financent.

- *Simple et transparent.* Il est plus facile d'administrer des impôts à taux unique ou comportant peu de taux et un minimum d'exemptions; pour le contribuable, ils sont en outre plus faciles à comprendre, à acquitter et finalement à juger. Les taux d'imposition doivent être stables et prévisibles. Quand les lois fiscales en vigueur génèrent une saine croissance des recettes, il faut éviter de les modifier trop souvent. Lorsque des amendements sont envisagés, les contribuables doivent, si possible, être préalablement informés de leurs conséquences (à moins que cela ne suscite des risques inacceptables d'évasion).

Les principaux impôts doivent être conçus en fonction des critères suivants :

- *Taxe sur les ventes ou TVA.* Il s'agit d'une taxe généralisée sur la consommation intérieure finale qui ne doit pas affecter la consommation intermédiaire ou les exportations, ni faire de distinction entre les sources de production (étrangères ou nationales; voir Ebrill and others, 2001). Du fait de son efficience (elle n'a pas d'incidence sur l'utilisation d'intrants par le secteur commercial) et de la sécurité des recettes (qui sont collectées à toutes les étapes de la chaîne de production et pas seulement au stade de la vente finale), l'instrument idéal pour atteindre cet objectif est généralement une TVA à taux positif unique dont les éléments clés sont un mécanisme de crédit permettant d'exempter les achats d'intrants des entreprises et la fixation d'un taux nul²² pour les exportations. Les

²²En cas de taux nul et d'exemption, aucune taxe n'est prélevée sur les ventes; la situation est toutefois différente dans la mesure où les taxes acquittées sur les intrants sont remboursées en cas de taux nul, mais pas dans le cas d'exemption.

IV. Comment mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

exemptions doivent être évitées dans toute la mesure possible, car elles réduisent l'efficacité de la TVA en créant un effet de cascade sur toute la chaîne de production (Harrison and Krelove, 2005). De même, les taux nuls doivent être évités, sauf dans le cas des exportations, car ils obligent à des remboursements qui peuvent être une source majeure de difficultés administratives. Cela étant, des exonérations sont souvent accordées pour des raisons techniques (pour des services financiers) ou des raisons d'équité (bien que ce soit une erreur, car ce sont souvent les nantis qui en tirent profit du fait qu'ils achètent plus ces produits que les pauvres) comme dans le cas pour certaines denrées alimentaires essentielles et pour les services d'éducation de base et de santé.

- *Droits d'accise.* L'instauration de droits d'accise (qui, à la différence de la TVA, ne donnent pas lieu à dégrèvement) sur un nombre limité de produits peut s'avérer une bonne formule lorsque la demande est inélastique et que les produits peuvent aisément faire l'objet d'un suivi. Les droits d'accise permettent de remédier aux externalités négatives (une taxe sur l'essence, par exemple, permet de remédier à la pollution atmosphérique locale et au réchauffement planétaire) et sont parfois très appréciés pour limiter la consommation de produits néfastes à la santé, comme l'alcool et le tabac. Les droits d'accise doivent également être prélevés sur les importations comme sur la production intérieure et sur une base *ad valorem*²³, à l'exception de certains produits, en particulier les produits pétroliers, afin de ne pas aggraver leur volatilité.
- *Droits de douane.* Les tarifs douaniers bas et généralisés présentent des avantages, du point de vue des recettes, dans les pays où d'autres taxes préférables pourraient s'avérer difficiles à administrer. Des dispositifs doivent être mis en place pour compenser le biais défavorable aux exportations dû aux droits de douane sur les intrants, soit par un système de ristourne aux exportateurs (remboursement des droits acquittés sur les importations utilisées pour la fabrication de produits d'exportation), ou par un système de suspension (excluant complètement ces importations du régime de douane). Les exonérations de droits de douane doivent être limitées et clairement définies afin d'éviter les abus. À mesure de la libéralisation des échanges, les recettes provenant de cette source diminueront probablement. De nombreux pays en développement devront donc s'attaquer

²³Il s'agit de taxes, droits ou redevances calculés sur la valeur des produits, des services ou des biens sur lesquels ils sont prélevés.

au renforcement de leur système de recettes intérieures afin de compenser les pertes de recettes sur les échanges commerciaux.

- *Taxes à l'exportation.* En règle générale, il faut éviter les taxes à l'exportation qui tendent à détourner les ressources du secteur des exportations au profit d'utilisations moins efficaces, ce qui a pour effet de compromettre la croissance. Ces taxes peuvent cependant avoir une utilité limitée dans le cas d'activités difficilement imposables (notamment dans le secteur agricole) pour remplacer temporairement l'impôt sur le revenu et absorber des gains exceptionnels (comme dans le cas d'une dévaluation ou de fluctuations exceptionnelles du cours des produits de base sur les marchés internationaux).
- *Impôt sur le revenu des sociétés.* Dans l'idéal, l'impôt sur les bénéfices commerciaux devrait être fixé à un taux unique, à peu près égal au taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela permet de réduire au minimum le risque que les contribuables ne fassent passer leur charge fiscale de l'impôt sur les personnes physiques vers l'impôt sur les sociétés. Pour plus d'efficacité, les déductions, les indemnités et les crédits doivent de préférence être appliqués de manière neutre à l'ensemble des secteurs et des actifs. Si l'on envisage d'offrir des incitations fiscales, elles doivent prendre la forme d'amortissements accélérés qui consistent à autoriser, pour des raisons fiscales, la sortie des comptes d'actifs qui ne sont pas encore amortis. Dans certains cas, un impôt minimum sur les bénéfices calculés sur la base du chiffre d'affaires ou des actifs bruts peut s'avérer utile pour promouvoir l'équité et le respect de la fiscalité et dégager des recettes. Pour les petites entreprises et le secteur non structuré dont le revenu est difficile à évaluer, on peut avoir recours à un simple impôt forfaitaire basé sur les actifs bruts ou d'autres indicateurs.
- *Taxes sur les ressources naturelles.* Il faut généralement disposer d'instruments fiscaux spécialisés permettant de s'assurer que les risques et les recettes sont convenablement répartis entre l'État et les investisseurs et que les ressources sont exploitées de manière responsable.
- *Impôt sur le revenu des personnes physiques.* L'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques doit être fixée à un niveau suffisamment élevé pour en exempter les pauvres. On peut obtenir une progressivité suffisante avec un nombre limité de tranches d'imposition. Celles-ci doivent être périodiquement corrigées en fonction de l'inflation pour éviter toute dérive fiscale, étant donné que les considérations concernant les incitations et le civisme fiscal plaident en faveur de taux aussi bas que possible. Il serait toutefois imprudent d'espérer qu'une baisse des taux marginaux élevés

— comme on a pu le voir récemment dans plusieurs pays qui ont introduit un impôt à taux unique — produirait une augmentation des recettes. Selon un point de vue théorique, l'impôt sur le revenu devrait s'appliquer globalement et être calculé sur le total des revenus de toutes origines. Toutefois, il est souvent plus pratique d'un point de vue administratif d'imposer des impôts cédulaires²⁴ sur différentes sources de revenu (par exemple par des retenues à la source sur les revenus d'intérêts). Plusieurs pays ont récemment obtenu de bons résultats avec un «double» impôt sur le revenu qui associe un impôt sur le revenu du capital assorti d'un taux forfaitaire peu élevé et un impôt progressif sur le revenu du travail.

Les refontes de l'impôt et de l'administration fiscale prennent du temps à mettre en œuvre et à produire les effets escomptés sur les recettes. En effet, il faut souvent mettre en œuvre de nouveaux textes de loi et modifier les systèmes et les procédures. Des mesures à court terme peuvent donc s'avérer nécessaires. Elles doivent être évaluées à plusieurs égards : leur effet sur l'affectation des ressources, leur équité, leur faisabilité au plan administratif et leur cohérence avec les orientations de la réforme fiscale à long terme. Les mesures les plus susceptibles d'accroître les recettes à court terme — comme à long terme d'ailleurs — impliquent généralement un élargissement de l'assiette fiscale fondé sur la suppression des exonérations (en particulier les privilèges fiscaux). Cela permet à la fois d'augmenter les recettes et d'en simplifier l'administration, tout en libérant des ressources pour des activités plus productives et en favorisant le civisme fiscal.

Rationalisation des dépenses publiques et protection des pauvres

Les réformes des dépenses publiques ont généralement pour objet de réduire les dépenses de l'État. Toutefois, même si cette diminution n'est pas nécessaire, une réforme des dépenses peut contribuer à améliorer leur productivité, à libérer des ressources pour faire face à des besoins nouveaux et à améliorer la gouvernance et la transparence (Gupta and others, 2005a). Lorsque les dépenses sont à la fois réduites et réaménagées, la croissance et les indicateurs sociaux ne sont pas nécessairement menacés.

²⁴Dans un système d'impôts cédulaires, le revenu est scindé en différentes composantes, telles que le revenu du travail, les dividendes et les redevances, auxquelles sont appliqués différents taux d'imposition et exonérations.

Encadré 7. Réforme de fond des dépenses publiques

Une réforme structurelle de fond exige de se poser quelques questions essentielles : les activités de l'État sont-elles nécessaires, doivent-elles être entreprises par le secteur public ou, au contraire, laissées à l'initiative du marché. Pour les activités conservées dans le secteur public, il convient de fixer des objectifs spécifiques, de quantifier dans la mesure du possible les résultats recherchés, de définir les intrants requis et de laisser la liberté de gestion nécessaire pour une prestation optimale des services.

Un examen global peut donner lieu à différentes types de réforme :

- Élimination des services non productifs ou peu prioritaires.
- Privatisation des activités qui pourraient et devraient relever du secteur privé.
- Adoption d'une approche plus commerciale des activités publiques, fondée notamment sur les appels d'offres et la concession de certains services au secteur privé.
- Simulation de la discipline du marché, notamment dans les achats et prestations de services des administrations publiques, par exemple les soins de santé.
- Amélioration de la gestion des services qui demeurent dans le secteur public. Cela peut, par exemple, impliquer de déléguer davantage de pouvoirs en matière de gestion et de relier les salaires des gestionnaires à leurs résultats.
- Dans les pays dotés de moyens élaborés de gestion des dépenses publiques, introduction de budgets fondés sur les résultats qui renforcent le lien entre les résultats obtenus par les organismes publics et les crédits qui leur sont alloués.

Les coupes doivent être pragmatiques, suffisantes pour atteindre les objectifs visés tout en étant économiquement fondées et socialement réalisables. Beaucoup de mesures peuvent être mises en place rapidement, mais une réforme durable et efficace des dépenses exige invariablement un réexamen des politiques publiques sous-jacentes, de la composition des dépenses, des activités couvertes par le secteur public et de la prestation des services publics. Dans bien des cas, il faut plusieurs années pour mettre en œuvre une profonde réforme structurelle de la politique des dépenses publiques (encadré 7).

Réforme des dépenses à long terme

Les dépenses publiques doivent être évaluées en fonction de leur impact sur la croissance et l'investissement ainsi que sur la pauvreté et l'équité. Outre les fonctions essentielles de l'État, les domaines d'inefficience du marché

IV. Comment mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

(comme les externalités positives, les biens publics et les imperfections du marché du crédit) sont les principales justifications de l'activité du secteur public. Les dépenses publiques jouent en outre un rôle de redistribution, surtout quand elles sont ciblées sur les pauvres.

Le secteur privé délaisse souvent certaines activités qui ont un fort rendement social, mais un médiocre retour sur investissement. C'est notamment le cas si ces activités comportent des retombées positives («externalités») et quand il s'agit de biens publics. Dans le cas des externalités positives, le marché produit un bien en quantité inférieure au volume optimal du point de vue social, par exemple trop peu d'éducation par rapport aux avantages qu'en retirerait la communauté dans son ensemble. Il est en outre fort peu probable que le secteur privé produise des biens publics pour lesquels on ne peut facturer aux particuliers les avantages qu'ils perçoivent. Dans d'autres cas, le retour sur investissement pourrait être acceptable pour le secteur privé, mais le financement fait défaut en raison des imperfections du marché.

Les dépenses productives sont celles qui ont un fort rendement social. Ce rendement est difficile à mesurer, mais, au niveau fonctionnel, il atteint souvent son maximum dans les domaines suivants : infrastructures, éducation primaire, prévention sanitaire, soins de santé primaires et services publics de base. S'agissant de l'impact sur la pauvreté, ce sont les programmes d'éducation primaire, les services de santé essentiels, l'adduction d'eau et l'assainissement, la construction de routes, le développement rural, l'agriculture, le système judiciaire et la lutte contre la corruption qui semblent avoir le plus de retombées. Dans bien des pays, la composition des dépenses laisse entrevoir une grande marge d'amélioration :

- Un cinquième environ des dépenses d'éducation est affecté à l'enseignement tertiaire, où leur rendement social est inférieur à celui des dépenses consacrées à l'éducation primaire et secondaire.
- De même, dans le secteur de la santé, les dépenses concernant les services essentiels de prévention, comme la vaccination, ont un fort rendement social et un impact relativement important sur les pauvres. Or, près des deux tiers des dépenses de santé publique sont généralement absorbés par les soins curatifs plutôt que par les soins médicaux de base et la prévention.
- Certains gouvernements fournissent des subventions généralisées qui sont souvent génératrices de distorsions. Ainsi, les subventions qui encouragent les gaspillages d'énergie, d'eau et d'engrais sont néfastes pour l'environnement et profitent généralement davantage aux nantis qui consomment plus que les pauvres. Dans certains cas, les subventions peuvent être dirigées vers les pauvres; dans certains autres, elles peuvent être supprimées et la

somme ainsi dégagée peut être utilisée au profit des pauvres (par exemple pour développer les réseaux de transport en zone rurale).

Les dépenses de biens et de services hors salaires peuvent être très productives, mais ce sont elles qui subissent souvent le contrecoup des ajustements budgétaires. Les intrants non salariaux hautement productifs comme les médicaments et les manuels scolaires sont souvent évincés au profit des traitements et salaires. Les agents de santé et les enseignants se trouvent donc privés des outils nécessaires à leurs fonctions. De même, les programmes d'investissement public ne prennent pas toujours en compte les coûts récurrents des projets, d'où une détérioration rapide des infrastructures.

En dehors du ciblage sur des secteurs spécifiques, on peut améliorer la productivité des dépenses publiques en remédiant aux problèmes de gestion et de gouvernance. Dans le domaine de l'éducation, la qualité des enseignants et leur assiduité comptent davantage que la taille des classes. Ceci montre bien qu'il est relativement plus important de payer suffisamment les enseignants que d'augmenter leur nombre. Par ailleurs, Il est notoire que les dépenses d'investissement concernent souvent des «éléphants blancs» tels que des aéroports ou des ponts sous-utilisés. On peut améliorer la productivité des investissements en respectant quelques principes de base. Ils consistent notamment à soumettre les grands projets à un examen minutieux et à une rigoureuse analyse coûts-avantages et à assurer le suivi de tous les projets prévus et en cours au niveau de l'administration centrale et des collectivités locales.

La lutte contre la corruption a tendance à accroître la qualité des dépenses et le volume des recettes nécessaires à leur financement (Tanzi, 1998). En effet, la corruption se traduit généralement par une diminution des dépenses de santé et des dépenses d'entretien non salariales et par une augmentation des crédits affectés à des projets d'investissement moins productifs et aux dépenses militaires.

Les pays aux populations vieillissantes devront entreprendre deux ajustements extrêmement délicats qui nécessitent à la fois une réorientation des schémas de dépense et une révision des promesses des gouvernements.

- *Réforme des retraites.* Les régimes de retraite se heurtent à deux grandes difficultés. Premièrement, la plupart des régimes publics promettent des prestations qui ne peuvent être financées sur les cotisations actuelles. Plusieurs possibilités s'offrent aux pays pour résoudre ce problème à moyen et à long terme (encadré 8). D'un côté, ils peuvent restructurer l'actuel système par répartition pour équilibrer les prestations et les cotisations sur une base actuarielle. De l'autre, ils peuvent passer à des systèmes privés

Encadré 8. Les principales questions posées par la réforme des retraites

Le fait que nombre de régimes de retraite publics par répartition ne sont pas viables budgétairement s'est imposé comme une évidence au cours des dernières décennies. De nombreux pays — en particulier les pays développés ayant d'importants engagements non capitalisés — tentent de remédier à ce problème. Plusieurs choix s'offrent à eux :

- *Régime public contre régime privé.* La question fondamentale consiste à déterminer le rôle qui devrait revenir à l'État dans le régime de retraite. Celui-ci peut juger nécessaire d'intervenir activement si les travailleurs n'ont aucune idée de leurs besoins futurs en matière de revenu ou s'ils s'abstiennent d'épargner par eux-mêmes en pensant que les pouvoirs publics leur apporteront de toute façon une aide. L'État peut également vouloir que le système comporte un élément de redistribution.
- *Prestations déterminées ou cotisations déterminées.* Les régimes de retraite reposent sur des *prestations déterminées*, système où les prestations sont fixées selon un barème basé sur le revenu antérieur, ou sur des *cotisations déterminées*, système où les prestations sont fixées par le montant des cotisations accumulées. La différence entre ces deux formules tient à la manière dont les risques sont affectés entre le répondant, par exemple l'État, et le cotisant.
- *Retraite par capitalisation ou par répartition.* Dans le cas d'un régime de retraite *par capitalisation*, les cotisations sont investies et rapportent au taux du marché; dans le cas d'un régime *par répartition*, les cotisations des personnes qui travaillent servent à payer les prestations des retraités.

Les choix faits en fonction de ces divers critères doivent être soigneusement pesés et seront dictés — au moins dans certains pays en développement — par la capacité du secteur privé à administrer le régime de retraite et à offrir des possibilités d'investissement. En outre, la transition d'un régime par répartition à un régime par capitalisation impose des coûts importants, et la capacité d'un pays à les financer déterminera la faisabilité et la rapidité de la transition. Il peut s'avérer souhaitable de passer à un régime de retraite par capitalisation, mais rien ne permet de faire l'économie de la réforme des régimes par répartition actuels dans le but de réduire les engagements non capitalisés.

par capitalisation, en réduisant progressivement les passifs implicites au titre des régimes de retraite. Même dans ce cas, pour que la transition ne soit pas trop coûteuse, ils ne pourront pas éviter un ajustement des systèmes par répartition dont ils ont hérité. Deuxièmement, de nombreux régimes de retraite comportent une couverture limitée et offrent un trai-

tement préférentiel à certains groupes, par exemple aux employés du secteur public. Il est donc important d'élargir cette couverture; dans les pays en développement, cela exigera l'existence d'un marché du travail structuré. Toutefois, la couverture ne devra pas être élargie tant que l'on n'aura pas réformé les systèmes actuels afin de préserver leur viabilité à long terme.

- *Soins de santé.* Les ajustements qui devront être apportés à la distribution et au financement des soins de santé constituent un défi encore plus grand que la réforme des retraites. En effet, les personnes âgées sont les plus gros consommateurs de soins de santé, et la demande globale va augmenter rapidement à mesure que la population vieillira. Les progrès rapides de la technologie ont élargi, et vont encore élargir, la gamme des traitements disponibles, qui souvent coûtent cher. D'autres pressions pesant sur les systèmes de santé, comme celles du VIH/sida, vont accélérer la croissance de la demande de soins. L'affectation de crédits aux dépenses de santé doit être à la fois budgétairement responsable et socialement équitable; c'est là l'un des plus redoutables enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les décideurs économiques.

Réforme des dépenses à court terme

Il n'y a pas de règles strictes quant à la façon de réduire les dépenses publiques à court terme lorsque cela s'avère nécessaire. Tout dépend des facteurs qui alimentent la croissance des dépenses (par exemple les traitements et salaires ou le programme d'équipement) ainsi que des difficultés sociales et politiques qui se posent aux décideurs. L'expérience offre toutefois quelques indications.

- *Protection des programmes essentiels.* Même si le rééquilibrage des finances publiques à court terme impose une réduction de la dépense globale, il est possible de préserver la plupart, sinon la totalité, des dépenses productives et de protéger les pauvres au moyen de filets de sécurité bien conçus.
- *Identification des réductions à apporter.* Nombre de programmes peuvent et doivent être abandonnés, élagués ou regroupés à mesure que les pays se développent et que les priorités évoluent. Ainsi, les distributions gratuites de lait peuvent devenir superflues dès lors que les revenus dépassent un certain niveau. Les suppressions de programmes permettent généralement des économies efficaces — parce qu'elles obligent les gouvernements à revoir leurs priorités et qu'elles constituent une première étape vers un

examen plus approfondi des dépenses publiques — et elles préservent l'efficacité des autres opérations du secteur public.

- *Réduction de la masse salariale du secteur public.* Les restrictions salariales et le gel du recrutement peuvent générer de fortes économies à court terme, mais elles sont politiquement difficiles à appliquer et pas nécessairement souhaitables du point de vue de l'efficacité. Il faut donc les considérer comme des mesures provisoires qui remplacent une réforme structurelle qui imposerait un examen plus approfondi des politiques d'emploi et de rémunération et des besoins des programmes en matière de personnel.
- *Définition stricte des objectifs des programmes sociaux.* Les subventions générales peuvent être éliminées, et l'on peut améliorer l'efficacité des transferts en définissant plus précisément les bénéficiaires des prestations et en réduisant le taux de remplacement du revenu (Gupta and others, 2000a). Dans la mesure du possible, il convient de regrouper les différents programmes de protection sociale dans des régimes généraux de transfert de revenu. On évite ainsi les risques de chevauchement entre les organismes qui versent des prestations sociales.
- *Révision du programme d'équipement.* Le programme d'investissement est souvent la première cible des compressions budgétaires à court terme. L'ajournement des projets qui n'ont pas encore démarré permet d'économiser des ressources sans perturber indûment l'action quotidienne de l'État. Le prix à payer peut toutefois être un ralentissement de la croissance et du développement. La compression des programmes d'équipement doit donc être replacée dans le contexte de la révision globale des investissements publics, et cela n'est généralement possible que dans le cadre d'une stratégie à moyen terme.
- *Augmentation des droits et taxes administratifs.* Les gouvernements répugnent souvent à réduire le volume ou la qualité des prestations dans les secteurs hautement prioritaires comme l'éducation et la santé. Le meilleur moyen de réaliser des économies dans ces secteurs est de recouvrer une partie des coûts en augmentant les droits et taxes au titre de ces services, tout en protégeant les pauvres.
- *Modification des tarifs et des subventions des entreprises publiques.* Si les entreprises publiques sont déficitaires, il convient de modifier leur structure de prix et d'éliminer leurs subventions. Il peut aussi s'avérer nécessaire de réviser la gamme de leurs activités, de revoir leur politique de recrutement à la baisse et de rationaliser leur programme d'investissement.

Dispositifs de protection sociale et analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale

Les dispositifs de protection sociale consistent en un ensemble de mesures visant à protéger les pauvres contre les conséquences néfastes des chocs économiques et des réformes structurelles, tout en les aidant à sortir de la pauvreté. Comme ces mécanismes doivent fonctionner rapidement et de manière fiable, ils doivent être adaptés aux circonstances particulières du pays, notamment ses capacités administratives, la solidité de ses systèmes de soutien social, structurés et non structurés, et les caractéristiques des pauvres. Ils comprennent généralement :

- *Des mesures ciblées de versements en espèces, de subventions pour les produits de base et d'exonération des taxes.* Lorsque ces mesures sont bien conçues, elles constituent le meilleur moyen de protéger la consommation des pauvres en cas de baisse du revenu ou de hausse des prix. Lorsque des taxes ont été imposées pour des raisons budgétaires, l'exonération fiscale a permis aux pauvres de conserver leur accès aux services d'éducation et de santé. On peut aussi offrir un minimum de services de base à bas prix (par exemple pour l'accès vital à l'eau et à l'électricité).
- *Une augmentation des allocations de chômage, des indemnités de licenciement et des programmes de travaux publics.* Les réformes induisant parfois une aggravation temporaire du chômage, une aide peut être apportée par le biais de dispositifs visant à atténuer la baisse de l'emploi. Les gouvernements doivent faire la différence entre l'assurance sociale, qui est généralement financée au moyen des cotisations, et l'assistance sociale, qui doit être financée sur le budget national. Une stratégie de réinsertion bien définie (reposant, par exemple, sur le recyclage) peut également s'avérer utile.

Les dispositifs de protection sociale doivent impérativement être ciblés et assortis de mesures d'incitation. Il n'est généralement pas possible d'appliquer un système complexe de critère de ressources compte tenu de la pénurie de capacités administratives. À défaut, de nombreux pays procèdent à un ciblage par catégorie, par exemple en limitant les prestations aux enfants, aux retraités ou aux ménages de certaines régions particulièrement pauvres. Une autre forme de ciblage qui n'exige guère de capacités administratives consiste à limiter les subventions aux biens principalement consommés par les pauvres, ou à limiter les quantités consommées par chaque ménage, par exemple au moyen de coupons. Le coût budgétaire des dispositifs de pro-

IV. Comment mettre en œuvre l'ajustement budgétaire?

tection sociale diminue nettement lorsque les prestations sont supprimées au fur et à mesure de l'amélioration du revenu des ménages. En revanche, cela a pour effet d'augmenter le taux marginal d'imposition implicite appliqué aux bénéficiaires et peut donc avoir un effet préjudiciable sur l'incitation au travail.

Les analyses d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS) permettent de déterminer l'impact sur les pauvres des dépenses et des autres mesures d'intervention. Elles étudient les répercussions positives et négatives de l'évolution des politiques (par exemple en ce qui concerne la fiscalité, les réformes commerciales, le désengagement des entreprises publiques et les dépenses sociales) sur le bien-être de différents groupes sociaux, en mettant particulièrement l'accent sur les pauvres et les groupes vulnérables. Selon les circonstances spécifiques du pays, divers outils sont utilisés dans les AIPS pour évaluer les retombées des politiques. Citons notamment les analyses d'incidence, les enquêtes d'impact social, les modèles de microsimulation reposant sur les enquêtes auprès des ménages et les modèles mathématiques d'équilibre général. Les données utilisées sont fournies par les gouvernements, qui les recueillent dans le cadre de consultations ouvertes, notamment avec la société civile. L'AIPS permet de recommander une modification des politiques proposées ou un renforcement des dispositifs de protection sociale qui accompagnent les nouvelles politiques.

V

Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

Plus les gens ressentent le poids de l'impôt, plus ils surveillent jalousement les dépenses publiques, mieux cela vaut pour eux et pour leurs gouvernants.

Francis Wayland (1796–1865)

Le rééquilibrage des finances publiques n'intervient pas dans le vide. Il ne suffit pas qu'un ministre des finances décide de procéder à un ajustement budgétaire; la décision doit être appliquée et appuyée par les institutions publiques. Si les institutions budgétaires sont boiteuses, même les mesures les mieux conçues ne donnent parfois aucun résultat. Les institutions principalement concernées par la mise en œuvre et la poursuite de l'ajustement budgétaire sont celles qui sont responsables de l'administration des recettes (services fiscaux et douaniers), de la gestion du budget (administration des finances publiques) et des relations intergouvernementales.

Modernisation de l'administration des recettes

La qualité de l'administration des recettes est déterminante pour que l'on puisse les augmenter et mettre en œuvre une politique dans ce domaine (Silvani and Baer, 1997). Les services des douanes sont confrontés à des difficultés accrues découlant, par exemple, de la libéralisation des échanges, des obligations résultant de la participation à l'Organisation mondiale du commerce et de la nécessité croissante de protéger les frontières nationales (Keen, 2003). Une administration moderne et forte sera plus à même d'appliquer efficacement les nouvelles mesures et de produire ainsi une augmentation rapide des recettes. Les administrations défaillantes et obsolètes doivent être réformées afin d'améliorer durablement leurs résultats.

La modernisation de l'administration des recettes implique d'adopter le principe de respect volontaire en vertu duquel les contribuables et les entreprises sont censées se conformer à leurs obligations sans grande intervention de la part des autorités. Selon ce principe, aucune administration des recettes

V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

ne peut déterminer exactement les obligations fiscales de chaque contribuable, ni contrôler leur respect. Ce principe impose une autoévaluation par laquelle les contribuables et les entreprises — qui ont accès aux informations nécessaires et à l'aide des services fiscaux et douaniers — calculent eux-mêmes leur impôt, rédigent leur déclaration et acquittent les impôts et les taxes qu'ils ont eux-mêmes calculés. Les erreurs d'évaluation et le défaut de paiement les exposent à des contrôles fiscaux et à des pénalités. Les administrations fiscales et douanières ont pour rôle, premièrement, d'aider les contribuables et les entreprises à comprendre leurs obligations et à s'en acquitter et, deuxièmement, de prendre les mesures nécessaires contre les contrevenants, en particulier ceux qui sont à l'origine des manques à percevoir les plus importants.

Outre ces principes généraux, une administration moderne des recettes implique :

- *Une législation claire et simple.* Les lois et réglementations faciles à comprendre et à appliquer favorisent la bonne administration des recettes et réduisent au minimum les efforts requis des contribuables et des entreprises et le coût des mesures visant à garantir le civisme fiscal.
- *Des systèmes et procédures de recouvrement efficaces.* L'administration de l'impôt et le respect de la législation fiscale gagnent à s'appuyer sur des systèmes d'évaluation, de déclaration et de paiement simples et sans complications inutiles. Les administrations fiscales doivent trouver un équilibre entre, d'une part, les contrôles nécessaires à la protection des recettes et, d'autre part, les coûts et désagréments imposés aux entreprises pour qu'elles s'acquittent de leurs obligations.
- *Une mentalité de service.* Les administrations fiscales et douanières sont de plus en plus fréquemment appelées à améliorer leurs services aux entreprises. C'est particulièrement le cas des douanes, où l'amélioration des services a une incidence directe sur les coûts et stimule la compétitivité des exportateurs et des importateurs.
- *Des programmes de vérification fondés sur l'analyse des risques.* Les administrations modernes optimisent le recouvrement de l'impôt en concentrant leurs interventions sur les contribuables et les entreprises qui présentent le plus de risques à cet égard. Les administrations fiscales et douanières doivent se doter de procédures de gestion des risques et améliorer leur capacité d'analyse afin de mieux comprendre la composition de la masse des contribuables et des entreprises et leur comportement à l'égard de l'impôt.

- *Une structure organisationnelle fondée sur les fonctions.* L'expérience montre que les services fiscaux organisés sur la base de leurs principales fonctions (par exemple contrôle fiscal et mise en recouvrement de l'impôt) fonctionnent de façon plus efficiente que les administrations qui sont organisées selon la nature des impôts. Les structures axées sur les fonctions facilitent la spécialisation, éliminent les doubles emplois et les inefficiences qui caractérisent les organisations basées sur la nature des impôts.
- *Une automatisation poussée.* Comme le recouvrement implique le traitement d'un gros volume d'opérations, les administrations modernes font grand usage des technologies de l'information. L'informatisation des systèmes est nécessaire aussi pour le traitement des informations et les analyses qui sous-tendent les démarches fondées sur la gestion des risques.
- *Un traitement différencié des contribuables en fonction de leur capacité contributive.* Les administrations fiscales ont de plus en plus tendance à se concentrer sur les plus gros contribuables. Dans un premier temps, ceci implique la création d'un service spécialisé (encadré 9). Plusieurs administrations fiscales ont segmenté davantage la population des contribuables et mis en place des programmes de recouvrement et de services adaptés aux besoins et aux profils de risque des petites et moyennes entreprises.
- *Une gestion efficace.* Les administrations modernes de recouvrement de l'impôt considèrent de plus en plus souvent que la présence d'une solide équipe de professionnels est essentielle pour élaborer la stratégie de recouvrement, faire connaître les orientations et les objectifs de la gestion au personnel et aux autres parties concernées, faire en sorte que l'organisation soit centrée sur une amélioration constante et fondamentale des résultats, et non plus sur des objectifs de recettes à court terme, et veiller à ce que les ressources correspondent aux résultats escomptés.

Tout cela nécessite énormément de temps : la mise en œuvre d'un programme complet de modernisation peut prendre entre trois et cinq ans. Toutefois, les retombées commencent à se faire sentir dès que les nouveaux systèmes et les nouvelles procédures entrent en action. En revanche, il faut davantage de temps pour que le comportement des contribuables évolue en profondeur face à une administration fiscale plus efficace. À court terme, il est difficile de produire des recettes rapidement sur la seule base d'une réforme de l'administration, et les efforts doivent être dirigés vers des aspects spécifiques du manque de civisme fiscal :

Encadré 9. Caractéristiques des services fiscaux spécialisés dans les gros contribuables

Contribuables concernés. Selon les critères de sélection utilisés, les impôts pris en compte et les ressources engagées, ces services spécialisés couvrent généralement de 60 à 80 % des recettes fiscales intérieures, mais rarement plus de 500 à 1.000 contribuables (soit généralement 1 à 2 % du total).

Impôts concernés. Dans les pays en développement, la plupart des services fiscaux et des services d'audit spécialisés dans les gros contribuables axent leurs activités sur la collecte, la répression des infractions et l'audit dans les domaines 1) de l'impôt sur les sociétés et sur le revenu; 2) de la TVA ou de la taxe sur les ventes; 3) des droits d'accise; enfin, 4) des impôts retenus à la source par les entreprises sur les salaires de leurs employés.

Critères d'identification des gros contribuables. Le chiffre d'affaires annuel est le moyen le plus objectif et le plus efficace d'identifier les gros contribuables. D'autres critères sont parfois utilisés, faute de mieux, notamment 1) le volume des arriérés d'impôts; 2) le niveau des importations; et 3) le secteur économique (par exemple les banques et les compagnies d'assurances).

Organisation et fonctions des services fiscaux spécialisés dans les gros contribuables. Les structures organisationnelles fondées sur les fonctions donnent les meilleurs résultats. Les principales fonctions sont l'enregistrement, toutes les tâches de traitement de l'information, l'assistance aux contribuables, le contrôle du recouvrement et la répression des infractions, enfin, l'audit des contribuables.

Stratégie de service. Les services fiscaux spécialisés centralisent toutes les demandes d'information des gros contribuables, celles qui sollicitent une décision juridique sur certains aspects techniques importants, etc.

Stratégie d'audit. Compte tenu de l'importance des recettes en jeu, de la complexité de nombreuses transactions et du traitement de leur fiscalité, les gros contribuables doivent souvent faire l'objet d'audits particulièrement attentifs. Il est donc relativement fréquent que les services fiscaux spécialisés consacrent à l'audit 50 % ou plus de leurs ressources.

- Renforcement du contrôle des gros contribuables. Il faut compter environ un an pour créer un service spécialisé dans la gestion des gros contribuables; les agents les plus compétents doivent y être affectés.
- Assurance que les entreprises d'État respectent leurs obligations fiscales. C'est là un bon moyen de montrer au secteur privé que l'administration publique entend faire appliquer la législation fiscale.

- Mise en œuvre de programmes de recouvrement coercitifs des arriérés les plus récents et les plus importants, s'appuyant sur des équipes spécialisées formées à cet effet.
- Création d'équipes de contrôle fiscal spécialisées pour les secteurs problématiques et mise en œuvre de contrôles éclair rigoureux en matière de TVA pour témoigner d'une présence crédible de l'administration auprès des contribuables.
- Il peut s'avérer utile de constituer des équipes pour l'enregistrement des contribuables qui se sont exclus du régime fiscal, à condition que leurs efforts soient axés sur les contribuables de taille moyenne plutôt que sur un grand nombre de petits contribuables non productifs.
- Si le seuil de la TVA est fixé à un niveau trop bas, son augmentation contribue à libérer des ressources jusque-là absorbées par la gestion d'un grand nombre de contribuables non productifs et à les réorienter vers le groupe plus rentable des contribuables de taille moyenne. Pour ces derniers, la présentation de déclarations trimestrielles plutôt que mensuelles permet de réduire sensiblement le traitement administratif et de réaffecter les ressources utilement.

Gestion efficace des finances publiques

Les ajustements budgétaires exigent un système efficace de gestion des finances publiques (Potter and Diamond, 1999). Ce système fournit un cadre permettant aux décideurs de déterminer l'ampleur de l'ajustement requis et les outils qui seront utilisés à cette fin. Le système de gestion des finances publiques est un processus technique à étapes multiples qui débute par la préparation du budget et s'achève avec son exécution, sa comptabilisation et sa publication. Toutefois, même les systèmes de préparation et d'exécution les plus solides peuvent être fragilisés par une mauvaise gouvernance et par la défaillance des institutions. Les budgets et les systèmes de gestion des finances publiques doivent donc être soutenus par les hauts fonctionnaires et par les responsables politiques. Les ministères des finances doivent être en mesure d'imposer une discipline budgétaire aux services dépensiers qui ne sont pas protégés par le favoritisme politique. Par ailleurs, les différents volets du processus de gestion doivent être correctement coordonnés, et le cadre juridique doit appuyer la détermination du pouvoir exécutif et s'appuyer sur elle.

Dans le cadre de l'ajustement budgétaire, le système de gestion des finances publiques doit avant tout permettre un contrôle global : les résul-

V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

tats obtenus en matière de dépenses doivent être conformes à la politique macrobudgétaire. Ce principe fondamental de la bonne gestion budgétaire exige que l'on *parte sur de bonnes bases*. Le budget doit refléter l'ensemble des passifs prévus. Il faut en outre des informations fiables et à jour pour permettre une réelle maîtrise des dépenses qui évolue avec les conditions macroéconomiques. Faute de ces bases, même les meilleures politiques échoueront, les objectifs de réduction du déficit budgétaire ne seront pas atteints, les arriérés de paiement continueront de s'accumuler et les priorités de dépenses ne seront pas respectées.

Pour aller au-delà de ces objectifs élémentaires de stabilisation, le système de gestion des finances publiques doit viser une *amélioration de l'efficacité des dépenses*. Il doit fournir aux décideurs des informations et des mécanismes qui assurent l'efficacité de la production (les résultats doivent être obtenus à moindre coût) et l'efficacité de l'affectation des ressources (les résultats doivent se combiner de façon optimale). Les coûts de la gestion des fonds publics doivent également être réduits au minimum.

Préparation du budget

Les procédures d'élaboration du budget diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction des systèmes et des capacités. Des principes communs peuvent toutefois être dégagés.

Partir sur de bonnes bases implique qu'il faut s'assurer que le budget couvre toutes les dépenses nécessaires afin que les responsables puissent prendre les décisions qui s'imposent pour obtenir une situation budgétaire satisfaisante. Dans nombre de pays, cela signifie élargir rapidement la couverture budgétaire, formuler des prévisions budgétaires annuelles plus réalistes et rééquilibrer les budgets des dépenses récurrentes et des dépenses de développement. Les deux principes fondamentaux sont :

- *La prise en compte des contraintes macroéconomiques*. La meilleure solution consiste à ce que le ministère des finances fixe le plafond de dépense globale (approche «descendante»). La démarche «ascendante», où le volume de dépense est plus dicté par les demandes des ministères que par les considérations macroéconomiques, risque de miner la crédibilité du budget et de menacer la stabilité macroéconomique.
- *L'unification du budget*. Les recettes et dépenses doivent être considérées comme un ensemble pour déterminer les objectifs budgétaires annuels. Le budget doit couvrir toutes les entités qui fonctionnent sur une base non commerciale, appartiennent à l'État, ou sont placées sous son contrôle et

sont majoritairement financées sur le budget national. Lorsque le budget est fragmenté — par exemple scindé en un budget des dépenses courantes, un budget de développement et des fonds extrabudgétaires —, il est plus difficile de dresser un tableau complet des finances publiques, d'évaluer les charges récurrentes au titre des plans d'investissement et de se prémunir contre les doubles emplois.

Pour *améliorer l'efficacité des dépenses*, le processus d'élaboration du budget doit permettre d'identifier et de mettre en tête des priorités les activités qui stimulent la croissance et réduisent la pauvreté. Dans nombre de pays, cela signifie améliorer les classifications budgétaires, adopter un cadre budgétaire pluriannuel et introduire progressivement la mesure de la productivité et des résultats dans le processus de préparation du budget. Plusieurs grands principes doivent être respectés :

- *Universalité*. Toutes les ressources doivent être versées à un fonds commun pour être ensuite affectées conformément aux priorités publiques. Les priorités rigides — comme les fonds préaffectés à des emplois particuliers — sont souvent mises en place pour des raisons d'économie politique et rendent l'affectation des ressources inefficace et difficile à modifier. Ces priorités peuvent en outre compliquer le rééquilibrage des finances publiques dans la mesure où elles ne peuvent être réexaminées et n'entrent pas en compétition avec les autres programmes pour l'affectation de crédits.
- *Planification pluriannuelle*. L'efficacité des dépenses repose sur l'élaboration régulière de cadres de planification à moyen terme par fonction, par ministère et, dans l'idéal, par programme. Or les budgets portent souvent sur le seul exercice en cours, ou sont établis par une modification marginale du budget précédent, ce qui ne permet pas de tenir compte des circonstances futures. En conséquence, ils ne sont pas viables. La planification pluriannuelle doit être fondée sur la politique en vigueur et faciliter l'évaluation des nouvelles politiques. Elle doit également être coordonnée avec les opérations de gestion de la dette.
- *Définition des priorités*. Il est essentiel de hiérarchiser les dépenses pour pouvoir atteindre les objectifs de réduction du déficit ou des dépenses et aider les ministères dépensiers à limiter leurs demandes. Si les priorités ne sont pas annoncées à un stade suffisamment tôt dans le processus d'élaboration du budget, on aboutit généralement à des dérapages ou à des arriérés.
- *Précision de la nomenclature*. Les systèmes de classification budgétaire doivent être conçus de manière à ce que les budgets soient correctement conçus, exécutés et vérifiés. À défaut, on ne peut pas comprendre comment

V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

les dépenses sont affectées entre les différents postes et programmes, et donc connaître celles qui doivent être ajustées et comment. Les postes de dépense doivent être classés par administration responsable (pour l'aspect administratif), par destination (pour l'aspect fonctionnel), par utilisation (pour l'aspect économique) et — notamment dans les systèmes de gestion élaborés — par programme (par exemple pour faciliter le suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté) (encadré 10).

Exécution du budget et information

Une fois voté, le budget doit être exécuté de manière à permettre l'ajustement budgétaire prévu et à s'adapter aux chocs intervenant dans l'année. Cela requiert des procédures efficaces d'exécution budgétaire.

Pour *partir sur de bonnes bases*, il faut remédier aux problèmes qui sont à l'origine des dépassements budgétaires et des arriérés de paiement. Il s'agit notamment de la prolifération des procédures exceptionnelles qui échappent au contrôle des dépenses, et du difficile rapprochement des états financiers des banques et des comptes budgétaires, problème partiellement dû au manque de données fiables et à jour sur les dépenses en liquide. Ces problèmes peuvent être résolus de plusieurs manières :

- *Contrôle des dépenses en cours d'exercice.* Les contrôles doivent porter sur toutes les étapes de l'exécution du budget (autorisation, engagement, vérification, ordonnancement, paiement et comptabilisation). De nombreux systèmes de caisse ne fournissent pas d'informations utiles sur les sommes engagées, et un contrôle insuffisant des dépenses favorise la constitution d'arriérés.
- *Adoption d'un plan de trésorerie visant à s'assurer que le budget est exécuté aussi sagement que possible.* Le plan de trésorerie doit prévoir les paiements qui arrivent à échéance et s'assurer de la disponibilité des fonds nécessaires à cette fin. Lorsqu'un déficit est prévu dans les mois à venir, et qu'un rationnement des liquidités ne peut être évité, les autorisations peuvent être réduites dans la mesure nécessaire. Toutefois, des arriérés ne manqueront pas de s'accumuler si les engagements des ministères ne sont pas eux aussi réduits.
- *Information et rapprochement des comptes.* La présentation rapide de rapports sur l'exécution du budget en cours d'exercice, le rapprochement systématique des données et la définition claire de la base comptable sont autant d'éléments essentiels à la bonne mise en œuvre de l'ajustement budgétaire.

Encadré 10. Suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté

Les dépenses publiques peuvent et doivent jouer un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté. Ceci impose toutefois au gouvernement de savoir quelles sommes il y consacre et à quels usages. Le principe de base est que toutes les dépenses liées à la lutte contre la pauvreté doivent faire l'objet d'un suivi. Si l'effort de suivi reste partiel, on ne peut avoir la certitude que ces dépenses augmentent dans leur ensemble. Les systèmes de classification budgétaire bien conçus peuvent s'appuyer sur les structures en place pour identifier et surveiller ces dépenses. Dans les autres cas, la création d'un fonds «virtuel» de lutte contre la pauvreté peut s'avérer une solution à court terme. Il s'agit d'une classification limitée permettant de fournir des informations financières concernant spécifiquement les dépenses engagées pour réduire la pauvreté. Les postes budgétaires considérés (par le pays) comme utiles pour la lutte contre la pauvreté sont «étiquetés», et leur ensemble constitue le fonds virtuel. Tous les postes ainsi désignés font l'objet d'un suivi assuré par le ministère des finances au titre de l'exécution globale du budget.

Les fonds distincts et institutionnalisés de lutte contre la pauvreté — où les crédits sont affectés à un compte distinct et où les dépenses sont engagées en marge du système de gestion des finances publiques — posent des problèmes pour les raisons suivantes :

- Ils ne rendent pas nécessairement compte des dépenses supplémentaires en faveur de la réduction de la pauvreté. Comme les ressources sont fongibles, le pays peut compenser les dépenses engagées par le fonds en réduisant ses dépenses dans le même domaine.
- Ils portent atteinte au caractère global du budget. L'affectation de compétences techniques, qui sont déjà limitées, à la création et à la gestion de ces fonds aggrave les problèmes de transparence, de doubles emplois et de gouvernance du budget dans son ensemble. Ces fonds ont tendance à rigidifier le budget sans pour autant dégager des financements supplémentaires pour la lutte contre la pauvreté.

Même lorsque les dépenses de réduction de la pauvreté sont identifiées, leur suivi exige des systèmes efficaces de comptabilisation, d'information et d'audit de la part des pouvoirs publics. Or, dans nombre de pays pauvres, ces systèmes présentent de graves défaillances et ne permettent pas toujours une surveillance adéquate. En particulier, les dépenses financées par les donateurs sont rarement prises en compte, et les rapports sur les dépenses publiques sont souvent imprécis ou tardifs. Le suivi peut aussi s'avérer plus difficile lorsque la responsabilité des programmes de réduction de la pauvreté est confiée aux collectivités locales.

V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

L'efficience des dépenses peut être améliorée durant le processus d'exécution budgétaire et de publication des résultats si l'on réduit les coûts de gestion des finances publiques, par exemple en créant un compte unique du Trésor et en instaurant un système intégré de gestion financière. Il est également important d'améliorer la qualité des rapports pour plus de transparence et de responsabilité, par exemple en passant à une comptabilité d'exercice et en améliorant la gestion et la comptabilisation des flux d'aide. Ces problèmes peuvent être résolus de plusieurs façons :

- *Mise en place d'un cadre institutionnel approprié.* Les ministères et organismes dépensiers doivent être responsables de l'exécution du budget en assurant les prestations de services prévues. Le ministère des finances est, quant à lui, responsable des contrôles réglementaires, de la planification de la trésorerie et de la gestion de la dette. Un nombre croissant de pays en développement renforcent aujourd'hui les services du Trésor au sein du ministère des finances pour mieux s'acquitter de ces fonctions.
- *Regroupement de l'ensemble des ressources financières publiques dans un système comptable unique.* On constate dans de nombreux pays une tendance manifeste, et souhaitable, au regroupement des opérations bancaires de l'État en un compte du Trésor unique placé sous le contrôle du ministère des finances. Ces comptes uniques fournissent des informations complètes sur les fonds publics, permettent un contrôle plus strict des flux de trésorerie (et des rapprochements comptables), réduisent le coût des emprunts, limitent le plus possible les soldes de trésorerie inactifs et améliorent l'efficience et la transparence de l'exécution du budget.
- *Regroupement des différentes étapes de l'exécution du budget dans un système intégré d'information sur la gestion financière.* Cela permet une meilleure gestion des fonds publics, un contrôle financier plus strict, un suivi plus efficace de la situation de trésorerie, un plan de trésorerie mieux conçu et une meilleure information budgétaire. Les données nécessaires à l'élaboration du budget y gagnent en qualité. L'informatisation de ces systèmes intégrés, bien qu'elle soit coûteuse et complexe, peut par ailleurs améliorer l'efficience.
- *Contrôles et audits internes et audits (externes) indépendants.* Ces procédures peuvent être utiles si le personnel est compétent et si les recommandations de l'audit sont effectivement appliquées. Toutefois, elles peuvent favoriser la corruption si les faiblesses de la gouvernance ne sont pas corrigées.

On pourrait dresser une longue liste des fonctions que devrait assumer un système de gestion des finances publiques dans une situation idéale; or les ressources nécessaires au renforcement de ces systèmes sont limitées dans de nombreux pays. De plus, ce qui est adapté à la situation d'un pays développé ne l'est pas forcément à celle d'un pays en développement. En conséquence, la conception et l'échelonnement des réformes de la gestion des finances publiques sont fonction du pays, de ses besoins, de sa situation initiale et de ce qui est envisageable dans la pratique. Pour nombre de pays en développement, le principe de base est de veiller à ce que les conditions requises soient réunies avant d'engager des réformes plus poussées. À défaut, les risques de gaspillage financier sont considérables et cela peut même mettre en péril des éléments critiques du système de gestion existant. Les problèmes d'échelonnement des mesures et de prise en compte des capacités existantes se posent de façon particulièrement aiguë dans les pays qui sortent d'un conflit (encadré 11).

Efficacité des relations entre les administrations publiques

Pour que l'ajustement budgétaire porte ses fruits à l'échelle du pays tout entier, les finances publiques doivent être contrôlées au niveau infranational. En effet, l'expérience montre que la discipline du marché ne suffit pas à elle seule à empêcher l'accumulation d'une dette non viable et qu'elle doit être complétée par d'autres méthodes de contrôle de l'emprunt (Ter-Minassian, 1997).

Les contrôles de l'emprunt peuvent prendre la forme de règles appliquées aux échelons inférieurs des administrations publiques, ou de contrôles directs de l'emprunt infranational. Dans le premier cas, les limites d'endettement des administrations publiques infranationales peuvent être fixées en fonction de critères qui imitent la discipline de marché, comme les niveaux actuel et prévu du service de la dette par rapport aux recettes. Des contrôles directs peuvent aussi être mis en place. Il peut s'agir de plafonds annuels sur l'endettement global des administrations infranationales, d'une supervision par l'administration centrale qui autorise les emprunts et/ou d'une centralisation de tous les emprunts publics.

Dans les pays où les collectivités infranationales sont autonomes, l'administration centrale n'a pas toujours le pouvoir de fixer les limites légales d'endettement ou d'imposer d'autres dispositions du même ordre. Dans ce cas, les transferts de l'administration centrale jouent un rôle capital; elle-même doit parallèlement s'engager à ne pas renflouer les administrations infranationales.

Encadré 11. Reconstruction des institutions budgétaires dans les pays qui sortent d'un conflit

Les ajustements budgétaires sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre dans les pays dont les institutions ont été affaiblies, ou anéanties, par un conflit. La stratégie de reconstruction des institutions doit être adaptée à la capacité du pays, axée sur les aspects essentiels, mais néanmoins souple et conforme à l'objectif à long terme, à savoir l'adoption d'une fiscalité moderne (FMI, 2004b). Cette stratégie comprend trois étapes :

- *Création d'un cadre juridique/réglementaire de gestion budgétaire.* La législation en vigueur devra être réexaminée dans le but de simplifier les lois et procédures fiscales, ou d'en adopter de nouvelles si les premières sont inadaptées.
- *Création/renforcement de l'autorité budgétaire centrale.* Cette autorité compte généralement quatre départements : un département du budget, un département du Trésor et des départements distincts pour les services fiscaux et les services douaniers. Certains pays ont également mis en place un mécanisme spécialisé chargé de coordonner l'assistance des donateurs. La décentralisation qui s'avère souvent nécessaire pour consolider la paix ne doit pas porter préjudice aux réformes économiques et au contrôle budgétaire.
- *Définition de politiques appropriées en matière de recettes et de dépenses et renforcement simultané de l'administration des recettes et de la gestion des finances publiques.* Pour la politique fiscale, cela peut signifier une plus grande ouverture d'esprit à l'égard de certaines mesures sous-optimales — comme les taxes à l'exportation — qui permettent de générer des recettes dont le pays a un besoin urgent. Pour l'administration des recettes, cela implique de se concentrer sur les procédures de base, notamment sur des systèmes de déclaration des revenus et de paiement de l'impôt qui soient faciles à respecter. Enfin, pour la gestion des finances publiques, il faut mettre en œuvre des systèmes simplifiés, par exemple une classification du budget en fonction de quelques grandes catégories de dépenses qui seront affinées ultérieurement.

La plupart des pays ont un système de partage des recettes (par lequel l'administration centrale perçoit les recettes et en transfère une partie aux administrations infranationales); toutefois, le recours excessif à cette méthode de financement peut porter préjudice au rééquilibrage des finances publiques. L'administration centrale peut, par exemple, se trouver contrainte d'augmenter les recettes dans une proportion supérieure à la réduction prévue du déficit global afin de couvrir des dépenses qui sont engagées

par les administrations infranationales au-delà des fonds préaffectés ou des recettes partagées.

Problèmes de conception et choix des incitations

En théorie, l'affectation des dépenses aux échelons locaux permet d'améliorer l'efficacité des services puisque l'offre de biens publics correspond dès lors plus étroitement aux besoins des collectivités et que la gouvernance s'en trouve améliorée. Dans la pratique, les gains d'efficacité peuvent être considérablement réduits par l'absence de responsabilités claires et chiffrées en matière de dépenses et par le manque de contrôle institutionnel. Par ailleurs, dans les pays caractérisés par des disparités régionales de revenu, le transfert des responsabilités en matière de dépenses aux échelons administratifs infranationaux doit être systématiquement accompagné de transferts de péréquation, ce qui n'est pas toujours politiquement réalisable (Ahmad and Craig, 1997). Dans ces circonstances, la décentralisation a pour effet d'intensifier les disparités régionales, tant du point de vue de l'offre que de la qualité des services, ce qui est préjudiciable pour les pauvres.

Du côté des recettes, le principal objectif est la responsabilisation de l'utilisation des fonds publics, qui doit cependant laisser à l'administration centrale des instruments suffisants en vue de la stabilisation et de la redistribution des ressources. Il faut donc adopter un système d'attribution de sources de revenu propres aux différents échelons des administrations publiques, et le compléter par différents types de transferts visant à combler l'écart ainsi créé entre les affectations de recettes et de dépenses.

Il convient d'allouer à l'administration centrale les impôts prélevés sur les assiettes fiscales mobiles (par exemple l'impôt sur les bénéfices) afin d'éviter la concurrence fiscale entre les différents échelons des administrations publiques; les impôts plus sensibles aux fluctuations du revenu (ou ceux qui se prêtent le mieux aux efforts de stabilisation); et les impôts perçus sur une assiette qui est inégalement répartie entre les régions (par exemple les taxes sur les ressources naturelles) pour des raisons de redistribution (Norregaard, 1997). Les taxes en cascade, comme la TVA, qui sont difficiles à coordonner et à administrer à l'échelon infranational, se prêtent mieux à un recouvrement centralisé. En revanche, les taxes uniques et les droits d'accise peuvent être aisément alloués aux administrations régionales. Les impôts fonciers, les patentes et les différents types de redevances correspondant aux services locaux se prêtent particulièrement bien à une imposition locale compte tenu de leur assiette relativement stable. L'impôt sur le revenu des personnes

V. Comment les institutions peuvent-elles appuyer l'ajustement budgétaire?

physiques peut également être partiellement alloué aux administrations infranationales au moyen du système d'imposition «gigogne».

Dans la plupart des cas, les attributions de recettes entraînent d'importants déséquilibres verticaux — à savoir des déséquilibres budgétaires entre l'administration nationale et les échelons infranationaux — ainsi que des déséquilibres horizontaux dans l'ensemble des administrations publiques qui ne sont pas toutes également en mesure de percevoir des recettes par elles-mêmes et n'ont pas les mêmes besoins de dépenses. Il convient de remédier à ces déséquilibres en procédant à des transferts entre les différentes collectivités locales. C'est essentiel, non seulement pour promouvoir une répartition plus équitable des ressources, mais aussi pour s'assurer que l'emprunt des administrations infranationales est efficacement limité.

Les transferts aux administrations infranationales peuvent être regroupés en deux grandes catégories : les dispositifs de partage des recettes et les transferts directs (dons). Il faut distinguer les dons de nature générale (inconditionnels) et les dons à destination spécifique (conditionnels). Ces derniers peuvent être plafonnés ou non. Les dispositifs de partage des recettes et les dons peuvent être adaptés en fonction des besoins de redistribution. En règle générale, les transferts basés sur des critères objectifs, tels que la population et le revenu par habitant, incitent à l'utilisation efficiente des ressources et à l'effort fiscal. *A contrario*, les transferts qui ont pour but de combler les écarts engendrent des incitations néfastes qui peuvent entraîner des surcoûts et des dépassements budgétaires.

Institutions essentielles

Il faut des institutions fortes et une bonne transparence à tous les échelons des administrations publiques pour obtenir les avantages potentiels d'une déconcentration des pouvoirs en matière de dépenses. Dans la plupart des pays en développement et des économies de marché émergentes, cela requiert une amélioration considérable des capacités des administrations infranationales. La coordination de la politique budgétaire d'ensemble implique par ailleurs l'existence de systèmes rapides et complets d'information et de contrôle à tous les échelons.

Les insuffisances du contrôle des administrations infranationales et le manque de contraintes budgétaires strictes sont à l'origine de la mauvaise gouvernance et de l'absence de responsabilité financière dans de nombreux pays. Dans ces circonstances, la décentralisation a donné des résultats décevants en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité et de l'équité des

L'AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE COMME INSTRUMENT DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE

dépenses publiques, et elle a en même temps affaibli la situation budgétaire globale. Plusieurs pays ont alors amélioré leur processus budgétaire et formulé des lois sur la responsabilité budgétaire et des pactes de stabilité interne définissant les objectifs budgétaires ou les plafonds de dépenses imposés aux administrations infranationales. Pour que ces mesures soient efficaces, elles doivent être accompagnées de dispositifs crédibles de contrôle et de sanction à l'encontre des administrations infranationales qui enfreignent les règles ou ne respectent pas leurs obligations en matière de communication de leurs données financières.

Bibliographie

- Ahmad, Ehtisham, and Jon Craig, 1997, "Intergovernmental Transfers," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti, 1997, "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 44 (June), p. 210–48.
- Allen, Mark, Christoph Rosenberg, Christian Keller, Brad Setser, and Nouriel Roubini, 2002, "A Balance Sheet Approach to Financial Crisis," IMF Working Paper 02/210 (Washington: International Monetary Fund).
- Baer, Katherine, Olivier Benon, and Juan Toro, 2002, *Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience*, IMF Occasional Paper No. 215 (Washington: International Monetary Fund).
- Baldacci, Emanuele, Arye Hillman, and Naoko Kojo, 2004, "Growth, Governance, and Fiscal Policy Transmission Channels in Low-Income Countries," in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: International Monetary Fund), p. 67–104.
- Barr, Nicholas, 2002, *Le casse-tête des retraites : impératifs et choix des régimes de retraite*, FMI, Dossiers économiques, n° 29 (Washington, Fonds monétaire international).
- Baunsgaard, Thomas, 2001, "A Primer on Mineral Taxation," IMF Working Paper 01/139 (Washington: International Monetary Fund).
- Bernanke, Ben J., 1983, "Irreversibility, Uncertainty and Cyclical Investment," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 1, p. 85–106.
- Bruno, Michael, and William Easterly, 1998, "Inflation Crises and Long-Run Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 41, p. 3–26.
- Bulíř, Aleř, and Javier Hamann, 2001, "How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?" IMF Working Paper 01/167 (Washington: International Monetary Fund).
- Bulíř, Aleř, and Timothy Lane, 2004, "Aid and Fiscal Management," in *Helping Countries Develop; The Role of Fiscal Policy*, ed. by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriela Inchauste (Washington: International Monetary Fund).
- Chalk, Nigel A., and Richard Hemming, 2000, "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice," IMF Working Paper 00/81 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2002, "Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy," IMF Working Paper 02/101 (Washington: International Monetary Fund).

- Coelho, Isaias, Liam Ebrill, and Victoria Summers, 2001, "Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends," IMF Working Paper 01/67 (Washington: International Monetary Fund).
- Corbacho, Ana, and Hamid Davoodi, 2004, "Expenditure Issues and Governance in Central America," in *The Macroeconomy of Central America*, ed. by Robert Rennhack and Eric Offerdal (Washington: International Monetary Fund).
- Croce, Enzo, 2002, "Assessment of the Fiscal Balance," in *Macroeconomic Management, Programs, and Policies*, ed. by Mohsin Khan, Saleh Nsouli, and Chong-Huey Wong (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, Era, and Paul Wade, 2002, "The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries," IMF Working Paper 02/103 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, James, 1997, "Fiscal Aspects of Bank Restructuring," IMF Working Paper 97/52 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003, "Hedging Government Oil Risk," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- , Jeffrey M. Davis, and Andrew M. Wolfe, 1997, "Fiscal Accounting of Bank Restructuring," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 97/5 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, James, and Matthew Saal, 1997, "Macroeconomic Impact and Policy Response," in *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*, ed. by William E. Alexander, Jeffrey M. Davis, Liam P. Ebrill, and Carl-Johan Lindgren (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Jeffrey M., and others, 2000, *Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization*, IMF Occasional Paper No. 194 (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett, 2003, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Policy Implications," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, eds., 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: International Monetary Fund).
- Davoodi, Hamid, Erwin Tiongson, and Sawitree Asawanuchit, 2003, "How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending?" IMF Working Paper 03/227 (Washington: International Monetary Fund).
- Dornbusch, Rudiger, 1980, *Open Economy Macroeconomics* (New York: Basic Books).

- Drummond, Paulo, and Ali Mansoor, 2002, "Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers," IMF Working Paper 02/76 (Washington: International Monetary Fund).
- Easterly, William, and Sergio Rebelo, 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, p. 417–58.
- Easterly, William, Carlos A. Rodriguez, and Klauss Schmidt-Hebbel, 1994, *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Easterly, William, and Stanley Fischer, 2001, "Inflation and the Poor," *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 33 (May), p. 160–78.
- Ebrill, Liam P., Reint Gropp, and Janet G. Stotsky, 1999, *Revenue Implications of Trade Liberalization*, IMF Occasional Paper No. 180 (Washington: International Monetary Fund).
- Ebrill, Liam P., and others, 2001, *The Modern VAT* (Washington: International Monetary Fund).
- Fischer, Stanley, 1993, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32 (December), p. 485–512.
- Fonds monétaire international, 1986, *Manuel de statistiques de finances publiques* (Washington).
- , Département des finances publiques, 1997, *Ajustement budgétaire : principes directeurs*, FMI, Série des brochures, n° 49-F (Washington).
- , 1997, «Le FMI adopte des directives sur la gouvernance», *Bulletin du FMI*, volume 26, n° 15, 11 août.
- , 2001a, *Manuel de statistiques de finances publiques* (Washington).
- , 2001b, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.
- , 2002, *Aspects budgétaires du développement durable*, FMI, Série des brochures, n° 54-F (Washington).
- , 2003, «La dette publique des pays émergents est-elle trop lourde?», *Perspectives de l'économie mondiale, septembre 2003*, Études économiques et financières (Washington).
- , à paraître, *Promoting Fiscal Discipline* (Washington).
- , 2004a, "Public Investment and Fiscal Policy" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/pifp.pdf>.
- , 2004b, "Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/fad/2005/022505.htm>.
- , 2004c, "IMF Discusses Operational Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries," IMF Press Information Notice No. 04/119. Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04119.htm>.

- Fonds monétaire international, 2005a, "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021505.pdf>.
- , 2005b, "The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf>.
- , 2005c, "Review of PRGF Program Design—Overview" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm>.
- , 2005d, "Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805m.pdf>.
- , et Banque mondiale, 2001, *Guidelines for Public Debt Management* (Washington).
- Fonds monétaire international, Bureau indépendant d'évaluation, 2003, "Evaluation of Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs" (Washington). Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/fis/index.htm>.
- Fouad, Manal, Richard Hemming, Davide Lombardo, and Wojciech Maliszewski, 2005, "Fiscal Transparency and State-Owned Banks," in *The Future of State-Owned Financial Institutions*, ed. by G. Caprio, J. Fiechter, R. Litan, and M. Pomerleano (Washington: Brookings Press), p. 75–92.
- Ghosh, Atish, and Steven Phillips, 1998, "Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 45 (December), p. 672–710.
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Marianne Schulze-Ghattas, Aleš Bulíř, Javier Hamann, and Alex Mourmouras, 2002, *IMF-Supported Programs in Capital Account Crises: Design and Experience*, IMF Occasional Paper No. 210 (Washington: International Monetary Fund).
- Ghosh, Atish, Timothy Lane, Charalambos Christofides, Jun Kim, Laura Papi, Uma Ramakrishnan, Alun Thomas, and Juan Zalduendo, 2005, *The Design of IMF-Supported Programs*, IMF Occasional Paper No. 241 (Washington: International Monetary Fund).
- Glewwe, Paul, 2002, "Schools and Skills in Developing Countries," *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 2, p. 436–82.
- Gupta, Sanjeev, Kenneth Miranda, and Ian Parry, 1995, "Public Expenditure Policy and the Environment: A Review and Synthesis," *World Development*, Vol. 23 (March), p. 515–28.

- Gupta, Sanjeev, and others, 2000a, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, and others, 2000b, *Social Issues in IMF-Supported Programs*, IMF Occasional Paper No. 191 (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Erwin Tiongson, 2001, "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services," in *The Political Economy of Corruption*, ed. by Arvind K. Jain (London: Routledge).
- Gupta, Sanjeev, Keiko Honjo, and Marijn Verhoeven, 2001, "The Effectiveness of Government Expenditures: Experiences from Africa," *Journal of Policy Modeling*, Vol. 23, No. 4, p. 433–67.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello, and Raju Sharan, 2001, "Corruption and Military Spending," *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, p. 749–77.
- Gupta, Sanjeev, and others, 2002, *Is the PRGF Living Up to Expectations?* IMF Occasional Paper No. 216 (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, and Erwin Tjongson, 2003, "Public Spending on Health Care and the Poor," *Health Economics*, Vol. 12, Issue 8 (August), p. 685–96.
- Gupta, Sanjeev, and others, 2003a, "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: International Monetary Fund), p. 385–406.
- Gupta, Sanjeev, and others, 2003b, "Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government?" *Comparative Studies*, Vol. 45, No. 4, p. 554–76.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Erwin Tiongson, 2004, "Foreign Aid and Consumption Smoothing: Evidence from Global Food Aid," *Review of Development Economics*, Vol. 8, Issue 3 (August), p. 379–90.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Gabriela Inchauste, eds., 2004, *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy* (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, and others, 2004, "The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries," *Applied Economic Letters*, Vol. 11 (March 15), p. 209–12.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell, and Yongzheng Yang, 2005, "The Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa," IMF Working Paper 05/179 (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, and others, 2005a, "Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 24, Issue 3 (April), p. 441–63.
- Gupta, Sanjeev, and others, 2005b, "What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?" *International Journal of Finance & Economics*, Vol. 10 (October), p. 307–21.

- Harrison, Graham, and Russell Krelove, 2005, "VAT Refunds: A Review of Country Experience," IMF Working Paper 05/218 (Washington: International Monetary Fund).
- Heller, Peter, 1974, "Public Investment in LDCs with Recurrent Cost Constraint: The Kenyan Case," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, p. 251–72.
- , 1979, «L'insuffisance du financement des coûts de développement récurrents», *Finances & Développement*, volume 16 (Mars), p. 38–41.
- , 2002, "Considering the IMF's Perspective on a Sound Fiscal Policy," IMF Policy Discussion Paper 02/8 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003, *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges* (Washington: International Monetary Fund).
- , 2005a, "Understanding Fiscal Space," IMF Policy Discussion Paper 05/4 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2005b, "Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling-Up of Aid Flows," IMF Working Paper 05/180 (Washington: International Monetary Fund).
- Hemming, Richard, 2003, "Policies to Promote Fiscal Discipline," paper presented at the Conference on Political Economy of Policy Transfer, Learning, and Convergence, Tulane University, April 11–12.
- , 2004, "Promoting Fiscal Discipline," paper presented at APEC Deputies Meeting, Santiago, September.
- Hemming, Richard, Michael Kell, and Selma Mahfouz, 2000, "The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity—A Review of the Literature," IMF Working Paper 02/208 (Washington: International Monetary Fund).
- Hemming, Richard, and Murray Petri, 2000, "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability," IMF Working Paper 00/52 (Washington: International Monetary Fund).
- Ivanova, Anna, Michael Keen, Alexander Klemm, 2005, "The Russian 'Flat Tax' Reform," *Economic Policy: A European Forum*, Vol. 43 (July), p. 397–444.
- Keen, Michael, 2003, *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration* (Washington: International Monetary Fund).
- , and Jenny Lighthart, 2002, "Coordinating Tariff Reduction and Domestic Tax Reform," *Netherlands Journal of International Economics*, Vol. 56 (March), p. 489–507.
- Keen, Michael, and Alejandro Simone, 2004, "Tax Policy in Developing Countries: Some Lessons from the 1990s, and Some Challenges Ahead," in *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, ed. by Sanjeev Gupta, Benedict Clements, and Gabriela Inchauste (Washington: International Monetary Fund).
- Khan, Mohsin S., and Abdelhak S. Senhadji, 2001, "Threshold Effects in the Relationship Between Inflation and Growth," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 48, No. 1, p. 1–21.

- Kopits, George, and Steven Symansky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Mackenzie, George A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142 (Washington: International Monetary Fund).
- Mackenzie, George A., David W.H. Orsmond, and Philip R. Gerson, 1997, *The Composition of Fiscal Adjustment and Growth: Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies*, IMF Occasional Paper No. 149 (Washington: International Monetary Fund).
- Martin, Philippe, and Carol Ann Rogers, 1997, "Stabilization Policy, Learning-by-Doing, and Economic Growth," *Oxford Economic Papers*, Vol. 49, No. 1, p. 152–66.
- McLure, Charles E., 1999, "Tax Holidays and Investment Incentives: A Comparative Analysis," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, p. 326–39.
- Mintz, Jack M., 1990, "Corporate Tax Holidays and Investment," *The World Bank Economic Review*, Vol. 4 (Washington: World Bank), p. 81–102.
- Norregaard, John, 1997, "Tax Assignment," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- Ortiz, Guillermo, 2002, *Recent Emerging Market Crises: What Have We Learned?* Per Jacobsson Foundation Lecture (Basel: Bank for International Settlements and Per Jacobsson Foundation, July 7).
- Patillo, Catherine, H el ene Poirson, and Luca Ricci, 2004, "Through What Channels Does External Debt Affect Growth?" *Brookings Trade Forum 2003*, ed. by Susan M. Collins and Dani Rodrik (Washington: Brookings Institution Press), p. 229–78.
- Perotti, Roberto, 1996, "Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters," *American Economic Review*, Vol. 86 (May), p. 105–10.
- Petri, Murray, 2003, "Promoting Fiscal Transparency: The Complementary Roles of the IMF, Financial Markets, and Civil Society," IMF Working Paper 03/199 (Washington: International Monetary Fund).
- Potter, Barry H., and Jack Diamond, 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: International Monetary Fund).
- Prud'homme, Remy, and Anwar Shah, 2002, "Centralization v. Decentralization: The Devil Is in the Details" (unpublished; Washington: World Bank).
- Sargent, Thomas, and Neil Wallace, 1981, "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic," Federal Reserve Bank of Minneapolis, *Quarterly Review*, Vol. 5, No. 3.
- Schadler, Susan, and others, 1995, *IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements, Part I, Key Issues and Findings*, IMF Occasional Paper No. 128 (Washington: International Monetary Fund).

- Silvani, Carlos, and Katherine Baer, 1997, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," IMF Working Paper 97/30 (Washington: International Monetary Fund).
- Tanzi, Vito, 1998, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 45 (December), p. 559–94.
- , and Howell Zee, 1996, "Fiscal Policy and Long-Run Growth," IMF Working Paper 96/119 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2000, "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries," IMF Working Paper 00/35 (Washington: International Monetary Fund).
- Ter-Minassian, Teresa, ed., 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington: International Monetary Fund).
- , 1997, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- , and Jon Craig, 1997, "Control of Subnational Government Borrowing," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. by Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund).
- von Hagen, Jürgen, 1998, "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline" (unpublished; Bonn: Center for European Integration Studies, February). Disponible sur Internet : http://www.zei.de/download/zei_wp/B98-01.pdf.
- Zee, Howell H., 2004, *Taxing the Financial Sector: Concepts, Issues, and Practices* (Washington: International Monetary Fund).
- , Janet G. Stotsky, and Eduardo Ley, 2002, "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, No. 9, p. 1497–516.

Fiscal Adjustment for Stability and Growth
(French)

