



# Pédantisme ou Comment le FMI traite-t-il

Peter Heller

**P**OLITICIENS et économistes s'accordent à penser que, pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), les pays en développement doivent bénéficier d'une aide financière plus grande, en particulier sous forme de dons et de prêts concessionnels. Cependant, certains des partenaires au développement craignent que les normes comptables rigoureuses du FMI n'empêchent les pays de financer une augmentation des dépenses par des dons et prêts concessionnels supplémentaires. Leur crainte est que les programmes du FMI ne visent surtout à limiter le niveau du déficit budgétaire hors dons et ne tiennent pas compte de la concessionnalité des prêts, empêchant ainsi un pays d'utiliser tous les dons et prêts qui lui sont offerts.

Le présent article examine comment le FMI traite les dons et prêts inscrits au budget d'un pays, non seulement lorsqu'il analyse leurs effets sur le solde budgétaire, mais aussi, fait plus important, lorsqu'il évalue la politique budgétaire.

## Faire une place aux dons

Quand il analyse les conséquences macroéconomiques de la politique budgétaire d'un pays, le FMI examine généralement le solde budgétaire, *dons inclus* et *hors dons*, au volet des recettes. Il prête attention au déficit, car un déficit financé à l'aide d'emprunts peut s'avérer une source de tensions inflationnistes, évincer le crédit au secteur privé, déséquilibrer les comptes extérieurs d'un pays et porter la dette publique à un niveau financièrement insoutenable, nuisant ainsi à la croissance et, au bout du compte, à l'effort déployé à l'encontre de la pauvreté.

Dans cette optique, les dépenses financées par des dons extérieurs créent moins de difficultés que celles qui sont financées par des emprunts. En effet, pour un pays dont la principale préoccupation macroéconomique est d'assurer la viabilité de sa dette, le recours aux dons pour le financement de ses dépenses n'est pas générateur d'endettement. Il vaut mieux alors prendre comme cible budgétaire une mesure du déficit dans laquelle les dons soient inclus (voir tableau).

Cependant, il est aussi important de considérer le déficit budgétaire hors dons. Dans nombre de pays, une politique budgétaire trop tributaire des dons risque de se révéler insoutenable. Serait-il alors avisé de laisser les dons guider des décisions de dépense aux conséquences récurrentes? Par exemple, supposons qu'un gouvernement reçoive un don exceptionnel de 10 millions de dollars et accroisse de 10.000 le nombre de ses effectifs permanents. Sans la garantie que le don lui sera offert de nouveau dans les années à venir, on serait amené à craindre que, s'il conserve les nouveaux employés après avoir dépensé le don initial, il ne doive emprunter au secteur privé non bancaire ou recourir à la création de monnaie pour financer la hausse des dépenses salariales. Une autre crainte est que, si un pays cherche à contenir les pressions de la demande, les dépenses financées par des dons ne risquent d'avoir un effet

plus expansionniste sur la demande globale que les dépenses financées sur le produit des impôts intérieurs. Dans ce cas, c'est le déficit budgétaire hors dons qui permettra de mieux mesurer l'impact de la politique budgétaire sur la demande globale.

Aussi le FMI tient-il normalement compte dans ses opérations des *deux* mesures du déficit — dons inclus et hors dons. En général, la préférence est accordée au déficit, dons inclus, lorsque les dons sont de nature récurrente et stable, et au déficit hors dons si les dons sont de nature instable ou assez importants pour que les pressions de la demande se fassent sentir.

Bien entendu, les indicateurs du déficit budgétaire ne sont pas les seuls éléments qui entrent dans l'analyse par le FMI de la politique budgétaire. Par exemple, la composition du programme de dépenses du gouvernement est elle aussi à prendre en compte. Les dépenses qui sont en grande partie affectées à des investissements très productifs générateurs de croissance dans l'infrastructure matérielle et le capital humain sont préférées à celles qui sont destinées à des usages improductifs.

Plus généralement, l'expérience en la matière donne à penser qu'une évaluation complète de la position budgétaire d'un pays doit tenir compte de plusieurs autres facteurs, dont :

- sa capacité macroéconomique d'absorber des flux extérieurs additionnels — il s'agit de déterminer si tout nouveau don extérieur peut être dépensé sans exercer trop de pressions sur des ressources intérieures peu abondantes (non échangeables) de manière à éviter l'inflation et des pressions à la hausse sur le taux de change réel;
- la perspective d'apports continus de dons et de prêts concessionnels;
- le potentiel de croissance des recettes publiques (appelées à remplacer peu à peu les dons non récurrents) et le risque d'instabilité associé à la structure des recettes;
- la viabilité de sa politique budgétaire, déterminée par sa capacité d'assurer le service de sa dette — si, en dépit des dons et des prêts concessionnels reçus, un gouvernement se trouve dans l'incapacité d'assurer le service de sa dette future, il devra réduire son déficit budgétaire.

Le FMI a pris conscience de l'importance d'une approche nuancée et flexible en matière de ciblage budgétaire. Passant en revue les récents programmes des pays à faible revenu, Martin et Segura-Ubiergo (2004) constatent que le FMI a accepté de voir augmenter le niveau moyen des concours extérieurs (sous forme de dons comme de prêts concessionnels) et a même aidé les pays à attirer un surcroît d'aide. Dans la première année d'application des programmes appuyés par le FMI dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), l'aide extérieure était en moyenne d'environ 7 % du PIB, soit près de 1 % du PIB plus élevée qu'au cours de l'année précédant le programme. Les dons extérieurs ont augmenté de plus de ½ % du PIB et atteint 4 % du PIB pendant la première année du programme. Les dons se sont parti-

# prudence : les dons et les prêts?

## Quelques exemples de traitement comptables

L'effet des prêts concessionnels sur le déficit budgétaire varie selon le traitement comptable de l'élément de don.

(millions de dollars)

	Budget initial	Budget : don de 10	Budget : prêt concessionnel de 10 (méthode du FMI) <sup>1</sup>	Budget : prêt concessionnel de 10 (méthode des détracteurs) <sup>1</sup>
Total des dépenses	123	133	133	133
Total des recettes (hors dons)	120	120	120	120
Dons extérieurs	0	10	0	4 <sup>2</sup>
Prêts concessionnels	0	0	10	6 <sup>3</sup>
Total des recettes (dons inclus)	120	130	120	124
Déficit budgétaire (hors dons)	3	13	13	13
Déficit budgétaire (dons inclus)	3	3	13	9

Source : auteur.

<sup>1</sup>Par hypothèse, le prêt concessionnel a un élément de don de 40 %.

<sup>2</sup>Élément don du prêt concessionnel.

<sup>3</sup>Élément prêt commercial du prêt concessionnel.

culièrement accrus au Malawi et en Ouganda (de plus de 2½ points). En outre, lorsque les dons se sont révélés inopinément élevés et ont pu être facilement absorbés, le Conseil d'administration du FMI a souvent accordé une dérogation aux objectifs du programme et autorisé un niveau de dépenses et de déficit (hors dons) plus élevé que prévu.

### Prêts concessionnels

Une autre crainte souvent exprimée est celle d'un préjugé possible du FMI à l'encontre des prêts concessionnels. Il s'agit de prêts qui sont bonifiés de manière à être assortis de conditions plus avantageuses que les prêts commerciaux (taux d'intérêt plus bas et période de grâce et échéance plus longues). Ces prêts peuvent être considérés comme comportant un élément don et un élément prêt commercial. Cependant, comme il s'agit quand même d'emprunts, ils doivent être classés, selon les conventions comptables, «au-dessous de la ligne»; par conséquent, le déficit est incontestablement accru du montant total des dépenses financées par un prêt de ce type (voir la colonne 3 du tableau). Les détracteurs de l'approche du FMI soutiennent que l'élément don du prêt doit être traité comme tout autre don; par conséquent, pour un prêt de 10 millions de dollars qui comporte un élément de don de 40 %, le déficit, don inclus, n'augmenterait que de 6 millions de dollars par rapport au niveau initialement prévu au programme (colonne 4 du tableau), contre 10 millions selon les conventions comptables habituelles.

Cette méthode comptable ignore un élément crucial qui distingue les dons des prêts concessionnels, à savoir l'obligation de remboursement intégral associée à ces derniers. Ce qui a vraiment le caractère d'un don dans un prêt concessionnel, c'est la bonification d'intérêts, dont la valeur actualisée augmente avec

la durée de la période de grâce et des échéances du prêt. En conséquence, le don est effectivement fourni par fractions *sur la durée de vie du prêt*, et non en un seul versement. C'est sur ce principe que repose la méthode de comptabilité budgétaire du FMI.

Certains de ses détracteurs font valoir que l'élément de don — taux d'intérêt plus faible et période de grâce et échéance plus longues — doit être pris en compte dans l'élaboration de la politique budgétaire et l'évaluation de la viabilité des finances publiques. En fait, la méthode de comptabilité budgétaire du FMI suit ce principe de deux manières : premièrement, comme on l'a expliqué, en rendant compte du niveau plus faible des paiements d'intérêts

(par rapport à la norme commerciale) *de manière explicite* dans les comptes budgétaires des *années suivantes*; deuxièmement, en privilégiant la *valeur actualisée nette* de la dette (qui tient compte de la concessionnalité des prêts), et non sa valeur *nominale*, dans l'évaluation de la charge de la dette d'un pays (facteur essentiel à la détermination du plafond de déficit). Par conséquent, entre deux pays aux ratios dette nominale/PIB identiques, le pays dont la dette est en grande partie concessionnelle est celui qui serait considéré comme ayant la position budgétaire la plus soutenable et, partant, une plus grande marge de manœuvre pour accroître les dépenses ou réduire les impôts.

### Conclusion

Le FMI collabore étroitement avec les pays en développement, les bailleurs de fonds et d'autres organismes internationaux à la réalisation des ODM. Il cherche à faciliter l'apport à ses pays membres de concours financiers étrangers. Cependant, il doit aussi veiller à ce que l'aide additionnelle ne compromette pas leurs objectifs macroéconomiques fondamentaux — croissance, stabilité des prix et viabilité de la dette, qui sont à la base de toute réduction sensible de la pauvreté. Ce sont ces objectifs mêmes que le FMI cherche à protéger par le traitement qu'il applique aux dons et aux prêts dans son analyse du déficit budgétaire des pays membres. ■

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

#### Bibliographie :

Martin, Ricardo, and Alex Segura-Ubierno, 2004, "Social Spending in IMF-Supported Programs," *Independent Evaluation Office Background Paper 04/1*, disponible sur l'Internet à l'adresse [www.imf.org/external/np/ieo/index.htm](http://www.imf.org/external/np/ieo/index.htm).