

# Bulletin du FMI

Rôle de la politique budgétaire

## Gérer l'augmentation des apports d'aide

Shamsuddin Tareq

Département des finances publiques du FMI

20 juillet 2007

- Les autorités peuvent être confrontées à des défis dans l'utilisation judicieuse des apports massifs d'aide
- L'objectif du FMI est d'aider les pays à dépenser et absorber la totalité de l'aide
- Les engagements à long terme des bailleurs de fonds peuvent contribuer à réduire la volatilité de l'aide

Toutefois, les apports massifs peuvent poser des problèmes aux autorités dans l'utilisation judicieuse de l'aide pour le développement.

Les gouvernements doivent, par exemple, décider du montant de l'aide à dépenser sur le plan intérieur ou à épargner (dépense de l'aide), tandis que la banque centrale doit déterminer le montant des réserves de change liées aux apports d'aide à vendre sur le marché (absorption de l'aide). Ainsi, la politique budgétaire, conjuguée à la politique monétaire et à la politique de change, joue un rôle décisif dans la détermination du montant de l'aide à dépenser ou à absorber.

L'objectif du FMI est d'aider les pays à dépenser et absorber la totalité des apports d'aide, pourvu que la stabilité macroéconomique ne soit pas compromise et que l'aide soit utilisée efficacement. Sa stratégie à moyen terme prévoit d'aider les pays à faible revenu à se doter de politiques et d'institutions économiques susceptibles de leur permettre d'absorber de façon soutenable la hausse projetée des flux. Cet article examine quatre facteurs qui influencent l'élaboration de la politique budgétaire dans un contexte d'apports massifs d'aide :

- Comment déterminer la disponibilité à moyen terme des ressources pour le budget?
- Quels sont les critères qui doivent guider le choix des programmes de dépenses publiques à moyen terme?
- Comment les pays doivent-ils gérer la volatilité et l'incertitude de l'aide?
- Quelles sont les institutions clés dont un pays doit se doter pour utiliser efficacement les ressources, et comment les renforcer?

### Évaluer les flux d'aide

La première étape du processus consiste à collecter les données sur les intentions des bailleurs de fonds publics et privés quant aux futurs apports d'aide. Les autorités manquent souvent de données sur les flux d'aide privée et une partie de l'aide publique est fournie hors

du cadre budgétaire, ce qui complique l'estimation exacte des apports d'aide et la gestion des finances publiques. À partir des données disponibles sur les engagements et les intentions des donateurs, on doit procéder à des projections à moyen terme des ressources intérieures (par exemple, les impôts et autres recettes publiques).

La préservation et l'augmentation des recettes intérieures doivent faire partie intégrante de la politique budgétaire mise en œuvre par les autorités nationales face à la hausse des transferts. Étant donné que nombre de projets financés par le surcroît d'aide sont source de dépenses récurrentes à l'avenir, ces dépenses devront être financées par les ressources intérieures. Une augmentation insuffisante des recettes intérieures créerait des contraintes pour les autres dépenses ou réduirait la productivité des programmes en cours en raison d'affectation de ressources insuffisantes pour les opérations et la maintenance.

Les mesures visant à élargir l'assiette fiscale et à renforcer la mobilisation des recettes ont, par conséquent, un rôle crucial à jouer dans la viabilité des finances publiques et la réduction de la dépendance prolongée envers l'aide. Le renforcement des institutions et des capacités de gestion de l'aide (notamment les systèmes de gestion des finances publiques) est un élément essentiel d'une telle stratégie. Les systèmes de gestion des finances publiques se composent de l'ensemble des cadres, procédures et mécanismes institutionnels qui guident l'élaboration et l'exécution du budget, ainsi que la communication des données budgétaires.

### **Le choix d'un programme de dépenses**

À une enveloppe budgétaire donnée correspondent diverses possibilités de dépenses. Le choix d'un programme particulier dépendra des caractéristiques spécifiques du pays, notamment les conditions macroéconomiques, la capacité d'absorption du surcroît d'aide par l'économie et ses divers secteurs, et la viabilité de la dette. Par exemple, les pays qui affichent une inflation élevée et de faibles niveaux de réserves pourraient être obligés de moduler l'accroissement de leurs dépenses en fonction du retour à la stabilité macroéconomique. En revanche, les pays qui ont réduit leurs déséquilibres macroéconomiques seront mieux à même d'accroître rapidement les dépenses.

D'autres difficultés (par exemple, le manque d'enseignants ou de professionnels de la santé) peuvent contraindre les pays à augmenter leurs dépenses avec lenteur tout en cherchant à remédier à ces difficultés. La faiblesse des capacités d'élaboration et d'exécution des programmes de dépenses peut induire des contraintes supplémentaires pour les dépenses financées par l'aide.

Compte tenu de la volatilité et de l'imprévisibilité des apports d'aide, la priorité est de lisser le programme de dépenses, afin que tous les projets entrepris soient convenablement financés. Selon cette démarche, les pays réagiraient de façon symétrique aux hausses et baisses des transferts. Lorsque ceux-ci sont inférieurs aux projections, cette approche permet aux pays de poursuivre le financement des programmes de dépenses en vendant des réserves ou en recourant à un surcroît de financement sur ressources intérieures si les conditions macroéconomiques le permettent. Lorsque ces flux sont supérieurs aux projections ou quand le manque de capacités d'absorption empêche de dépenser la totalité de l'aide, une partie des transferts est épargnée pour être dépensée ultérieurement.

## **Des pressions politiques internes**

Il existe cependant des limites au montant d'aide qu'un pays peut épargner. Par exemple, la capacité d'épargner l'aide liée à un projet peut être limitée par la dépendance de son utilisation envers le cycle du projet. De plus, les bailleurs de fonds peuvent hésiter à poursuivre leur aide si elle sert systématiquement à la constitution de réserves.

Enfin, les pays bénéficiaires font face à des pressions politiques les incitant à consacrer l'aide à l'amélioration des conditions économiques et sociales. En dernière analyse, il est crucial de renforcer les capacités de ces pays à utiliser autant d'aide que possible. À travers ses conseils de politique économique et son assistance technique dans des domaines tels que la gestion des dépenses publiques, le FMI aide les pays à améliorer leurs capacités d'absorption en vue d'une utilisation intégrale et judicieuse des flux d'aide.

L'établissement de plafonds pour certaines catégories de dépenses, comme les salaires, peut s'avérer inutile si l'on inscrit les dépenses dans un cadre à moyen terme. Ces plafonds ont été parfois utilisés dans les programmes appuyés par le FMI comme mesure à court terme quand l'ampleur de la masse salariale menaçait la stabilité macroéconomique et quand les mécanismes budgétaires souffraient de carences. Ces plafonds, toutefois, sont généralement inefficaces et difficiles à suivre, et leur effet sur les programmes financés par le FMI s'estompe rapidement.

À l'avenir, les plafonds de dépenses salariales ne seront utilisés dans le cadre de programmes soutenus par le FMI que dans des cas exceptionnels, lorsque les conditions macroéconomiques le justifieront. Leur établissement doit être souple pour tenir compte de l'augmentation des transferts, et leur utilité et leur raison d'être doivent être examinées périodiquement.

## **Gérer l'incertitude et la variabilité**

L'instabilité des apports d'aide pose d'énormes défis à l'élaboration de la politique budgétaire. Les flux d'aide sont beaucoup plus instables que les recettes fiscales et nettement plus volatils que les envois de fonds. Cette instabilité peut se traduire par une volatilité des dépenses, accompagnée d'effets néfastes sur les conditions économiques et sociales. Il est probable aussi que l'instabilité et l'imprévisibilité des flux d'aide compliquent l'exécution des programmes de dépenses à moyen terme.

Les pays bénéficiaires peuvent prendre des mesures pour réduire les effets de la variabilité et de l'imprévisibilité de l'aide, notamment les suivantes :

- Identifier les risques liés à la volatilité grâce à un test de résistance des projections de référence.
- Se prémunir contre la volatilité par la constitution de réserves et le renforcement de la mobilisation des ressources intérieures.
- Accroître la souplesse des dépenses par la sous-traitance des services et le recours à des contrats de travail temporaires et souples.

- Protéger les dépenses prioritaires : établir un ordre de priorité des programmes de dépenses et préserver les programmes cruciaux en cas de réduction des flux.

Les engagements à long terme des pays donateurs permettent d'atténuer la variabilité de l'aide. Certains bailleurs de fonds suivent déjà cette démarche.

### **Renforcer la gestion des finances publiques**

Des institutions saines (notamment les systèmes de gestion des finances publiques) sont essentielles à l'amélioration de l'efficacité des dépenses des pays à faible revenu. La plupart de ces systèmes présentent des lacunes, et il est probable que la hausse des apports d'aide met à l'épreuve leur capacité à gérer la planification, l'affectation et l'utilisation des ressources budgétaires. Il en découle un risque de gaspillage de l'aide si les opérations de l'État et la gestion des dépenses publiques ne sont pas menées avec plus de transparence.

Par conséquent, il est crucial que les pays concernés privilégient les réformes stratégiques dans le domaine de la gestion des finances publiques, en les programmant de façon appropriée, en fonction de leur capacité de mise en œuvre. À court terme, ces réformes doivent insister sur l'amélioration de la nomenclature budgétaire et le renforcement du contrôle interne de l'exécution du budget, de la comptabilité et de la communication transparente des données. Les priorités à court terme doivent inclure aussi le développement des capacités nécessaires à la préparation d'enveloppes de ressources à moyen terme, la définition de plafonds de dépenses sectorielles et la réalisation de projections de recettes. Les réformes à moyen terme doivent inclure le renforcement des systèmes de trésorerie, de la gestion de la dette et des mécanismes de gestion des administrations infranationales.

Enfin, les pays à faible revenu doivent élaborer des plans d'action (assortis d'un calendrier et d'un ordre de priorité appropriés), à partir de l'évaluation diagnostique des systèmes en place, pour renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques. Il est probable que la plupart des pays à faible revenu solliciteront une assistance technique substantielle pour améliorer leurs systèmes. Il convient donc de renforcer les mécanismes de coordination de l'assistance technique entre le FMI, la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds en vue de garantir l'efficacité et l'effectivité de cette assistance. Ces questions sont examinées plus en détail dans un document connexe.

Traduction d'un article paru dans le *Bulletin du FMI en ligne* : [www.imf.org/imfsurvey](http://www.imf.org/imfsurvey)