



GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES

Document-cadre de la
Conférence 2017 de CABRI

Du 7 au 9 mars 2017
Ouagadougou, Burkina Faso

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Ce document-cadre a été préparé par Alta Fölscher. Ce document a été produit avec l'aide de la Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit Internationale (GIZ) GmbH pour le compte du ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de l'Union européenne (UE). La GIZ ne partage pas nécessairement les opinions exprimées dans cette publication.



Implemented by:



La Conférence 2017 de CABRI a également été financée par la Banque africaine de développement (BAD) et le Secrétariat d'État à l'économie suisse (SECO).



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

Document-cadre relatif à la Conférence intitulée « Gérer les pressions budgétaires »

Les systèmes budgétaires sont en proie à l'incertitude. Les budgets publics sont planifiés bien avant l'exercice budgétaire et, dans la plupart des cas, les montants qui peuvent être dépensés sont limités par la loi, le plus souvent pour une durée d'une seule année à la fois. Pourtant, les conditions peuvent changer pour un certain nombre de raisons, à tout moment au cours de cette période, ce qui nécessite des modifications du volume ou de la répartition des dépenses. Il est indispensable de savoir dans quelle mesure les responsables du budget sont à même de faire face à ces pressions et de conserver ou d'asseoir la crédibilité budgétaire, non seulement des résultats budgétaires mais aussi de la confiance à l'égard du système budgétaire.

La Conférence 2017 de CABRI permettra aux hauts fonctionnaires du budget d'apprendre les uns des autres sur la façon de gérer les pressions budgétaires.

Objet et portée de la conférence

Les pressions budgétaires sont la conséquence inévitable de l'affectation de ressources rares entre des besoins sociétaux illimités. Par conséquent, la préparation et l'approbation (adoption) des budgets publics et la gestion des déviations courantes en cours d'exercice par rapport aux prévisions de recettes et de dépenses, signifient que les ministères des Finances subissent régulièrement les pressions budgétaires. Les pays dotés d'institutions budgétaires plus solides, sont mieux à même de gérer ces pressions budgétaires d'une année à l'autre, pour ce qui est de leurs objectifs de résultats budgétaires et de leurs objectifs de développement, même en période de pénurie. Les responsables du budget des pays ayant des systèmes plus faibles – des processus budgétaires plus fragmentés et des systèmes de prévisions de recettes et de dépenses, de gestion de trésorerie, de contrôle en cours d'exercice, de comptabilité et de reporting moins solides – auront plus de mal à faire face à de telles pressions, même en période de prospérité.

Toutefois, la conférence ne met pas l'accent sur ces pressions courantes, ni sur la façon de mettre en place les institutions budgétaires solides nécessaires à leur gestion de manière optimale. Tous les efforts de mise en place de bons systèmes budgétaires se préoccupent constamment de ces points sur lesquels se sont penchés d'une manière ou d'une autre, de nombreux séminaires précédents de CABRI. La principale

question de la Conférence 2017 de CABRI est plutôt de savoir comment les gouvernements peuvent mieux se préparer à faire face à des pressions extraordinaires et à mieux les gérer, qu'elles apparaissent soudainement et à tout moment au cours de la préparation et de l'exécution du budget ou qu'elles s'intensifient sur plusieurs années, sans pour autant s'orienter vers l'insoutenabilité de la dette ou perturber la prestation des services. Comment les gouvernements se préparent à résister aux chocs macroéconomiques, tels que des événements météorologiques extrêmes et des revendications politiques imprévues, ou, à l'intensification de pressions en raison par exemple, d'arriérés de dépenses de plus en plus élevés ?

De solides arguments ont été avancés selon lesquels les budgets publics en Afrique sont à la fois :

- plus vulnérables aux pressions extraordinaires, en raison de la volatilité des environnements macroéconomiques, du manque de fiabilité des apports (ou flux) d'aide, de la grande vulnérabilité aux événements liés aux changements climatiques, de la forte pression exercée en faveur de l'augmentation des dépenses publiques dans les contextes à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et en raison bien souvent de l'instabilité des contextes politiques ; et,
- moins en mesure de répondre aux pressions extraordinaires, en raison d'assiettes fiscales restreintes, d'une dépendance excessive vis-à-vis d'impôts commerciaux volatils, de marchés des capitaux sous-développés et d'entrées de capitaux privés relativement faibles, ainsi qu'en raison d'une dépendance vis-à-vis des dons étrangers (souvent imprévisibles) et des prêts concessionnels pour financer les déficits entre leurs propres recettes et dépenses.¹

Cette conférence vise à examiner des stratégies réussies de ministères des Finances pour gérer ces pressions et parvenir à la crédibilité budgétaire, même si celles-ci sont dues à la

¹ Consulter par exemple, Shick (1998), Prakash et Cabezón (2008) et, Gelbard et coll. (2016). Caiden et Wildavsky, qui indiquaient depuis 1980 « la redondance fonctionnelle » ou l'aptitude des économies riches à produire plus que ce qu'elles ne consomment. Ils soutiennent que lorsque cette aptitude leur fait défaut, le résultat « chamboule » leur budgétisation et leur planification » (Caiden & Wildavsky, 1980).

préparation, à la prévention ou à l'ajustement. Les principaux thèmes de la conférence comprennent – sur le plan technique- la gestion des risques budgétaires (ou risques financiers), la planification d'urgence, l'espace budgétaire et la résistance (ou capacité d'adaptation) budgétaire ainsi que le contrôle et la flexibilité budgétaires. Cependant, dans la mesure où les budgets sont des processus politiques, la conférence se penchera également sur les processus et les stratégies permettant de négocier les arbitrages et les compromis ainsi que sur les stratégies de communication aux parties prenantes des contraintes et des modifications afin d'obtenir leur approbation et leur confiance à long terme à l'égard du système budgétaire.

Ce document vise à formuler le contenu de la conférence, en déterminant le cadre en fonction des connaissances et des expériences actuelles acquises dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP). Tout d'abord le document aborde les causes communes des pressions budgétaires extraordinaires, puis examine les réponses courantes qui y sont apportées, en s'appuyant sur des données probantes de bonnes pratiques. Cette approche vise à présenter les thèmes clés qui peuvent être débattus lors de la conférence.

Causes des pressions budgétaires

La conférence met l'accent sur les pressions budgétaires survenant lorsque des événements qui se produisent feront que les résultats budgétaires dévieront fortement par rapport aux attentes ou aux prévisions, que cette déviation soit due à des recettes plus faibles ou à des dépenses plus élevées qu'anticipées. De tels événements sont des facteurs de risques budgétaires, qui peuvent être causés par des chocs macroéconomiques ou par la réalisation de passifs éventuels, d'obligations qui surviennent lorsque des événements discontinus particuliers ont lieu (FMI, 2016). Ces obligations peuvent être explicites ou prévues par un contrat particulier ou par la Loi, ou elles peuvent être implicites, impliquant une obligation morale ou une responsabilité inattendue du gouvernement qui n'est pas établie par la loi ou le contrat, mais qui se fonde sur les attentes du public, les pressions politiques et le rôle global de l'État comme la société le comprend (Bova et coll., 2016). Une analyse récente de données collectées sur les sources des chocs affectant la dette publique dans 80 économies avancées et émergentes entre 1990 et 2014 a trouvé 230 événements, allant des crises financières et bancaires aux pressions provoquées par la réalisation des passifs éventuels contractuels de partenariats public-privé (PPP) (Bova et coll., 2016). Même si l'échantillon n'incluait que quelques pays africains², il fournissait néanmoins une liste fondée sur des données probantes des sources habituelles de pressions budgétaires qui touchent l'ensemble des pays. Il est évident que les économies africaines à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure peuvent être affectées plus fréquemment par certains événements répertoriés plutôt que par d'autres, tandis que le coût moyen ou médian par événement peut s'avérer plus élevé. Pour les pays de l'échantillon de l'étude, le coût moyen était à peu près de

² L'Algérie, l'Angola, l'Égypte et l'Afrique du Sud faisaient partie de l'échantillon.

6 pour cent du PIB, avec un coût médian à 2 pour cent, ce qui indiquait l'impact possible des événements sur la dette.

Les types d'événements courants (classés du plus au moins fréquents) étaient :

- **Les chocs macroéconomiques** sous forme de fortes baisses du PIB nominal sont le type d'événements les plus communs³. L'étude a révélé qu'en général, les finances publiques sont touchées par un choc macroéconomique une fois tous les 12 ans, avec un coût financier moyen équivalent à environ 9 pour cent du PIB. Dans le cadre de la conférence, de fortes baisses des taux de change, avec l'impact qui en découle sur le coût de service de la dette des pays libellée en devises, représenteraient également une source macroéconomique de pressions budgétaires.
- **Le secteur financier** s'est avéré être une source encore plus grande de chocs affectant les finances publiques, quoique moins fréquente que celle des chocs macroéconomiques. Les aides de l'État aux sauvetages d'institutions financières en difficulté se produisent en moyenne une fois tous les 24 ans, et coûtent environ 10 pour cent en moyenne du PIB (dans un cas a causé un coût financier de 57 pour cent du PIB).
- **Les catastrophes naturelles** représentent une source relativement fréquente mais modeste de risques financiers, et coûtent en moyenne 1,5 pour cent du PIB.
- **Les entreprises d'État (ou entreprises publiques) (EE)** sont une source potentiellement importante et courante d'obligations budgétaires onéreuses, avec le renflouement des EE en difficulté par l'État coûtant en moyenne 3 pour cent du PIB.
- **Les gouvernements infranationaux** constituent aussi une source importante mais moins fréquente de risques financiers, avec les opérations de sauvetage des gouvernements régionaux et locaux coûtant en moyenne 4 pour cent du PIB.
- **Les affaires judiciaires** ne se produisent pas souvent, toutefois, elles peuvent s'avérer onéreuses et représenter à peu près 8 pour cent en moyenne du PIB⁴.
- **Les partenariats public-privé (PPP)** sont une source relativement modeste et peu fréquente de risques budgétaires, avec le renflouement de projets de PPP par l'État coûtant en moyenne 1 pour cent du PIB. Pour les pays de l'échantillon les coûts liés aux PPP n'ont commencé à augmenter qu'au cours des dernières années de la période d'étude, en corrélation avec les augmentations de la fréquence de tels contrats.
- **Les sociétés non financières privées** représentent une source modeste et peu fréquente de risques financiers,

³ Les épisodes étaient identifiés comme se produisant lorsque la croissance du PIB nominal diminue d'un seul écart-type par rapport à sa moyenne.

⁴ Étant donné que les coûts de l'échantillon étaient déterminés par des dédommagements ordonnés par des tribunaux pour des dépôts bloqués dans des pays après l'effondrement de l'Union soviétique, la survenance d'obligations juridiques risque moins de toucher les pays africains. Toutefois, des dédommagements par suite de négligences dont a fait preuve l'État peut entraîner des obligations budgétaires fortuites.

avec le sauvetage corporatif ou la prise en charge (la reprise) des titres de créances coûtant en moyenne 1,5 pour cent du PIB.

L'étude a également révélé que les risques budgétaires sont fortement corrélés : lorsque quelque chose tourne mal, l'événement est rarement isolé. Dans les pays de l'échantillon, bien que le coût moyen direct d'un événement particulier ait été de 6 pour cent du PIB, l'augmentation moyenne du taux d'endettement (ou ratio dette/PIB) au cours de l'événement était de 15 pour cent.

Outre ces événements – liés aux chocs macroéconomiques et aux passifs éventuels – la planification et la mise en œuvre du budget peuvent aussi être écartées **par des décisions politiques et/ou par des pressions** exercées sur le ministère des Finances pour l'amener à financer de nouveaux objectifs de dépenses, à accroître les dépenses consacrées aux objectifs existants, ou, à accorder des exonérations et des réductions fiscales au-delà de ce qui était attendu ou prévu pour les dépenses de l'exercice ou à moyen terme. Des exemples typiques de ces pressions sont le financement d'une augmentation de la rémunération des fonctionnaires plus élevée que prévue ; des augmentations de subventions ; la réduction des taux d'imposition ; ou, le financement de manifestations onéreuses de haut niveau (à forte visibilité).

Une dernière source de pression budgétaire à examiner lors de la conférence peut se caractériser au mieux comme les **faiblesses techniques des institutions budgétaires**. Dans le cours normal des événements, les pressions qui découlent de ces faiblesses peuvent être courantes (comme faire face à un niveau gérable d'arriérés de dépenses année après année), elles peuvent aussi être soudaines et/ou importantes lorsqu'elles s'amplifient au sein de l'ensemble de l'administration publique, comme lorsque de faibles capacités de critique du

budget permettent aux agences dépensières de sous-représenter les coûts inévitables, lorsqu'un mauvais chiffrage de projets d'infrastructure de grande envergure nécessite des mises de fonds supplémentaires considérables, ou, lorsqu'une gestion financière laxiste des dons importants des donateurs conduisent à la corruption et au remboursement des obligations.

Pour réfléchir à la façon dont les ministères des Finances peuvent mieux gérer les diverses pressions budgétaires, il est utile de les classer selon qu'elles sont⁵ :

- exogènes (découlant d'événements échappant au contrôle du gouvernement) ou endogènes (résultant d'événements dont la probabilité peut être influencée par le gouvernement) ;
- continues (ou courantes) ou discontinues (ponctuelles, avec différentes probabilités de leur survenance).

Selon la façon dont un événement est discontinu et exogène, le gouvernement peut choisir non seulement de s'y adapter en modifiant la politique des finances publiques ou budgétaire, ce qui nécessitera un processus pour décider du plan d'action, mais aussi d'atténuer l'impact budgétaire à court terme grâce à un engagement stratégique, à la communication et à la négociation ou de traiter sa cause à long terme en modifiant les institutions budgétaires. Par exemple, des événements endogènes continus comme le renflouement régulier des EE ou la pression politique pour amener à financer une forte augmentation des subventions relatives au carburant, peuvent être atténués à court ou à long terme en apportant des ajustements aux institutions chargées de l'élaboration du budget. Des événements exogènes discontinus, comme par exemple de graves inondations exceptionnelles, peuvent être

5 Ce cadre de classement s'inspire de la publication du FMI (2016).



Les catastrophes naturelles telles que les inondations et la sécheresse peuvent exercer des pressions imprévues sur le budget.

traités plus efficacement en mettant en place des mécanismes tels que les fonds ou réserves pour imprévus. Les événements exogènes continus peuvent être gérés en ayant recours à des mécanismes de chiffrage pour déterminer des affectations budgétaires raisonnables, les supprimant ainsi de la liste des pressions extraordinaires. La communication des conséquences financières d'un événement et de l'engagement du ministère des Finances auprès des parties prenantes tout au long de l'événement, différeront également, selon la catégorie à laquelle ce dernier appartient.

La détermination du caractère endogène, exogène, continu ou discontinu des événements pourrait se faire clairement pour certains d'entre eux, mais pour d'autres, elle pourrait dépendre de la nature exacte de l'événement et de la situation du pays. Le Tableau 1 ci-dessous classe les types d'événement soulignés ci-dessus en six catégories, selon la probabilité que l'événement soit endogène ou exogène et discontinu ou continu.

Pour les événements endogènes, il est également utile d'examiner des causes sous-jacentes courantes du système budgétaire ou de l'économie politique, dans la mesure où celles-ci peuvent influencer sur le moment où les ministères des Finances y répondront et la manière dont ils le feront. Plusieurs origines institutionnelles de la faible performance financière en Afrique peuvent être identifiées⁶ :

Le problème du pool (panier) commun : Bien que le problème du pool commun soit endémique à la budgétisation (dans la mesure où les décideurs individuels se disputent les ressources publiques et ne parviennent pas à internaliser les coûts actuels et futurs de leurs choix), dans de nombreux pays la fragmentation

du processus budgétaire limite le degré de résolution du problème par le ministère des Finances grâce à un processus budgétaire centralisé (voir, par exemple, Harden et Von Hagen, 1995).

Incohérence temporelle des préférences : les gouvernements qui sont confrontés à des pressions budgétaires associées à des coûts politiques, s'ils ne peuvent pas les intégrer, ne réussiront pas à internaliser complètement les coûts de la dette qu'ils laisseront aux administrations qui lui succéderont (voir Alesina et Tabellini, 1990).

Le biais d'optimisme : De récentes publications ont évoqué une tendance en faveur de la surestimation des variables économiques et financières dans les prévisions de l'État par rapport aux prévisions du secteur privé. En Afrique par exemple, les gouvernements ont tendance à ignorer les volatilités associées aux cours des matières premières et à planifier leur budget en fonction des bons ou des meilleurs scénarios. Frankel et Schreger (2016) ont constaté sur un échantillon de 23 pays, que les prévisions publiques présentent systématiquement un biais positif, avec un biais plus important si les prévisions faites portent sur un horizon plus long avant l'exercice budgétaire. Fait intéressant, ils ont également remarqué que les prévisionnistes publics européens sont peu disposés à présenter des prévisions qui enfreignent le plafond de 3 pour cent de déficit public/PIB, fixé par le Pacte de stabilité et de croissance, ce qui suggère que les règles budgétaires (comme réponses des institutions budgétaires aux risques budgétaires), telles que ce Pacte, peuvent être contournées grâce à des prévisions économiques et financières optimistes.

Problèmes d'élaboration du budget : Bien que tous les pays soient dotés d'institutions budgétaires publiques bien spécifiées,

6 Cette partie s'inspire de la publication de Gollwitzer (2011).

Tableau 1 : Classement des causes des pressions budgétaires			
	Normalement endogènes	Parfois exogènes, parfois endogènes	Normalement exogènes
Normalement discontinues	Renfoulements des gouvernements infranationaux		Chocs macroéconomiques (par ex., l'augmentation des cours du pétrole) Catastrophes naturelles extrêmes, (par ex., de graves inondations, des tremblements de terre et des sécheresses) Sauvetage des sociétés non financières privées
Parfois continues, parfois discontinues	Renfoulements des EE Affaires judiciaires (par ex., les demandes d'indemnisation contre les hôpitaux publics) Pression politique (par ex., pour amener le gouvernement à engager des dépenses imprévues, accorder des exonérations fiscales ou des réductions de taux d'imposition)	Chocs macroéconomiques (par ex., la volatilité du taux de change)	
Normalement continues	Faiblesses techniques des institutions budgétaires (par ex., des arriérés de dépenses et des dépassements (ou dérapages) budgétaires ; surestimation des recettes/sous-estimation des dépenses)		Chocs macroéconomiques (par ex., la volatilité des prix des matières premières) Événements naturels de faible niveau (par ex., les crues saisonnières, les épisodes de sécheresse répétés, les séismes de faible intensité)

dans la pratique, les pressions budgétaires apparaissent à cause des pratiques informelles qui dominent la façon dont les budgets sont vraiment planifiés et exécutés et de la relation entre les deux. Une liste descriptive bien connue de ces problèmes est présentée par Schick (1998) :

- la budgétisation irréaliste, où le budget approuvé est communément accepté comme une farce ;
- la budgétisation cachée, où le budget réel n'est connu que par quelques privilégiés ;
- la budgétisation « de dérobade », où le gouvernement autorise des dépenses en sachant qu'elles n'auront jamais lieu ;
- la budgétisation répétitive, où le budget est fréquemment révisé au cours de l'exercice afin de l'ajuster aux besoins et aux restrictions actuels ;
- l'élaboration du budget à court terme, où les budgets sont établis pour la durée d'un exercice sans envisager pour autant les implications à moyen ou à plus long terme ; et,
- la budgétisation « corrompue » qui apparaît « lorsque les règles formelles sont impraticables et le gouvernement fonctionne grâce à des moyens extrajudiciaires ».

Sous-tendant ces faibles pratiques de budgétisation se trouvent le manque d'incitations à la conformité offertes aux institutions formelles, étayé à son tour par des relations fragiles, voire dysfonctionnelles en matière de redevabilité entre les mandants et les mandataires, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'État. Outre l'incertitude, Simpson et Welham (2014) identifient deux facteurs interdépendants du manque de crédibilité budgétaire qui découlent des **problèmes mandants-mandataires (ou commettants et préposés)**, à savoir :

- Le facteur de « signalisation » dans lequel un pays publie un budget qui ne sera pas réalisé, mais qui vise à transmettre à la place un (faux) signal en vue d'obtenir l'appui des parties prenantes externes, que ce soit le public, le parlement ou les bailleurs de fonds extérieurs. Gollwitzer (2011) met également en exergue la conformité apparente aux conditionnalités des donateurs étrangers dans les projets proposés, alors que la réalité indique leur non-respect ; et,
- Le facteur des « mandataires indisciplinés » dans lequel des subalternes de l'administration publique (institutions, élus, fonctionnaires et sous-traitants) uniquement concernés par leur intérêt personnel, manquent à l'obligation d'exécuter les priorités gouvernementales, en profitant de l'incapacité des mandants (le président, dans le modèle du système budgétaire de Simpson et Welham (2014), mais aussi l'électorat, les assemblées législatives, et le ministère des Finances, dans la pratique) de parfaitement contrôler leurs actions.

Réponses aux pressions budgétaires

Comment les gouvernements réagissent à ces pressions en général, étant donné leurs causes, et que comprenons-nous à propos des bonnes pratiques ? Les ministères des Finances peuvent répondre à ces pressions budgétaires, selon leur nature,

en intégrant ou en atténuant leur impact sur les résultats financiers (globaux ou de répartition) à court terme, tout en mettant en place des systèmes plus résistants aux pressions (grâce à des améliorations de la politique des finances publiques et des systèmes budgétaires) afin de réduire leur impact à long terme.

Une perspective à long terme

Accroître la résilience : De nombreux ouvrages accordent de l'importance à la résilience (ou capacité d'adaptation) budgétaire en la considérant comme la clé de l'aptitude d'un gouvernement à réagir aux chocs financiers avec une perturbation minimale du budget. La résilience budgétaire exige l'espace budgétaire, à savoir « le renforcement de la position financière d'un État, la configuration favorable de sa dette, la meilleure capacité de mobilisation des recettes et la flexibilité des dépenses publiques » (Gelbard et coll., 2016). Il est également logique que l'espace budgétaire soit essentiel pour que les pays puissent répondre aux chocs macroéconomiques exogènes avec des politiques budgétaires contracycliques.

Comme les paragraphes introductifs l'ont soutenu, une ou plusieurs de ces exigences font souvent défaut aux ministères des Finances en Afrique. En même temps, il y a de bonnes raisons de penser que les pays qui sont sortis de leur situation de fragilité, entre les années 1990 et 2013, pour devenir plus aptes à promouvoir la sécurité et le développement ainsi qu'à réagir aux chocs budgétaires, y sont parvenus en ayant mis en œuvre de bonnes politiques et renforcé les institutions budgétaires en vue d'élargir leur espace budgétaire⁷. En particulier, ils ont réussi à élargir leur assiette fiscale (en réduisant l'écart entre ceux qui financent les dépenses publiques et ceux qui en bénéficient et en améliorant les incitations à la redevabilité quant à la qualité des dépenses) et à améliorer le contrôle des dépenses, associé à la facilitation de politiques avisées, ce qui conduit à des situations budgétaires gérables et à la soutenabilité de la dette. Toutefois, Gelbard et coll. (2016), indiquent des différences entre les États fragiles riches en ressources naturelles et les États fragiles pauvres en ressources naturelles, dans le cadre de la corrélation entre le renforcement des institutions budgétaires et l'accroissement de l'espace des politiques budgétaires, où les États fragiles riches en ressources connaissent une corrélation plus faible que les États fragiles pauvres en ressources naturelles.

Si la résilience à long terme est tributaire de l'espace budgétaire qui se caractérise par des positions financières plus solides et des dynamiques de la dette favorables, quelles sont les améliorations apportées aux institutions budgétaires qui ont plus de chances que d'autres, de produire de meilleurs résultats budgétaires ?

Trois études se sont penchées en particulier sur les institutions et les résultats budgétaires en Afrique, à savoir celles de : Prakash et Cabezon (2008), Dabla-Norris et coll. (2010) et Gollwitzer (2011).

Dabla-Norris et coll., (2010) ont établi un indice de la qualité des institutions financières dans les pays à faible revenu (notamment dans de nombreux pays africains) par rapport aux

⁷ Voir Gelbard et coll. (2016). Les pays compris dans ce groupe de l'analyse sont le Cameroun, l'Éthiopie, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, le Rwanda et l'Ouganda.

phases et aux caractéristiques des systèmes budgétaires, notamment dans ces dernières, la centralisation de la prise de décisions ; l'existence et l'efficacité des règles et des contrôles ; la durabilité et la crédibilité du budget ; et son exhaustivité et sa transparence. L'étude fournit des données économétriques de la relation entre les institutions budgétaires et la performance budgétaire, en particulier entre une plus grande discipline budgétaire et la possibilité de mener des politiques contracycliques. Les principales conclusions sont les suivantes :

- Les institutions les plus importantes sont celles qui sont liées à la planification et à l'exécution du budget et à la soutenabilité (par ex., en ayant recours à des cadres de dépenses à moyen terme et en améliorant les méthodes de prévisions) ainsi qu'à l'exhaustivité et à la transparence du budget. Dabla-Norris et coll. (2010), notent toutefois que l'impact plus faible des institutions comme le parlement et l'organisme d'audit externe, peut relever davantage de leur ancrage actuel dans les systèmes budgétaires que de leur potentiel de développement futur.
- Bien que les institutions budgétaires semblent avoir de l'importance pour élaborer les interventions budgétaires dans les pays à faible revenu, elles pourraient avoir davantage d'importance pour leur aptitude à assurer un financement adéquat pendant les périodes difficiles, plutôt que leur aptitude à limiter les dépenses pendant les périodes favorables.
- Les résultats indiquent qu'un budget plus transparent et plus exhaustif semble compter davantage pour les résultats budgétaires, que les règles et les procédures descendantes. Ce constat peut montrer que pour les pays à faible revenu, les procédures qui facilitent le contrôle externe sont des mécanismes plus crédibles pour assurer de bonnes réponses budgétaires que le sont les procédures qui facilitent l'autocontrôle de l'Administration publique. Dabla-Norris et coll. (2010) suggèrent qu'une autre façon d'appréhender cette question, est de montrer l'inefficacité des systèmes d'équilibre des pouvoirs de procédures dans le budget, en l'absence de freins et de contrepoids plus « marqués » dans le système politique. En outre, ils suggèrent qu'une plus grande centralisation du processus budgétaire entre les mains de l'exécutif, en l'absence de solides exigences en matière de transparence et de surveillance publique, peut s'avérer contreproductive pour la discipline budgétaire.

Prakash et Cabezon (2008), toutefois semblent indiquer qu'il existe une corrélation plus forte entre les budgets hiérarchisés et les systèmes de GFP, comme en Afrique francophone, et une meilleure discipline budgétaire, ce qui reprend les résultats précédents de l'Amérique latine et de l'Europe. Si bien que les auteurs avancent qu'il y a de bonnes raisons pour renforcer les rôles et les responsabilités budgétaires du ministre des Finances.

Gollwitzer (2016) a appliqué une méthodologie très analogue à celle utilisée dans l'étude de Dabla-Norris et coll. (2016), mais uniquement aux pays africains et en tenant compte de sources de données et de données actualisées. L'indice de la qualité des institutions budgétaires utilisait aussi bien les phases du cycle

budgétaire que les caractéristiques des institutions budgétaires concernant ce cycle budgétaire, y compris le degré de centralisation, la présence des règles et des contrôles, la présence des institutions pour soutenir la pérennité des budgets et l'exhaustivité et la transparence des budgets. Les principales conclusions sont les suivantes :

- D'importantes différences de la qualité institutionnelle à travers le continent africain sont constatées, qui lancent un appel à la prudence à la Conférence pour qu'elle prête attention à la façon dont les pays peuvent se retrouver face à différentes options efficaces pour répondre aux pressions budgétaires extraordinaires ; notamment, des compromis entre les réponses à court terme et à plus long terme.
- Gollwitzer (2016) montre que les bonnes institutions budgétaires sont associées à des niveaux inférieurs de la dette publique extérieure et – quoique de manière moins importante – à un solde primaire supérieur.
- Il existe une corrélation importante entre la dette extérieure et le sous-indice de centralisation (qui mesure qui a le pouvoir juridique et définit le programme au cours de la préparation du budget, la capacité des assemblées législatives de modifier et de définir le droit de veto de l'exécutif ; et si les ministères des Finances bloquent des dépenses affectées). Cette constatation s'aligne sur les conclusions de l'étude de Prakash et Cabezon (2008) sur les systèmes hiérarchiques. Notez cependant que la corrélation se fait avec les niveaux de la dette extérieure et ne tient pas compte de l'impact des pratiques de centralisation sur la qualité des dépenses qui ont été engagées.
- Il y a aussi une forte corrélation entre l'équilibre budgétaire et le sous-indice de transparence (qui mesure la publication des projets de budget de l'exécutif, les prévisions macroéconomiques, les hypothèses et les risques ; les audiences publiques au cours de l'approbation du budget ; et, la publication des rapports en cours d'année et des rapports détaillés de fin d'année et les objectifs de performance).

Il convient également de noter que Simson et Welham (2014) enregistrent l'utilisation d'institutions budgétaires similaires pour instaurer la crédibilité face aux problèmes mandants-mandataires dans les trois pays étudiés (la Tanzanie, l'Ouganda et le Libéria), le contrôle croissant par le ministère des Finances (notamment par l'élaboration du budget de trésorerie) et la réduction de l'autonomie des agences dépensières ; et, l'amélioration de la transparence. Toutefois, ils font également remarquer les coûts liés au contrôle croissant effectué par le ministère des Finances.

Ce point correspond aux conclusions d'une étude récente menée par Di Francesco et Alford (2016) qui font remarquer que la centralisation du contrôle en cours et la normalisation des approches de budgétisation, compensent les efforts de réforme budgétaire pour décentraliser la prise de décisions vers les gestionnaires, afin que les budgets répondent mieux aux besoins conjoncturels locaux de flexibilité. Les auteurs soutiennent qu'il existe d'importantes possibilités de rééquilibrage du contrôle avec la flexibilité en particulier, vu les problèmes inhabituels



Le provisionnement des risques naturels est un amortisseur important contre les chocs des cours des matières premières.

auxquels font face les gouvernements que les structures administratives traditionnellement centralisées axées sur le contrôle sont incapables de résoudre. Ils proposent la variabilité des règles – la capacité institutionnelle de varier la façon dont les règles sont appliquées dans des ensembles de règles de base – comme une option réalisable pour calibrer à nouveau le contrôle et la flexibilité dans le secteur public, accompagnée de l'autonomie acquise, en tant que nouvelle forme de réglementation réactive (dynamique), tout en soulignant que cette variabilité doit se produire à l'intérieur de certains paramètres convenus, notamment des paramètres fiscaux fixés et maintenus par le ministère des Finances.

La sagesse de mettre en œuvre des institutions budgétaires (et des processus budgétaires) qui renforceront la résilience des finances publiques à plus long terme, est indéniable. Les données probantes semblent indiquer que cette mise en œuvre devrait inclure les processus qui défragmentent et centralisent la prise de décisions budgétaires (tout en reconnaissant et en gérant les compromis entre la normalisation et le contrôle centralisés et la flexibilité décentralisée), qui soient plus exhaustifs, et, qui soutiennent la viabilité du budget et la transparence budgétaire. Cependant, en même temps, les pays devraient aussi mettre en œuvre des mesures à plus court terme pour prévenir, atténuer les pressions budgétaires extraordinaires ou en tenir compte.

Une perspective à plus court terme

L'établissement de processus budgétaires qui soutiennent la résilience des finances publiques face aux chocs exogènes sont susceptibles d'être des entreprises à plus long terme. Quels sont les mécanismes à plus court terme que les ministères des Finances peuvent alors déployer afin de minimiser leur exposition budgétaire (ainsi qu'à des facteurs endogènes) ? Les principaux mécanismes sont⁸ :

- Étant donné le coût budgétaire élevé des passifs éventuels réalisés, **assurer des contrôles directs, des plafonds ou des limites (taux plafonds)** sur l'émission de garanties s'avère une mesure courante pour limiter l'exposition. Par exemple, environ 60 pour cent des pays examinés dans l'étude de Bova et coll. (2016), plaçaient des limites sur les garanties et contrôlaient leur émission, et 75 pour cent des pays limitaient les passifs des administrations publiques infranationales ou leur demandaient de se conformer à des règles budgétaires.
- **Les règles, incitations et autres mesures indirectes** sont employées plus souvent pour des risques qui surviennent en dehors de la sphère gouvernementale, tels que l'exposition du secteur financier. Toutefois, elles sont aussi utilisées pour gérer les entreprises d'État (EE), par exemple, en imposant des objectifs de performance aux conseils d'administration des EE, ou en exigeant des évaluations des PPP sur le plan de l'optimisation des ressources.
- **Les mécanismes de transfert de risques, de partage ou d'assurance** sont moins fréquemment utilisés. Par exemple, environ les deux tiers des pays de l'échantillon de l'étude de Bova et coll. (2016) assurent leurs biens publics contre les impacts des catastrophes naturelles, alors qu'environ un quart d'entre eux réassurent ou titrisent leur portefeuille de garanties de crédit.

Le provisionnement est utilisé par de nombreux pays afin de se protéger contre les risques. Des exemples de provisionnement incluent : les exportateurs des produits de base qui établissent des fonds de stabilisation pour se protéger contre la baisse des prix des matières premières ; l'établissement de fonds consacrés explicitement à l'assurance des dépôts ; la constitution de marges de planification, de réserves pour imprévus et/ou de fonds d'urgence dans les structures budgétaires. La logique suggère que le provisionnement est une bonne réponse à la gestion des pressions budgétaires qui découlent des risques exogènes

⁸ Cette partie s'inspire de la publication de Bova et coll., (2016) et du FMI (2016).

continus (ou quelque peu continus), tels que des événements météorologiques récurrents ou l'instabilité macroéconomique. Si les efforts faits pour améliorer les processus et les institutions budgétaires (notamment la centralisation des contrôles et l'amélioration de la transparence) ne réussissent pas à empêcher la survenance des facteurs endogènes continus, la provision peut être une réponse appropriée pour assurer le renflouement des EE par exemple. Le provisionnement contribuera au moins à l'internalisation du coût des facteurs. Toutefois, comme l'ont noté Phaup et Kirschner (2010), un tel provisionnement pour faire face aux pressions budgétaires – en particulier si elles sont causées par des événements plus discontinus – requiert des compromis de consommation actuelle en faveur de l'épargne et de l'atténuation, et des garanties procédurales contre les efforts opportunistes d'affecter l'épargne en cas de catastrophes à d'autres usages.

Tous ces mécanismes devraient être soutenus par des pratiques de divulgation et d'analyse des risques financiers. Les principales conclusions d'une récente enquête du FMI sur les pratiques d'analyse et de divulgation des risques budgétaires, fondées sur la base de données du FMI relative aux institutions budgétaires de 58 pays, ainsi que sur la base de données de l'Enquête sur le Budget ouvert réalisée par le Partenariat budgétaire international (IBP) et sur la base de données sur les comptes budgétaires du FMI, sont les suivantes :

- Seuls 30 pour cent à peu près des pays publient des **analyses quantitatives de sensibilité et de scénarios macro-budgétaires**. En outre, seuls quelques pays vont au-delà d'un examen des principaux agrégats budgétaires pour analyser les changements des paramètres individuels (par exemple, les cours des matières premières et les taux de change), afin d'effectuer des analyses plus intégrées de scénarios basés sur des modèles qui examinent simultanément les impacts des chocs pour un certain nombre de paramètres.
- Une forme quelconque d'**analyse de viabilité des finances publiques à long terme** est publiée par environ 40 pour cent des pays, dont la moitié limite une telle analyse à des projections à long terme pour les problèmes liés à l'âge. Très peu de pays examinent les divers scénarios à long terme concernant les recettes et les dépenses publiques qui sont fondés sur une série d'hypothèses.
- Seulement 28 pour cent des pays publient des bilans financiers, et ceux-ci sont limités à l'examen rétrospectif et aux actifs et passifs financiers. Très peu de pays prévoient l'évolution de leurs actifs et passifs.
- Deux tiers des pays abordent les risques financiers spécifiques dans leur documentation budgétaire, mais très peu d'entre eux publient un état quantifié de risques établissant la liste des risques spécifiques et de leur probabilité de survenance.

Compte tenu de l'importance de la transparence des finances publiques dans le renforcement de la résilience financière, les conclusions qui précèdent donnent à penser que les pays

africains pourraient faire davantage pour prévenir ou atténuer les risques futurs, en améliorant la gestion et la divulgation des risques, ce qui implique bien évidemment la disponibilité des données sur les risques spécifiques et les données macroéconomiques et démographiques, qui, dans certains cas, peuvent nécessiter des investissements par les gouvernements dans des systèmes de données.

Un dernier ensemble de réponses qui bénéficiera du partage d'expériences acquises par les participants à la conférence concerne l'atténuation de l'impact des risques endogènes par le biais de structures, procédures et rôles du processus budgétaire, au cours de la préparation, de l'approbation et de l'exécution du budget. En particulier, deux aspects sont essentiels à cet égard :

- **Comment le processus budgétaire définit-il la transparence, les processus et les règles de négociation des compromis** (que ce soit par exemple, entre les objectifs de dépenses, ou entre augmenter les impôts et s'endetter davantage), causés par des pressions budgétaires extraordinaires (par exemple celles qui découlent de décisions politiques) ? Selon un point de vue sur la façon dont la politique se déroule dans le processus budgétaire, le processus lui-même représente un problème hautement politique. La raison en est que le degré d'examen des propositions de budget, la mesure dans laquelle l'examen est technique ou politique, sommaire ou détaillé et la mesure dans laquelle n'importe quel acteur peut être entendu, sont règlementés par le processus budgétaire (Rubin, 2016). Cela semble indiquer qu'à des fins de gestion des pressions budgétaires ordinaires et extraordinaires, il est important que les ministères des Finances interviennent de manière stratégique sur le contrôle de la conception du processus budgétaire, en utilisant des opportunités comme les révisions de la Loi organique relative aux lois de finances, les réformes budgétaires ou les conséquences budgétaires importantes des risques financiers matérialisés, et ce, afin de renforcer, maintenir ou reprendre le contrôle de la détermination du processus.
- **Comment les responsables du budget communiquent les compromis et les décisions aux parties prenantes ?** Comme le déclare Rubin (2016, p. 10) :

« Le point ... est que les fonctionnaires doivent non seulement faire ce qu'il convient pour la communauté et suivre la volonté publique, et au mieux comprendre ce dont il s'agit, mais ils doivent aussi trouver le moyen d'expliquer et de justifier leurs choix. Ils prennent part à un dialogue dans lequel il existe toujours d'autres bons arguments dont les partisans représentent des intérêts légitimes. Tout aussi important, la participation à ce dialogue est une façon d'impliquer le public et de véhiculer des informations sur les décisions budgétaires de manière à les rendre compréhensibles aux yeux du public. »

Références

- Alesina, R., & Tabellini, G. (1990) *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debts*. *The Review of Economic Studies*, 57:3, pp. 403-14.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., & Elif Ture, E. (2016) *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Caiden, N., & Wildavsky, A. (1980) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Transaction Publishers.
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L., Prakash, T., Kvintradze, E. L., Yackovlev, I., et al. (2010) *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-income countries*. Document de travail 10/80 du FMI. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Di Francesco, M., & Alford, J. (2016) *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting A New Role for Rule Variability*. Palgrave Macmillian.
- Frankel, J., & Schreger, J. (2016) *Bias in Official Fiscal Forecasts: Can Private Forecasts Help?* Harvard Kennedy School of Government.
- Gelbard E, Délechat C, Fuly E, Hussain M, Jacoby U, Mulaj D, Pani M, Ramirez G, Xu R (2016) *Accroître la résilience dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne*. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Gollwitzer, S. (2011) *Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa*. Center for Economic Development and International Trade. Université de Nottingham.
- Harden, I., & Von Hagen, J. (1995) *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*. *European Economic Review*, 39:3-4, pp. 771-79.
- FMI (Fonds Monétaire International) (2016) *Analyzing and managing fiscal risks -- best practices*. Washington DC : Fonds monétaire international.
- Phaup, M., & Kirschner, C. (2010) *Budgeting for disasters: focusing on the good times*. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 2010/1.
- Prakash, T., & Cabezón, E. (2008) *Public Financial Management and Fiscal Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-indebted Poor Countries*. Document de travail du FMI 08/217. Washington DC : Fonds monétaire international
- Rubin, I. (2016) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. SAGE Publications. Kindle Edition.
- Schick, A. (1998) *A contemporary approach to Public Expenditure Management*. Washington DC : Banque mondiale.
- Simson, B., & Welham, B. (2014) *Incredible Budgets: Budget credibility in theory and practice*. Disponible à : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9103.pdf> [accédé le 26 janvier 2017]



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER