

Espace Budgétaire et Développement Humain



Antoine Heuty
Bureau des Politiques de Développement
Groupe Réduction de la Pauvreté

Rabat, 11 Mai 2007

Introduction

- PNUD: “Mobilisation des Ressources Domestiques: Espace Budgétaire et Objectifs du Millénaire pour le Développement”
 - Espace budgétaire a long terme plus que l’accroissement des marges de manœuvre a court terme
 - Accent sur les instruments de pilotage de l’économie pour financer le développement humain plus que sur les reformes visant a améliorer l’efficacité de la gestion des finances publiques
- Cadre analytique développé par le CERDI (2005)
- Etudes de cas (2006): Maroc (CERDI), Sénégal (CERDI), Thaïlande et Venezuela
- Travaux de synthèses:
 - Etude comparative sur les déterminants de la soutenabilité d’une expansion budgétaire
 - Espace budgétaire et investissement public commande par le G24 (Conseil d’administration de la Banque Mondiale et du FMI, Singapour, Septembre 2006)
 - Synthèse en cours de réalisation pour la réunion du G20 (Istanbul, Juin 2007)
- Publication d’un volume sur l’Espace budgétaire et le développement humain début 2008

I/ Définition et approche

Espace budgétaire : définitions

- FMI - Banque mondiale:

(1) « **Marge dans le budget d'un Etat** qui lui permet d'allouer des ressources **pour un objectif précis** sans remettre en cause la **soutenabilité** de sa position ni la **stabilité** de l'économie » (Heller FMI, 2005) et

(2) « **Différentiel** entre le **niveau actuel** de la dépense publique et le **niveau maximal** qu'un gouvernement peut engager **sans affecter sa solvabilité** » (Comité de Développement de la Banque Mondiale et du FMI, 2006)

- UNDP:

« **Mesures politiques concrètes** visant à renforcer la **mobilisation des ressources domestiques** et réformes permettant d'assurer un **environnement institutionnel et économique favorable** à leur mise en œuvre efficace » (Roy et Heuty, 2005)



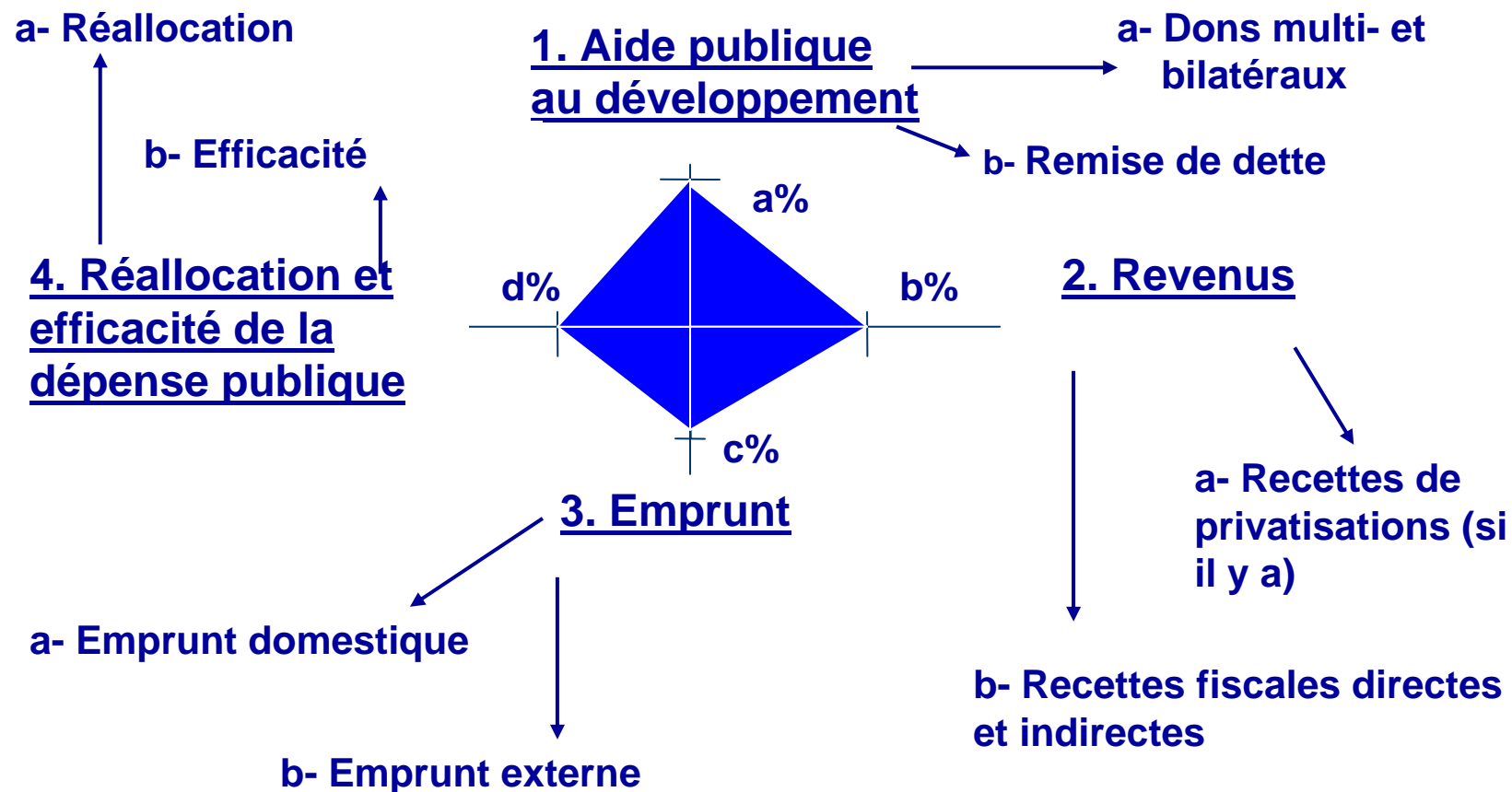
De l'ajustement au développement: un nouveau paradigme

- 1. La réaffirmation des OMD et l'appel à la formulation de stratégies de réduction de la pauvreté alignées avec les OMD au Sommet du Millénaire de 2005 (Paragraphe 22a)**
- 2. Les programmes d'ajustement structurels ont atteint la stabilité macroéconomique à court terme au prix du développement humain à long terme (Comite de Développement de la Banque Mondiale et du FMI, 2006)**
- 3. L'atteinte des OMD requiert une transformation économique durable et non pas un changement à la marge**

Espace budgétaire et développement humain

- **Pour quoi un cadre macroéconomique de long terme doit inclure le développement humain au delà de la croissance économique?**
 - Les études empiriques sur le lien (positif) entre investissement public et croissance offrent des conclusions contrastées (revue FMI de 40 Etudes)
 - La théorie du ‘trickle down’ qui suppose que la croissance économique diminue la pauvreté de façon automatique est théoriquement faible et incorrecte en pratique (Programme du PNUD sur la Macroéconomie de la Réduction de la Pauvreté)
 - ... **En revanche, le lien entre investissement public (y compris en infrastructure) et développement humain (mesuré par les OMD) apparait évident:**
 - Les travaux théoriques sur les OMD (MAMS de la Banque Mondiale, PNUD, trappe a pauvreté) démontrent que l’investissement public peut permettre d’atteindre un développement humain durable
- => UN CADRE MACROECONOMIQUE “PRO-PAUVRE” EST ESSENTIEL A L’ACCROISSEMENT DE L’ESPACE BUDGETAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN**

Le 'Diamant d'espace budgétaire' comme outil de diagnostic macro-fiscal: l'approche du PNUD





Mobilisation des ressources: l'aide et les gains d'efficience

- Les gains d'efficience et la “déplacement des dépenses” (expenditure switching) représentent des instruments nécessaires mais insuffisants pour accroître l'espace budgétaire pour les OMD
 - L'expansion de l'aide est confrontée à 3 problèmes:
 - Insuffisance des flux d'aide
 - L'aide au développement consentie par les pays de l'OCDE a reculé de 5.1 % en 2006
 - L'APD bilatérale à l'Afrique subsaharienne a progressé de 23 % en termes réels, pour s'établir aux alentours de 28 milliards USD. L'essentiel de cet accroissement est toutefois imputable aux remises de dette. Si on laisse de côté les allègements de dette dont a bénéficié le Nigeria, l'aide reçue par l'Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 2 %.
 - Le manque de prévisibilité et la fragmentation de l'APD: les résultats d'une étude du CAD de l'OCDE montrent que moins de 50% de l'aide est programmée
 - L'APD non-dépensée? Selon une évaluation du FMI (2007) les pays ont tendance à utiliser l'APD pour accumuler des réserves lorsque l'inflation est supérieure à 5%
- => D'AUTRES INSTRUMENTS SONT INDISPENSABLES A L'ACCROISSEMENT DE L'ESPACE BUDGETAIRE POUR LES OMD**

Soutenabilité de l'espace budgétaire?

- Cadre analytique actuel: évaluation de la soutenabilité à court terme => seul les projets qui s'autofinancent peuvent être financés par la dette => approche restrictive de l'espace budgétaire

QUELLE OPTIONS?

- La **soutenabilité d'une politique budgétaire accommodante** est plus pertinente que la **soutenabilité des déficits** (Rodriguez, 2006):
 - Une expansion des dépenses est de nature différente que la contraction des revenus
 - Une expansion des dépenses peut coïncider avec des déficits faibles s'ils sont accompagnés d'une hausse temporaire des revenus (dans les pays riches en ressources par exemple)
 - ⇒ **Les institutions et la composition des dépenses déterminent la soutenabilité de l'expansion**
- *Ceteris paribus*, la complémentarité entre investissement public et privé augmente les bénéfices nets de l'investissement public garantissant **un accroissement durable de l'espace budgétaire**
- **L'analyse de la soutenabilité d'une politique budgétaire accommodante doit être revue pour intégrer:**
 - les effets endogènes de l'investissement sur la croissance
 - L'épargne et les capacités productives

⇒ **Cet ensemble fournirait l'information indispensable à l'évaluation de la soutenabilité des stratégies de réduction de la pauvreté à long terme**

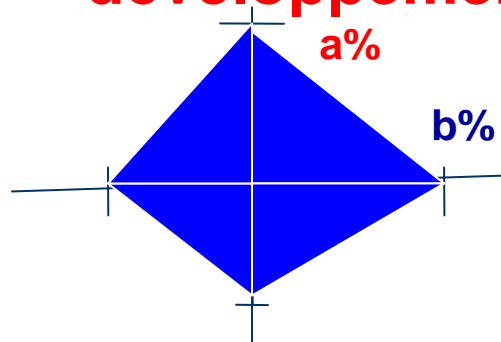


**II/ Un instrument de synthèse: le
diamant d'espace budgétaire- Le cas
du Sénégal**

Exemple: évolutions et enjeux de l'espace budgétaire au Sénégal (1/4)

1. Aide publique au développement

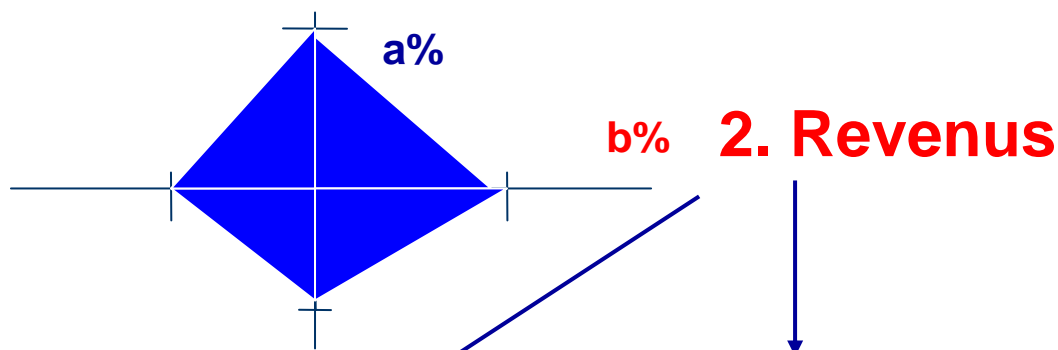
a- Relative dépendance aux dons multi- et surtout (près des 2/3) bilatéraux, qui devraient représenter au total +/- 2% du PIB sur la période 2006-2010



b- Remises de dette: économies sur le service de la dette suite grâce à l'Initiative PPTTE (point de décision puis d'achèvement atteints respectivement en juin 2000 et avril 2004) puis à Initiative ADM, qui ont ramené l'encours de la dette publique extérieur à 15% du PIB en 2006 contre 69% en 2000

L'espace budgétaire au Sénégal: évolutions et enjeux (2/4)

1. APD



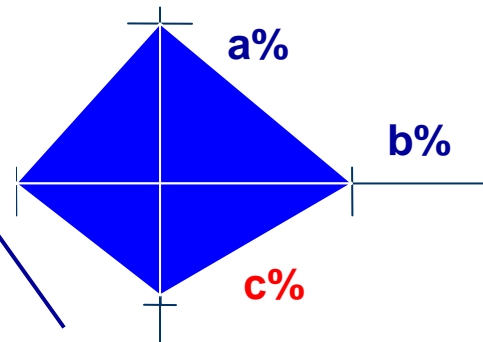
a- Recettes fiscales: un taux de prélèvement de l'ordre de **20%** et priorité donnée à la croissance laissent **peu de marges de manœuvre pour accroître la contribution des recettes fiscales à l'espace budgétaire**, notamment au niveau central

b- Privatisation et reforme des entreprises publiques: finalisation de la **vente de la SONACOS** (2005) et assurance donnée pour **limiter les transferts budgétaires** aux entreprises publiques

L'espace budgétaire au Sénégal: évolutions et enjeux (3/4)

a- Relativement faible recours à l'emprunt domestique -malgré la liquidité du système bancaire et un endettement soutenable qui rendent **un effet d'éviction peu vraisemblable**- du fait notamment des **règles UEMOA** (solde budgétaire de base positif qui de fait excluent de financer des investissements publics par appel à l'épargne intérieure

1. APD



2. Revenus

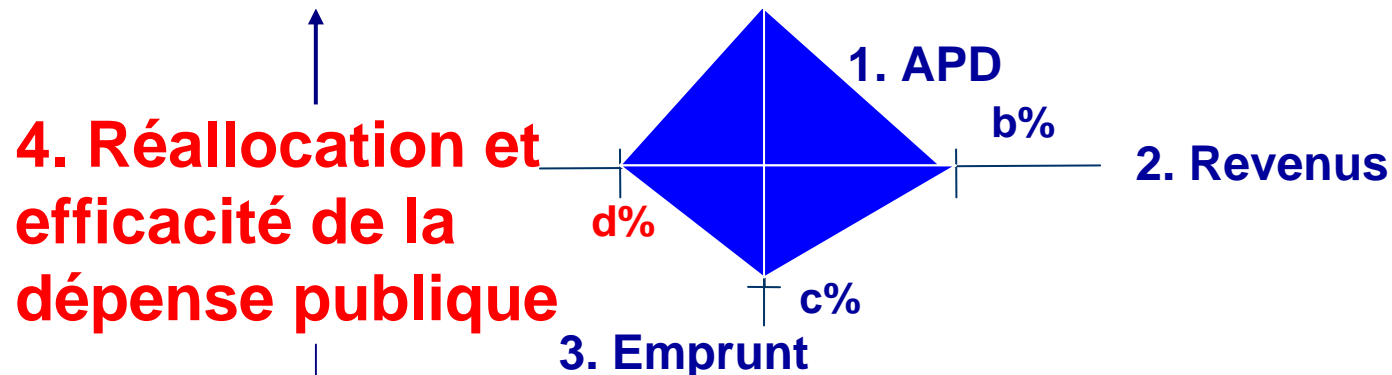
3. Emprunt

b- Extérieur:

- (i) **Non reconduction de la FRPC 2003-2006** à la demande des autorités
- (ii) **Capacité d'emprunts extérieurs limitée par le critère FMI** de 'non recours à l'emprunt extérieur non concessionnel' malgré une situation macro-fiscale satisfaisante qui pourrait dégager des marges de manœuvres

L'espace budgétaire au Sénégal: évolutions et enjeux (4/4)

a- **Réallocation**: allocation (et performances) insuffisante dans le domaine de la **santé**. **Dépenses d'investissement** nécessaires mais qui doivent tenir compte des coûts récurrents induits et des capacités de mise en œuvre



b- **Efficacité de la dépense**: efforts dans le domaine de la **gestion financière publique** (transparence, informatisation du suivi, règles de passation de marchés..) qui peut avoir un impact positif sur la productivité – et les recettes fiscales tirées- des dépenses d'investissements public

L'espace budgétaire au Sénégal: vue d'ensemble



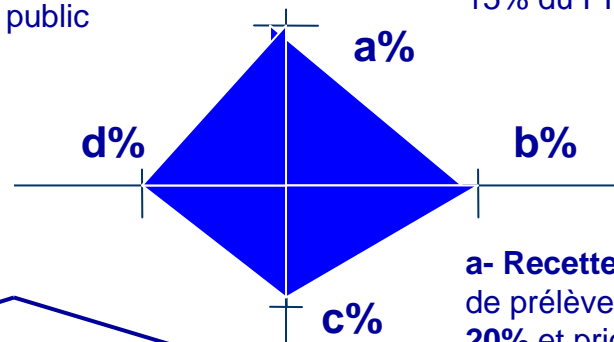
a- Réallocation:
allocation (et performances) insuffisante dans le domaine de la **santé**.
Dépenses d'investissement nécessaires mais qui doivent tenir compte des coûts récurrents induits et des capacités de mise en œuvre

b- Efficacité de la dépense:
efforts dans le domaine de la **gestion financière publique** (transparence, informatisation du suivi, règles de passation de marchés..) qui peut avoir un impact positif sur la productivité –et les recettes fiscales tirées– des dépenses d'investissements public

a- Relative dépendance aux dons multi- et surtout (près des 2/3) bilatéraux, qui devraient représenter au total +/- 2% du PIB sur la période 2006-2010

b- Remises de dette: économies sur le service de la dette suite grâce à l'**Initiative PPTE** (point de décision puis d'achèvement atteints respectivement en juin 2000 et avril 2004) puis à **Initiative ADM**, qui ont ramené l'encours de la dette publique extérieur à 15% du PIB en 2006 contre 69% en 2000

4. Réallocation et efficacité de la dépense publique



a- Relativement faible recours a l'emprunt domestique -malgré la liquidité du système bancaire et un endettement soutenable qui rendent **un effet d'éviction peu vraisemblable**- du fait notamment des **règles UEMOA** (solde budgétaire de base positif qui de fait excluent de financer des investissements publics par appel à l'épargne intérieure

3. Emprunt

b- Extérieur:

- (i) **Non reconduction de la FRPC 2003-2006** à la demande des autorités
- (ii) **Capacité d'emprunts extérieurs limitée par le critère FMI** de 'non recours a l'emprunt extérieur non concessionnel' malgré une situation macro-fiscale satisfaisante qui pourrait dégager des marges de manœuvres

2. Revenus

a- Recettes fiscales: un taux de prélèvement de l'ordre de **20%** et priorité donnée a la croissance laissent **peu de marges de manœuvre pour accroître la contribution des recettes fiscales a l'espace budgétaire**, notamment au niveau central

b- Privatisation et réforme des entreprises publiques: finalisation de la **vente de la SONACOS** (2005) et assurance donnée pour **limiter les transferts budgétaires** aux entreprises publiques

III- Mise en perspective: l'accumulation du capital en Thaïlande



Les progrès du développement humain

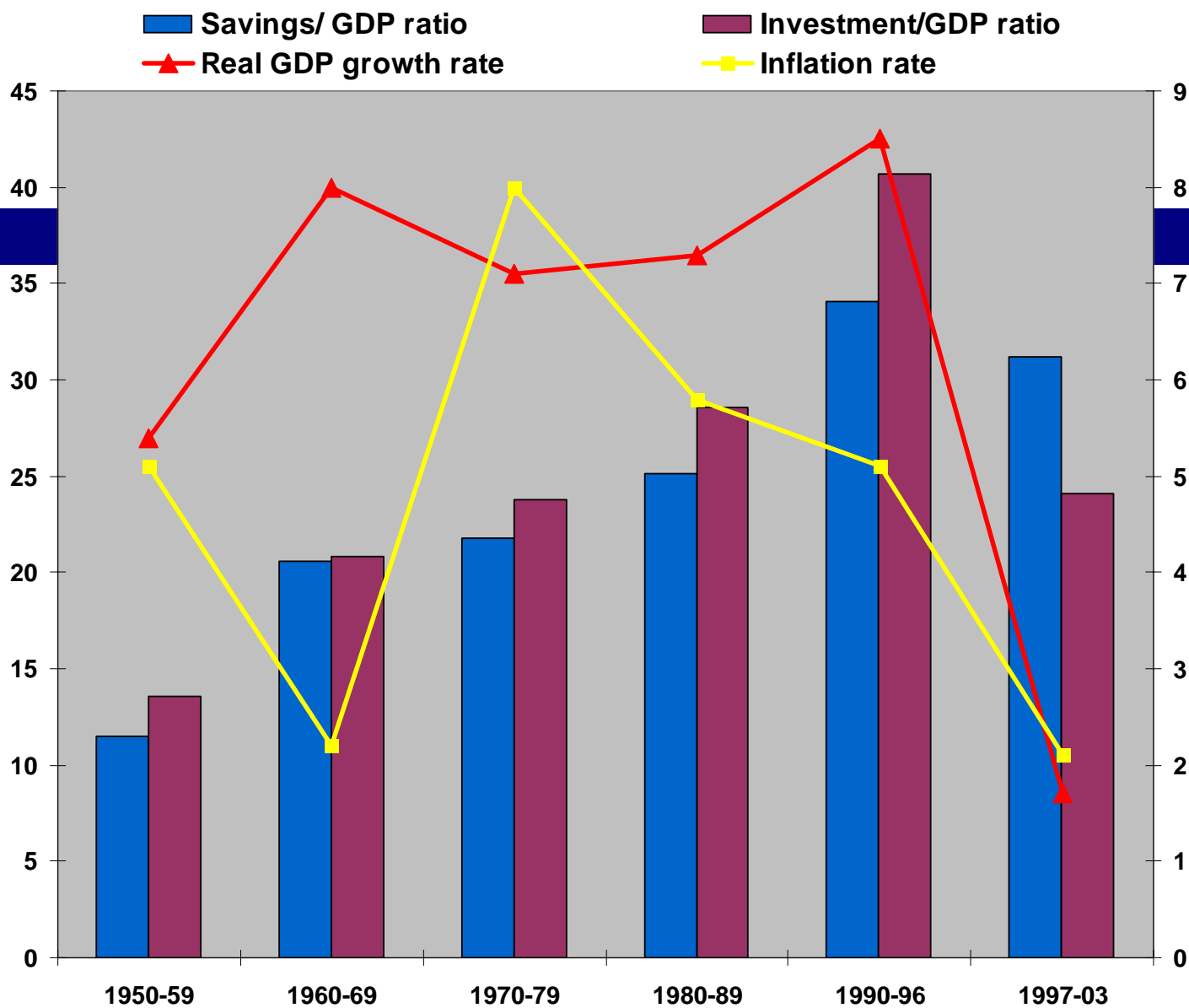
- **Multiplication par 7 du revenu par habitant entre 1950 et 2000** => Forte chute de la pauvreté de 57 à 11% sur la période
- **Accroissement de l'espérance de vie** de 50 à 71 ans entre les années 50 et 2005
- **Baisse de la mortalité infantile** de 103 à 20 pour 1000 naissances entre 1960 et aujourd'hui
- L'éducation primaire est désormais universelle; le taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire a augmenté de 40 à 86 % entre 1990 et 2005
- L'égalité garçons-filles est atteinte à l'école
- Succès du contrôle de l'épidémie de VIH-SIDA et réduction de l'incidence du paludisme
- **Les OMD sont atteints ou en passe de l'être.** La Thaïlande a développé des objectifs plus ambitieux pour 2015 (ex: 4% de pauvreté)
- **APD= 0.8% PIB en moyenne entre 1960 et 2004**

=> Quels sont les enseignements du succès du processus d'accumulation du capital et de financement du développement en Thaïlande?

Le rôle de l'épargne dans le financement du développement a long terme

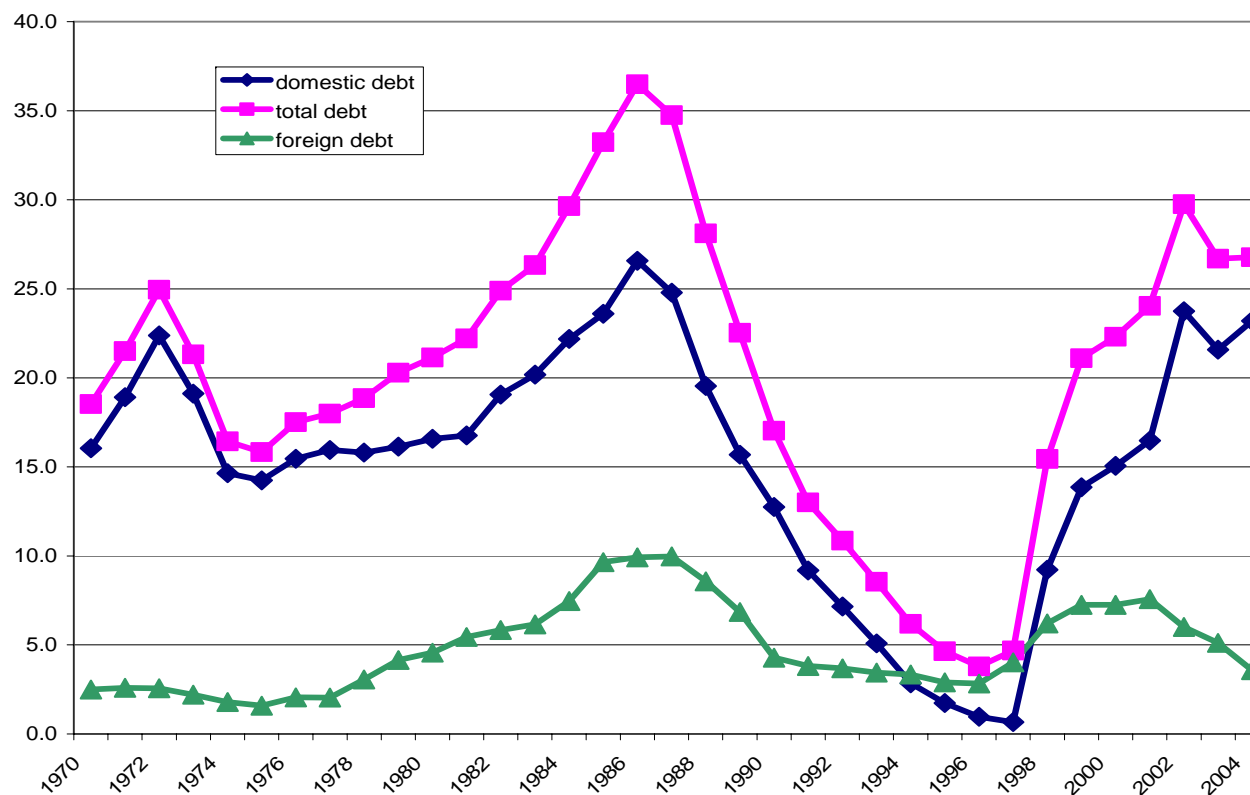
- Le lien épargne-investissement est un facteur central du succès de la mobilisation des ressources domestiques en Thaïlande

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-96	1997-03
Croissance du PIB	5.4	8	7.1	7.3	8.5	1.7
Ratio epargne /PIB	11.5	20.6	21.8	25.1	34.1	31.2
Ratio investissement / PIB	13.6	20.8	23.8	28.6	40.7	24.1
Taux d'inflation	5.1	2.2	8	5.8	5.1	2.1



Le rôle de l'emprunt domestique

Government Debt (as % GDP)



Quelles sont les enseignements de la stratégie d'accroissement de l'espace budgétaire en Thaïlande?

- **La politique fiscale n'a pas joué de rôle dans l'accroissement de l'espace budgétaire** : la part des revenus de la fiscalité dans le PIB est passée de 13,1 à 15,7 % entre 1970 et 2003
- Le déficit budgétaire moyen atteint -2,3% entre 1950 et 1987. La seule période de déficits importants et soutenus a eu lieu entre 1976 et 1986 (4% en moyenne).
- **La financiarisation rapide de l'épargne a permis un recours plus aisé à la dette publique**
- Les dépenses en infrastructure et pour les services sociaux de base ont été relativement élevées. Ces dépenses ont permis le développement d'un processus d'accumulation dynamique qui a contribué au développement humain.
- **Complémentarité (crowding in)**: Une relation de complémentarité s'est établie entre investissement public et accumulation privée. L'Etat a ainsi pu contribuer de façon déterminante au niveau élevé d'investissement et au dynamisme de la croissance économique.