

## 2. L'impact de l'assainissement des finances publiques sur la croissance en Afrique subsaharienne

Beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne font face à une période d'assainissement budgétaire afin d'assurer la stabilité macroéconomique et de réaliser une croissance durable. Pour les pays riches en ressources naturelles qui sont durement touchés par l'effondrement des prix des produits de base, cet assainissement est urgent pour compenser des pertes de recettes qui seront probablement permanentes. Pour les autres pays, en particulier ceux qui connaissent encore une croissance rapide, l'assainissement est peut-être moins urgent, mais, pour bon nombre d'entre eux, les amortisseurs se réduisent, et la dette publique et les coûts de l'emprunt sont en hausse.

L'assainissement des finances publiques qui est envisagé est préoccupant, car, par le passé, tant dans la région que de manière plus générale, les assainissements sont allés de pair avec des effets négatifs sur la croissance. Dans ces conditions, deux questions se posent. Comment la production réagit-elle généralement à des compressions des dépenses ou à des hausses des recettes? Et quelles mesures peuvent atténuer l'impact de l'assainissement des finances publiques sur la production?

Pour répondre à ces questions, le présent chapitre examine les effets macroéconomiques des variations des dépenses et des recettes publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne pendant la période 1990–2016<sup>1</sup>. Il commence par documenter des faits stylisés qui sont tirés d'épisodes d'assainissement des finances publiques. Ensuite, il analyse dans quelle mesure des modifications de la politique budgétaire ont des effets sur la production à court terme et à moyen terme, puis se concentre sur les assainissements budgétaires afin d'examiner leur impact sur la production et le rôle de la politique économique et des caractéristiques des pays concernés dans l'atténuation des effets négatifs potentiels. En conclusion du chapitre, des recommandations sont formulées sur la base de cette analyse.

Les observations principales sont les suivantes :

- Les multiplicateurs budgétaires calculés pour les pays d'Afrique subsaharienne ont tendance à être plus faibles que ceux généralement calculés dans les pays avancés ou les pays émergents. Comme noté en détail ci-dessous, en examinant la conception des ajustements budgétaires, les caractéristiques institutionnelles et nationales, ainsi que les mesures d'accompagnement, nous pouvons recenser un certain nombre de facteurs qui contribuent à ces multiplicateurs relativement faibles, ainsi que les circonstances dans lesquelles un impact plus marqué devrait être attendu.
- Pour déterminer l'impact des modifications de la politique budgétaire sur la production, il s'agit principalement de savoir si ces modifications portent sur les dépenses ou les recettes. Une variation de 1 point du PIB de l'investissement public modifie la production dans le même sens d'environ 0,1 % pendant l'année de mise en œuvre et d'environ 0,7 % après trois ans. Une variation de la consommation publique a un effet sur la production plus faible que l'investissement public : après trois ans, une variation de 1 point du PIB de la consommation publique entraîne une variation de 0,5 % de la production dans le même sens. L'impact d'une variation des recettes est plus faible et statistiquement insignifiant.
- Les épisodes d'assainissement des finances publiques ont aussi des effets considérables sur la production à court et à moyen terme, selon le type de mesures budgétaires utilisées. Une hausse du solde primaire de 1 point du PIB réduit la production de 0,3 % au moment de l'impact et de 0,4 % sur trois ans. Les assainissements qui reposent sur une réduction de l'investissement

---

Le présent chapitre été rédigé par une équipe dirigée par Charalambos Tsangarides et coordonnée par Francisco Arizala, comprenant Jesus Gonzalez-Garcia, Monique Newiak et Mustafa Yenice.

<sup>1</sup>Il existe de nombreux ouvrages spécialisés concernant les effets de la politique budgétaire sur l'activité économique. Voir Gupta *et al.*, (2005), FMI (2010b), FMI (2014), DeLong et Summers (2012), Baum, Poplawski-Ribeiro et Weber (2012), Ilzetzki, Mendoza et Vegh (2013), Auerbach et Gorodnichenko (2013a, 2013b), Blanchard et Leigh (2013), Batini *et al.* (2014), Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro (2014), Mineshima, Poplawski-Ribeiro et Weber (2014), et Abiad, Furceri et Topalova (2016). Le présent chapitre contribue aux études existantes en mettant l'accent sur l'Afrique subsaharienne et en distinguant les effets de la consommation publique, de l'investissement public et des recettes publiques.

public ont l'effet de contraction le plus marqué : pendant ces épisodes, une amélioration de 1 point du solde primaire corrigé des variations cycliques réduit la production d'environ 0,4 % au moment de l'impact et de 0,7 % après trois ans. Enfin, les assainissements qui reposent sur des compressions des dépenses courantes ont un effet plus faible sur la croissance économique (bien que cet effet soit statistiquement insignifiant), tandis que les assainissements qui sont fondés sur une augmentation des recettes réduisent moins la production que ceux reposant sur une baisse de l'investissement public.

- L'impact précis d'une modification de la politique budgétaire sur la production est déterminé par une série de facteurs : les réactions sont plus fortes en période de croissance molle et plus faibles lorsque la gestion des dépenses publiques et l'administration des recettes sont moins efficaces. En outre, des mesures d'accompagnement peuvent jouer un rôle d'atténuation important pendant un assainissement. En particulier, les effets de contraction peuvent être réduits avec une politique monétaire accommodante, tout en maîtrisant l'inflation; un assouplissement du taux de change, là où cela est possible; ainsi que de solides amortisseurs extérieurs et une plus grande ouverture commerciale.

Des choix difficiles doivent être effectués en ce qui concerne le rythme de l'assainissement et les instruments à utiliser. Nos résultats impliquent que les pays peuvent atténuer l'impact négatif de l'assainissement des finances publiques sur la croissance, mais il est impératif pour les pays d'engager l'assainissement en temps opportun afin d'éviter des ajustements forcés :

- Une augmentation des recettes constitue la méthode d'assainissement la moins coûteuse sur le plan de la production. Cependant, comme il faut du temps pour accroître les recettes, il est peut-être inévitable de comprimer les dépenses dans les pays où l'assainissement est nécessaire pour stabiliser la situation macroéconomique. Dans certains cas, par exemple dans des pays riches en ressources naturelles où le niveau élevé du ratio investissement/PIB tient à l'augmentation de l'investissement dans le contexte de l'essor du secteur des ressources naturelles, une diminution de l'investissement peut être le moyen le plus efficace de réaliser l'ajustement budgétaire qui s'impose d'urgence. L'impact de cet

ajustement sur la croissance sera moindre si l'efficacité de l'investissement public est faible.

- Les coefficients de pression fiscale relativement faibles et le potentiel élevé d'augmentation des recettes dans la région peuvent expliquer pourquoi les assainissements reposant sur une hausse des recettes se sont avérés les moins nuisibles pour la croissance. Il ressort de notre analyse que, en moyenne, les pays de la région pourraient accroître leur ratio impôts/PIB de 3½–5 points du PIB, et ce potentiel est encore plus élevé dans les pays exportateurs de pétrole (encadré 2.1).
- Une réduction des dépenses courantes semble être moins nuisible pour la croissance qu'une baisse de l'investissement, mais la composition de ces dépenses est importante aussi. Les compressions peuvent se faire à la suite d'exames et de rationalisations des dépenses publiques, par exemple en éliminant des subventions aux carburants qui sont très régressives et mal ciblées (encadré 2.2). Cependant, les diminutions des dépenses courantes peuvent avoir un impact négatif considérable sur les ménages, en particulier les ménages à faible revenu : il est donc important de veiller à ce qu'un dispositif de sécurité sociale approprié soit en place (encadré 2.3). Par ailleurs, les dépenses de santé et d'éducation doivent être protégées, car elles ont des implications à long terme pour la croissance et le développement. Une baisse des dépenses d'équipement peut avoir un impact considérable sur la croissance, et doit reposer sur une rationalisation des projets et l'établissement d'un ordre de priorité parmi ces derniers sur la base de leur qualité.
- À terme, la mise en place d'un espace budgétaire grâce à l'établissement de cadres budgétaires à moyen terme crédibles et de règles budgétaires peut aussi réduire la nécessité de procéder à l'avenir à un assainissement abrupt.

## TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU PASSÉ

L'Afrique subsaharienne a subi des assainissements budgétaires par le passé, parfois à la suite d'une chute des prix des produits de base. À l'heure actuelle, la région se trouve dans une situation où les pays exportateurs de produits de base font face à une période probablement longue de prix bas et où d'autres pays doivent procéder à un ajustement en raison d'une vulnérabilité croissante à l'endettement (chapitre 1).

### Ajustement à la baisse des recettes tirées des produits de base

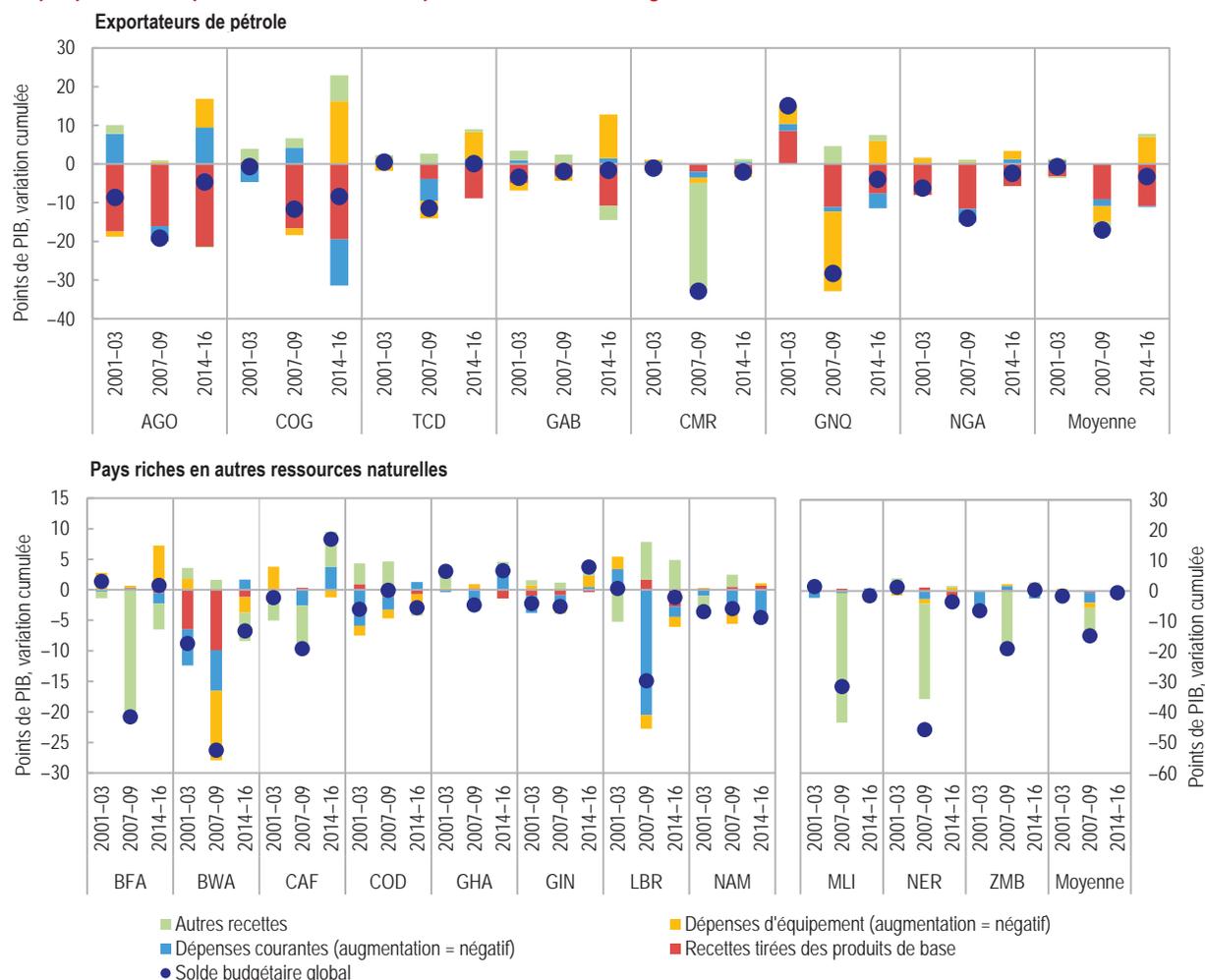
La présente section commence par recenser trois épisodes de baisse des recettes tirées des produits de base dans la région — le début du millénaire (2001–03), la crise financière mondiale (2007–09) et l'épisode le plus récent (2014–16) — et examine ensuite l'ampleur de ces baisses, ainsi que le degré et la composition de l'ajustement budgétaire qui a suivi. Nous constatons que :

- La plupart des soldes budgétaires des pays exportateurs de produits de base n'ont pas retrouvé le niveau observé avant la baisse des recettes tirées de ces produits : trois ans après la baisse, les soldes budgétaires globaux restaient plus bas (graphique 2.1). Si les soldes budgétaires n'ont généralement pas non plus retrouvé pleinement leur

niveau antérieur dans l'épisode actuel, plusieurs pays exportateurs de pétrole (Angola, Gabon) ont déjà recouvré une partie considérable de la perte.

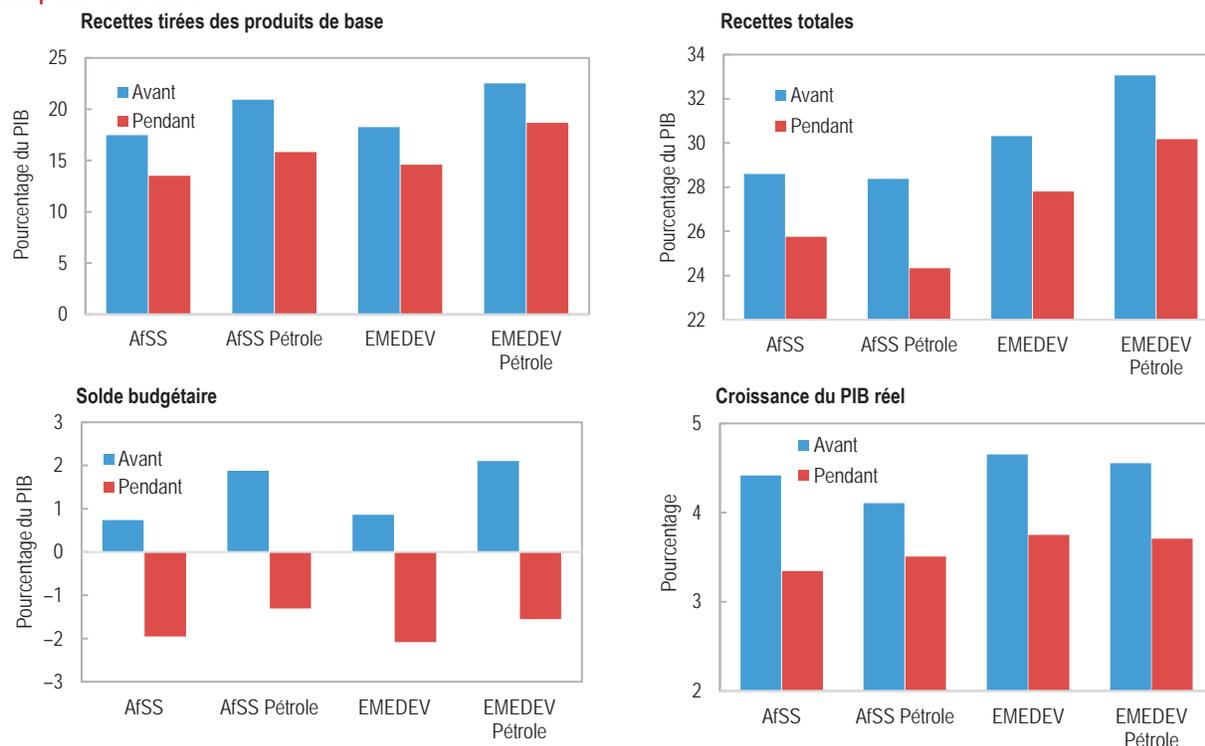
- Les pertes de recettes tirées des produits de base n'ont généralement pas été totalement compensées par des augmentations des autres recettes. Quand les recettes hors produits de base ont augmenté dans les trois années qui ont suivi la perte de recettes tirées des produits de base, l'augmentation des autres recettes n'a couvert qu'une fraction de la perte initiale (par exemple en Angola, au Botswana et en République du Congo); il est donc possible de mobiliser davantage de recettes.
- L'évolution des dépenses a varié d'un épisode à l'autre. Si les dépenses ont augmenté en moyenne

Graphique 2.1. Afrique subsaharienne : composition des soldes budgétaires



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays et à la page 80 la liste des abréviations des pays.

**Graphique 2.2. Afrique subsaharienne et pays émergents et en développement : épisodes de repli des recettes tirées des produits de base**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : «Avant» désigne les valeurs moyennes deux ans avant l'épisode de repli, et «Pendant» désigne l'année durant laquelle s'est produit le repli des recettes. EMEDEV = tous les pays émergents et en développement; AfSS = Afrique subsaharienne.

pendant la crise financière mondiale et sont restées stables pour les pays exportateurs de pétrole au début des années 2000, elles ont constitué la principale source de l'ajustement au cours des trois dernières années, en particulier pour les pays exportateurs de pétrole. En outre, pendant le plus récent épisode, dans les cas où les dépenses ont été réduites de manière cumulée, cela s'est fait principalement dans le domaine des dépenses d'équipement (par exemple au Burkina Faso, en République du Congo, au Gabon, au Tchad et en Zambie), l'Angola et la République centrafricaine étant les exceptions notables. Cet ajustement comparativement plus marqué s'explique en partie par l'impression que la chute des prix des produits de base est permanente et par l'absence d'amortisseurs

budgétaires et extérieurs suffisants<sup>2</sup>. L'ampleur de l'ajustement dans les dépenses d'investissement dépend du volume initial de l'investissement public. En particulier, pour l'épisode le plus récent, les pays qui affichent un ratio élevé de l'investissement au PIB ont enregistré aussi les baisses les plus fortes des dépenses d'investissement public.

En examinant de manière plus générale tous les épisodes de baisse des recettes tirées des produits de base pendant la période 1990–2016 en Afrique subsaharienne, nous observons que, en moyenne, les recettes tirées de ces produits ont baissé de 4 % du PIB et, après une compensation partielle par les recettes hors produits de base, le total des recettes publiques a diminué d'environ 3 % du PIB (graphique 2.2)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> L'existence d'amortisseurs plus solides et l'impression que le choc était transitoire pendant la crise financière mondiale ont nécessité la mise en œuvre de politiques budgétaires anticycliques dans la région (Guerguil, Poplawski-Ribeiro et Shabunina, 2014).

<sup>3</sup> Nous établissons la base de données sur les recettes tirées des produits de base à l'aide de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*, qui est complétée par des données des autorités nationales, des pays exportateurs de produits de base (World Commodity Exporters) et du ICTD (ICTD Government Revenue Dataset). En outre, nous recensons des épisodes de baisse de plus de 1 point du ratio recettes des produits de base/PIB — la baisse annuelle moyenne des recettes tirées des produits de base dans les pays d'Afrique subsaharienne exportateurs de produits de base pendant la période 2013–16. Nous obtenons ainsi 90 épisodes en Afrique subsaharienne et 252 épisodes dans l'échantillon des pays émergents et des pays en développement.

Les dépenses courantes et les dépenses d'équipement sont restées plus ou moins inchangées, et les soldes budgétaires globaux se sont détériorés d'environ 3 % du PIB, ce qui semble indiquer qu'il a été difficile de s'ajuster à la baisse des recettes. Globalement, la combinaison de la baisse des recettes due au recul des prix des produits de base, de la détérioration des soldes globaux et peut-être de l'affaiblissement de la demande mondiale est allée de pair avec un ralentissement de la croissance d'environ 1 point du PIB en moyenne. Dans l'échantillon des pays émergents et des pays en développement, la baisse moyenne des recettes et l'effet sur la croissance sont plus faibles qu'en Afrique subsaharienne, ce qui s'explique peut-être par une diversification plus élevée de l'économie.

La diminution moyenne des recettes tirées des produits de base a été plus spectaculaire dans les pays d'Afrique subsaharienne exportateurs de pétrole (environ 5 points du PIB) et est allée de pair avec une baisse des dépenses d'équipement d'environ 1 % du PIB en moyenne. En outre, dans ce groupe, la détérioration globale du solde budgétaire a été plus forte, aux environs de 3,2 % du PIB, et la croissance du PIB a ralenti d'environ 0,6 point.

### Épisodes d'assainissement des finances publiques

Nous passons maintenant aux faits stylisés des assainissements des finances publiques dans la région pendant la période 1990–2016 et nous quantifions leur impact direct sur l'activité économique<sup>4</sup>. Par assainissement nous entendons des épisodes pendant lesquels la situation budgétaire d'un pays s'est améliorée notablement. Comme point de départ, nous recensons les épisodes où le solde primaire corrigé des variations cycliques s'est amélioré d'au moins 1 % du PIB (annexe 2.1).

Pendant les assainissements qui reposent sur une baisse des dépenses, les dépenses primaires ont été réduites d'environ 3 % du PIB, en moyenne, tant dans

l'échantillon des pays d'Afrique subsaharienne que dans celui des pays émergents et des pays en développement (graphique 2.3)<sup>5</sup>.

Dans les deux échantillons, le solde budgétaire global pendant l'assainissement s'est amélioré d'environ 2 points à partir d'un déficit budgétaire global moyen de plus ou moins 4 % du PIB. De la même manière, la variation du solde primaire corrigé des variations cycliques avoisine 3 % dans les deux échantillons.

Pour ce qui est de la composition de l'ajustement, les compressions des dépenses primaires étaient plus ou moins également distribuées entre les dépenses d'équipement et les dépenses courantes (environ 1,7 et 1,5 % du PIB, respectivement), en moyenne dans un pays d'Afrique subsaharienne (graphique 2.4). En outre, les recettes publiques ont diminué modérément dans les deux échantillons, peut-être en raison du ralentissement de l'activité économique.

Les ajustements reposant sur un accroissement des recettes et non liés à une augmentation des recettes tirées des produits de base ont été d'une ampleur similaire aux assainissements reposant sur une baisse des dépenses<sup>6</sup>. Ils se caractérisaient aussi par une amélioration moyenne de la position budgétaire d'environ 2 % du PIB et s'expliquaient principalement par une amélioration des recettes publiques, avec des réductions limitées des dépenses primaires (graphique 2.5).

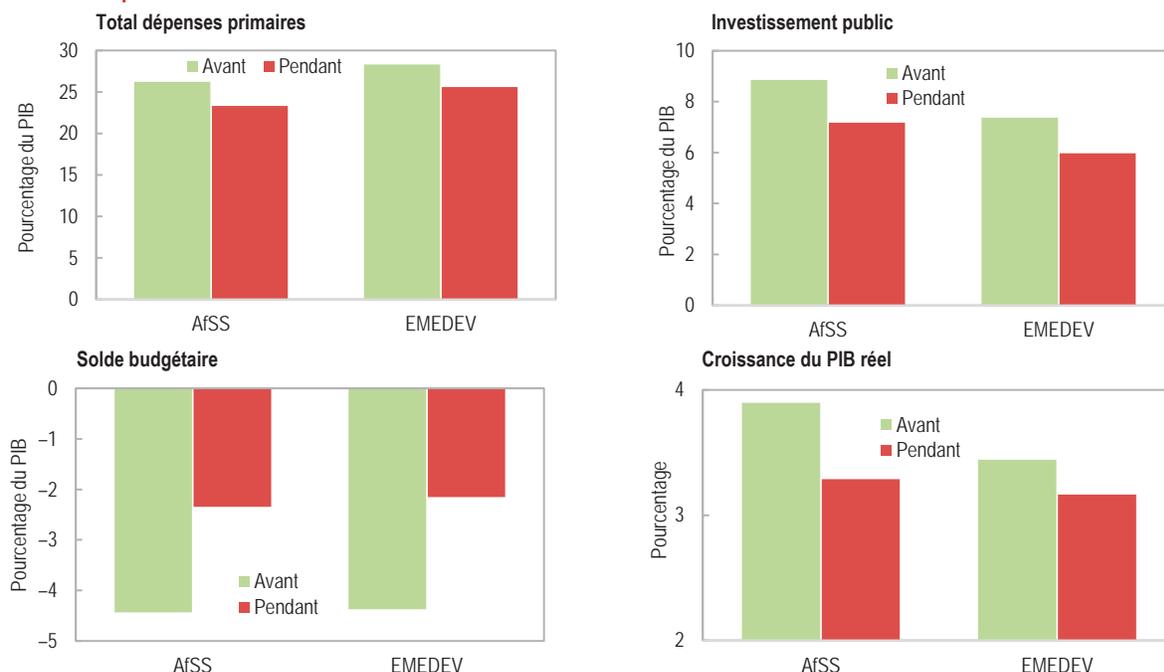
Globalement, les assainissements reposant sur une diminution des dépenses ou une augmentation des recettes sont allés de pair avec un ralentissement de la croissance. Pendant les assainissements fondés sur une réduction des dépenses, la croissance a ralenti d'environ 0,6 et 0,3 point de pourcentage dans les échantillons des pays d'Afrique subsaharienne et des pays émergents et des pays en développement, respectivement, par rapport au taux de croissance observé avant l'assainissement.

<sup>4</sup>Nous nous concentrons sur des assainissements «actifs», qui reposent sur une compression des dépenses ou une augmentation des recettes hors produits de base plutôt que sur des compressions de dépenses liées à des baisses des prix des produits de base ou des améliorations de la position budgétaire liées à des augmentations des recettes tirées des produits de base, afin de circonscrire l'effet de la politique budgétaire sur l'activité économique plutôt que l'effet des fluctuations des prix des produits de base sur le revenu.

<sup>5</sup>Outre l'amélioration requise de la position budgétaire corrigée des variations cycliques d'au moins 1 % du PIB, on considère qu'un assainissement repose sur les dépenses s'il est lié à une compression des dépenses primaires d'au moins 0,5 % du PIB. Sur la base de cette approche, nous recensons 211 épisodes en Afrique subsaharienne et 568 épisodes dans l'échantillon des pays émergents et des pays en développement.

<sup>6</sup>Les ajustements reposant sur une augmentation des recettes sont définis comme des épisodes où le solde primaire corrigé des variations cycliques s'améliore d'au moins 1 % du PIB, avec une hausse des recettes publiques d'au moins 0,5 % du PIB, et où les recettes tirées des produits de base n'augmentent pas. Nous recensons 252 épisodes en Afrique subsaharienne et 447 dans l'échantillon des pays émergents et des pays en développement.

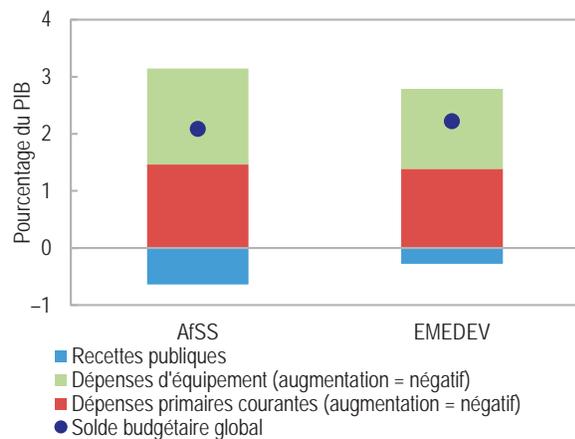
**Graphique 2.3. Afrique subsaharienne et pays émergents et en développement : épisodes d'assainissement budgétaire axé sur les dépenses**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : «Avant» désigne les valeurs moyennes deux ans avant l'épisode d'assainissement, et «Pendant» désigne l'année durant laquelle s'est produit l'assainissement. EMEDEV = tous les pays émergents et en développement; AfSS = Afrique subsaharienne.

**Graphique 2.4. Variation du solde budgétaire global et de ses composantes : épisodes d'assainissement budgétaire axé sur les dépenses**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

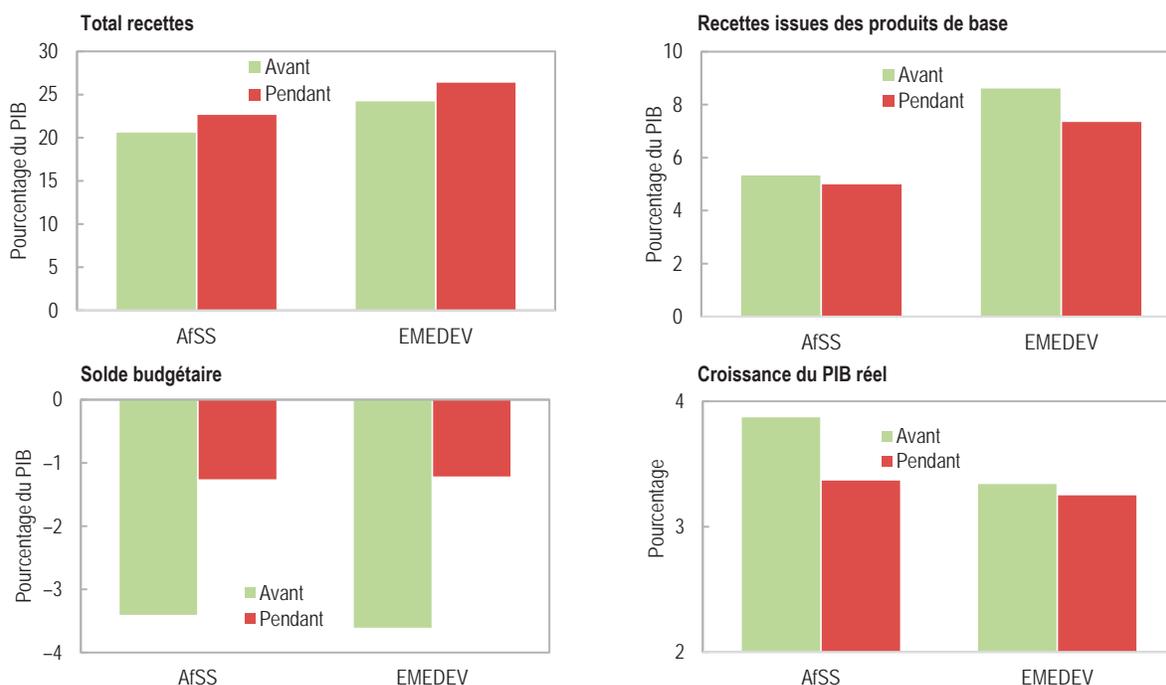
Note : EMEDEV = tous les pays émergents et en développement; AfSS = Afrique subsaharienne.

Le ralentissement de la croissance a été plus modeste pendant les assainissements reposant sur un accroissement des recettes. Ces résultats jettent les bases de l'analyse empirique qui suit.

## L'EFFET DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE SUR LA PRODUCTION

Il est primordial de comprendre l'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique pour les plans d'assainissement. En dépit de leur importance pour la politique des pouvoirs publics et du grand nombre d'études qui y sont consacrées, la taille des multiplicateurs budgétaires, à savoir la variation de la production qui fait suite à une modification de la politique budgétaire, reste une question ouverte et souvent une source de désaccord parmi les économistes.

La présente section examine l'effet des modifications de la politique budgétaire (représentées par des variations imprévues de l'investissement public, de la consommation publique et des recettes budgétaires) sur la croissance de la production pour un échantillon de 35 pays d'Afrique subsaharienne sur la période 1990–2016. En particulier, elle évalue si la relation entre la politique budgétaire et la production dépend de la nature de l'ajustement budgétaire, de la position dans le cycle économique, ou de l'efficacité de l'investissement public et de la gestion économique. Des multiplicateurs budgétaires sont calculés sur la base de tous les chocs budgétaires (positifs ou

**Graphique 2.5. Afrique subsaharienne et pays émergents et en développement : épisodes d'assainissement budgétaire axé sur les recettes**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : «Avant» désigne les valeurs moyennes deux ans avant l'épisode d'assainissement, et «Pendant» désigne l'année durant laquelle s'est produit l'assainissement. EMEDEV = tous les pays émergents et en développement; AfSS = Afrique subsaharienne.

négatifs) et de toutes les orientations de la politique budgétaire. Cela permet de quantifier l'impact de la politique budgétaire dans un large ensemble de pays de la région, y compris ceux qui connaissent encore une croissance rapide et où la nécessité d'un assainissement budgétaire pourrait être moindre<sup>7</sup>.

La méthode utilisée repose sur deux éléments principaux. Premièrement, elle utilise les erreurs de prévision pour recenser les effets de causalité des variations imprévues de l'investissement public, de la consommation publique et des recettes sur la croissance

de la production (Auerbach et Gorodnichenko, 2013a, 2013b; Abiad, Furceri et Topalova, 2016)<sup>8</sup>. Deuxièmement, à l'aide de la méthode des projections locales (Jordà, 2005), elle établit les réactions de la production à court et à moyen terme aux variations imprévues des différentes variables budgétaires sur cinq périodes futures<sup>9</sup>.

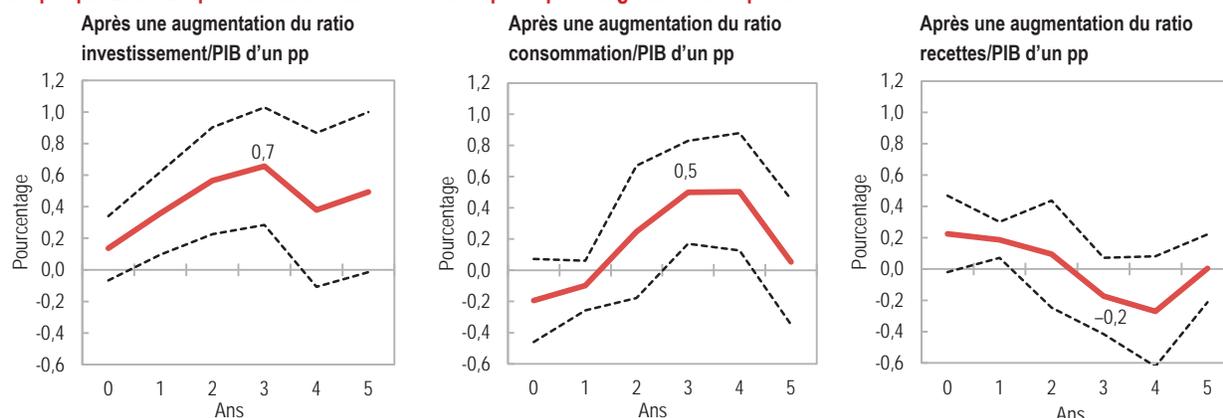
### La taille du multiplicateur budgétaire

Les multiplicateurs varient selon la variable de politique économique. Les variations de l'investissement public ont des effets considérables et significatifs sur

<sup>7</sup> Étant donné le contexte actuel de nombreux pays de la région, la section suivante estime les effets de la politique budgétaire pendant des épisodes d'assainissement des finances publiques. Sur le plan conceptuel, la distinction entre les deux sections est importante aussi parce qu'une réduction de l'investissement ou une augmentation des recettes ne se traduit pas nécessairement par un assainissement (étant donné que, par exemple, une baisse de l'investissement peut être compensée par une augmentation de la consommation de même montant, ce qui laisse inchangée la position budgétaire globale).

<sup>8</sup> Les erreurs de prévision pour chacune des trois séries (investissement public, consommation publique, recettes) sont égales à la différence entre la valeur observée effective et la prévision des *Perspectives de l'économie mondiale* pour le troisième trimestre de la même année (voir l'annexe 2.1 pour des détails supplémentaires).

<sup>9</sup> La spécification économétrique inclut trois chocs imprévus sur la politique budgétaire (investissement public, consommation publique et recettes publiques), ainsi que des contrôles macroéconomiques tels que les valeurs décalées de la croissance du PIB réel et des variables budgétaires, les observations contemporaines et décalées des variations des prix des produits de base et de la demande extérieure réelle (représentées par les variations des termes de l'échange des produits de base et la croissance réelle des partenaires commerciaux, respectivement) et les valeurs décalées de l'orientation de la politique monétaire (représentées par la croissance de la monnaie réelle et l'inflation). Pour des détails supplémentaires, voir l'annexe 2.1.

**Graphique 2.6. Afrique subsaharienne : effet de la politique budgétaire sur la production**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques décrivent la réaction de la production à une augmentation d'un point de pourcentage de l'investissement, de la consommation et des recettes publiques rapportés au PIB. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

l'activité économique (graphique 2.6)<sup>10</sup>. Une variation imprévue de 1 % du PIB de l'investissement public fait varier la production d'environ 0,1 % dans le même sens l'année du choc et de 0,7 % après trois ans. Les multiplicateurs des dépenses de consommation ont un effet sur la production plus faible que les multiplicateurs de l'investissement, soit environ 0,5 % après trois ans. Enfin, une variation des recettes publiques n'a pas un effet statistiquement significatif sur la production.

Comme dans d'autres études relatives aux pays en développement, les multiplicateurs ainsi calculés sont inférieurs à 1 : le multiplicateur de l'investissement est le plus élevé, suivi du multiplicateur de la consommation publique, et le multiplicateur des recettes n'est pas statistiquement différent de zéro<sup>11</sup>. Globalement, les multiplicateurs se situent dans la fourchette des multiplicateurs figurant dans les études concernant des groupes similaires de pays (tableau 2.1). Par exemple, le multiplicateur de l'investissement se trouve dans la fourchette donnée par Ilzetski, Mendoza et Vegh (2013), ainsi que Gonzalez-Garcia, Lemus et Mrkaic (2013)<sup>12</sup>.

Étant donné qu'il est nécessaire d'assainir les finances publiques, qu'impliquent ces résultats en

ce qui concerne la composition de l'ajustement? Premièrement, une réduction de l'investissement public nuit davantage à la croissance qu'une baisse de la consommation publique, et ce, parce qu'une baisse de l'investissement productif implique une moindre accumulation de capital, ce qui a des effets négatifs sur la production potentielle pendant les périodes ultérieures (Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro, 2014). Cependant, il convient de protéger les dépenses sociales cruciales dans les domaines de la santé, de l'éducation et des dispositifs de sécurité sociale, puisqu'une réduction des dépenses courantes peut avoir un effet négatif plus élevé sur les ménages à plus faible revenu, et pourrait peser sur les perspectives de développement à plus long terme. Deuxièmement, étant donné que l'impact sur la production sera probablement faible, une augmentation des recettes est moins coûteuse qu'une compression des dépenses. En fait, une hausse des recettes intérieures offre un potentiel d'assainissement considérable à moindre coût sur le plan de la croissance de la production. Comme noté à l'encadré 2.1, le pays moyen d'Afrique subsaharienne pourrait accroître son ratio impôts/PIB de 3½–5 points, et le potentiel est plus élevé dans les pays exportateurs de pétrole, ce qui pourrait relever le ratio impôts/PIB de pas moins de 8¼ points en moyenne.

<sup>10</sup> Les graphiques indiquent l'effet d'une augmentation exogène imprévue de 1 point des ratios de l'investissement public, de la consommation publique ou des recettes au PIB pour l'année du choc ( $t = 0$ ) et l'effet cumulé jusqu'à cinq ans après le choc.

<sup>11</sup> L'utilisation des recettes fiscales plutôt que des recettes totales produit des résultats similaires. Si l'on tient compte des recettes fiscales, une variation de 1 point des ratios de l'investissement public ou de la consommation publique au PIB entraîne, après trois ans, une variation de la production de 0,6 ou de 0,4 point, respectivement, dans le même sens. Cependant, ces estimations reposent sur un échantillon réduit, car les prévisions relatives aux recettes fiscales sont limitées dans la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*. Comme les conclusions sont similaires aux résultats de base du graphique 2.6, nous utilisons dans le reste de l'analyse les recettes totales de manière à prendre en compte un plus large échantillon.

<sup>12</sup> Pour les dépenses de consommation, notre estimation correspond plus ou moins aux estimations des ouvrages spécialisés, qui se situent entre 0,1 et 0,3 deux ans après le début du choc. Pour les recettes budgétaires, les autres études font état généralement d'un multiplicateur légèrement positif, mais non significatif.

**Tableau 2.1. Multiplicateurs budgétaires estimés, tirés de diverses études, pour plusieurs groupes de pays**

Source	Groupe	Variable	1 an	2 ans	3 ans
Abiad, Furceri et Topalova 2016	Pays avancés	Investissement	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>
Blanchard et Leigh 2013	Europe	Solde budgétaire structurel	<b>1,1</b>	...	...
Gonzalez-Garcia, Lemus et Mrkaic 2013	Pays en développement	Investissement	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	...
		Consommation	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	...
		Impôts	-0,1	0,5	...
Ilzetki, Mendoza et Vegh 2013	Pays à haut revenu	Consommation	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>
		Investissement	<b>0,9</b>	1,2	1,3
	Pays en développement	Consommation	0,2	-0,1	-0,4
		Investissement	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>
Kraay 2012	Pays dépendant de l'aide	Dépenses	<b>0,5</b>	...	...
Ilzetki 2011	Pays à haut revenu	Dépenses	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
		Impôts	-0,1	-0,1	-0,2
	Pays en développement	Dépenses	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	0,2
		Impôts	<b>-0,4</b>	-0,6	-0,8
FMI 2008	Pays avancés	Dépenses	...	...	<b>0,5</b>
		Recettes	...	...	<b>-0,4</b>
	Pays émergents	Dépenses	...	...	<b>-0,2</b>
		Recettes	...	...	<b>-0,2</b>

Source : calculs des auteurs.

Note : Les graphiques montrent les effets des augmentations de dépenses et de recettes publiques, les signes escomptés sont donc positifs et négatifs, respectivement. Les chiffres en caractères gras dénotent une valeur significative au moins au niveau de 0,10.

## Multiplicateurs budgétaires et caractéristiques des pays

L'impact des modifications de la politique budgétaire dépend dans une large mesure de la position dans le cycle économique et de caractéristiques du pays concerné, par exemple des périodes de croissance faible ou élevée, ainsi que l'efficacité de l'investissement public et de la gestion économique. La présente section examine ces questions dans le contexte de l'Afrique subsaharienne<sup>13</sup>.

### Cycles économiques

En général, les multiplicateurs budgétaires sont plus élevés en période de récession qu'en période d'expansion. Lorsque la croissance est faible et que des capacités de production sont sous-utilisées, une augmentation des dépenses publiques peut avoir un impact plus marqué sur l'activité économique que lorsque la croissance est élevée, parce que, lorsque l'économie fonctionne à pleine capacité ou que la croissance est forte, il est plus

probable qu'une hausse de la demande publique évince la demande privée et que la production reste donc inchangée. D'autre part, lorsque la croissance est faible ou que des capacités sont sous-utilisées, l'impulsion budgétaire a plus de chances de se traduire par une expansion de la demande globale et de la production.

En fait, l'effet d'un ralentissement sur les multiplicateurs n'est pas le même que celui d'une expansion dans les pays d'Afrique subsaharienne. Lorsque la croissance est faible, les multiplicateurs des dépenses publiques sont généralement plus élevés que pendant des périodes de croissance élevée, tandis que le multiplicateur des recettes est moins élevé pendant les périodes de croissance faible (graphique 2.7)<sup>14</sup>.

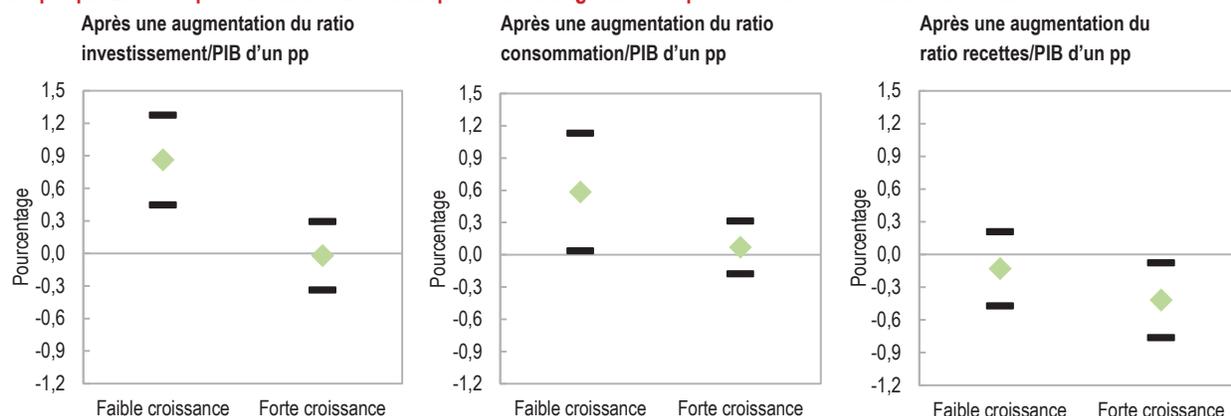
### Efficacité de l'investissement public et de la gestion économique

Les inefficiences de la gestion des dépenses publiques et de l'administration des recettes tendent à réduire les multiplicateurs, car elles limitent l'impact de la

<sup>13</sup> Les études concernant les multiplicateurs budgétaires ont aussi examiné le degré de flexibilité du taux de change, le niveau de la dette et le degré d'ouverture de l'économie (Ilzetki, Mendoza et Vegh, 2013; Batini *et al.*, 2014; Mineshima, Poplawski-Ribeiro et Weber, 2014). Nous élargissons la portée de cette analyse dans la section suivante. En outre, il est probable que les multiplicateurs seront différents dans le cas des pays exportateurs de pétrole, étant donné que la politique budgétaire touche principalement l'économie non pétrolière. En raison du manque de données, il est difficile de ne s'intéresser qu'aux pays exportateurs de pétrole.

<sup>14</sup> Pour une croissance faible ou élevée, et une qualité des institutions pire ou meilleure, les mesures se réfèrent à la distance normalisée entre l'indicateur et la moyenne de l'échantillon. L'efficacité de l'investissement public se réfère à un score variable dans le temps entre 0 et 1. Dans tous les cas, les variables sont incluses dans l'équation au moyen d'une fonction de transition lisse, comme dans Auerbach et Gorodnichenko (2013a).

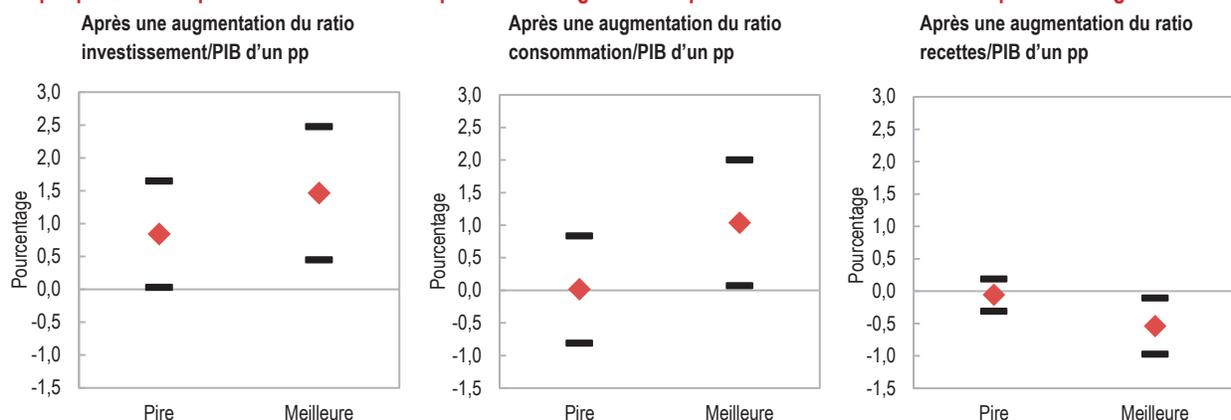
**Graphique 2.7. Afrique subsaharienne : multiplicateurs budgétaires en périodes de forte et faible croissance**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques décrivent la réaction de la production à une augmentation d'un point de pourcentage de l'investissement, de la consommation et des recettes publiques rapportés au PIB. Les lignes correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

**Graphique 2.8. Afrique subsaharienne : multiplicateurs budgétaires en périodes de bonne et mauvaise qualité de la gouvernance**



Sources : PRS Group, base de données *International Country Risk Guide*; calculs des services du FMI.

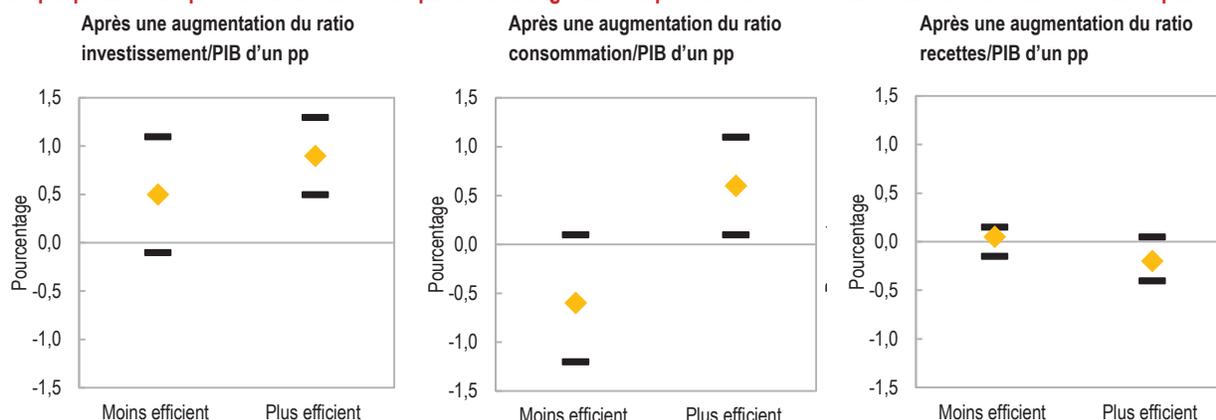
Note : Les graphiques décrivent la réaction de la production à une augmentation d'un point de pourcentage de l'investissement, de la consommation et des recettes publiques rapportés au PIB. Les lignes correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

politique budgétaire sur la production. Ces inefficiences tiennent sans doute à des faiblesses dans la gouvernance, la gestion de l'investissement public en général et dans la sélection, l'exécution et le suivi des projets. En conséquence, les montants investis offrent un faible rendement. Comme, dans un environnement peu efficient, seule une fraction de l'investissement public se transforme en stock de capital productif et en infrastructures, une hausse de l'investissement public conduit à des gains de production plus limités (voir le chapitre 2 des *Perspectives de l'économie mondiale* d'octobre 2014).

Nous représentons les inefficiences et la qualité de la gestion économique au moyen d'un indicateur composite qui combine trois aspects de la qualité de l'administration publique du Guide international

des risques-pays (*International Country Risk Guide*, ICRG), à savoir la qualité de la bureaucratie, la lutte contre la corruption et la tradition d'un état de droit. En fait, les pays d'Afrique subsaharienne où la qualité de la gouvernance est moindre tendent à afficher des multiplicateurs plus faibles tant pour les dépenses publiques que pour les recettes (graphique 2.8). Les résultats indiquent que les dépenses publiques sont en général relativement moins productives lorsque la qualité de la gouvernance est faible, une circonstance qui pourrait favoriser la recherche de rente par rapport à l'efficacité des dépenses (Keefe et Knack, 2007).

En outre, nous représentons les inefficiences des dépenses publiques et la qualité de la gestion économique à l'aide d'un indicateur hybride qui combine

**Graphique 2.9. Afrique subsaharienne : multiplicateurs budgétaires en périodes de forte et faible efficence de l'investissement public**

Sources : FMI, Département des finances publiques, base de données *Public Investment Efficiency Indicator*; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques décrivent la réaction de la production à une augmentation d'un point de pourcentage de l'investissement, de la consommation et des recettes publiques rapportés au PIB. Les lignes correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

des indicateurs physiques et des indicateurs basés sur des enquêtes pour établir un indice synthétique de la couverture et de la qualité des réseaux d'infrastructures (FMI, 2015). Nous constatons que les multiplicateurs de l'investissement public et des dépenses de consommation sont bien plus élevés dans les pays où l'investissement public est très efficace, et plus faibles dans les pays où il est peu efficace (graphique 2.9). Le multiplicateur des recettes budgétaires est plus élevé lorsque l'investissement public est plus efficace, mais les résultats ne sont pas statistiquement significatifs.

## ASSAINISSEMENTS DES FINANCES PUBLIQUES, ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET MESURES D'ATTÉNUATION

La présente section porte sur les effets d'un assainissement des finances publiques sur l'activité économique et les mesures qui peuvent atténuer les effets de contraction éventuels. Il s'agit de mesures liées à la composition d'un assainissement, ainsi que de mesures d'accompagnement telles que celles relatives aux conditions monétaires, au degré de flexibilité du taux de change, au niveau de l'endettement, à la taille des amortisseurs extérieurs et au degré d'intégration commerciale.

## Recensement des épisodes d'assainissement des finances publiques

Comme indiqué dans FMI (2010a), il est important de prendre en considération les assainissements « actifs » des finances publiques — c'est-à-dire des améliorations de la position budgétaire qui résultent d'une réduction des dépenses publiques ou d'une hausse des recettes — qui ne s'expliquent pas par une hausse des recettes tirées des produits de base, ni par une hausse des recettes publiques liée à une amélioration du cycle économique. Nous suivons les travaux existants en déterminant l'ampleur de l'assainissement sur la base du solde primaire corrigé des variations cycliques, en excluant les épisodes qui sont liés à une augmentation des recettes tirées des produits de base. En outre, nous distinguons 1) les assainissements qui reposent sur une compression des dépenses publiques et ne sont pas liés à une hausse des recettes tirées des produits de base, et 2) les assainissements qui reposent sur une augmentation des recettes et qui ne sont pas liés à une hausse des recettes tirées des produits de base<sup>15</sup>.

L'analyse estime l'effet direct des assainissements sur l'activité économique en utilisant la méthode des projections locales et en suivant Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro (2014) et Devries *et al.* (2011).

<sup>15</sup> Dans tous les cas, la hausse du solde primaire corrigé des variations cycliques doit être supérieure à 1 % du PIB (voir FMI, 2010a; Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro, 2014). En outre, il est considéré qu'un assainissement repose sur une compression des dépenses si ces dernières diminuent d'au moins 0,5 % du PIB et qu'un assainissement repose sur une augmentation des recettes si ces dernières augmentent d'au moins 0,5 % du PIB. En outre, dans tous les cas, les recettes tirées des produits de base ne peuvent progresser de plus de 1 % du PIB. Voir l'annexe 2.1.

Nous déterminons l'effet moyen du changement de politique par rapport à un scénario de référence sur la croissance de la production et nous estimons l'impact attendu de ce changement après neutralisation des effets de la situation économique intérieure et extérieure<sup>16</sup>.

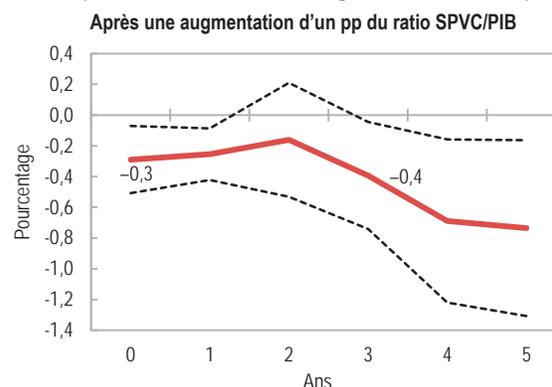
### Dans quelle mesure un assainissement des finances publiques est-il nuisible ?

En nous penchant tout d'abord sur les assainissements des finances publiques qui sont liés à des réductions des dépenses et non à une augmentation des recettes tirées des produits de base, nous constatons que les assainissements ont des effets de contraction sur l'activité économique. Un ajustement de 1 point du ratio solde primaire corrigé des variations cycliques/PIB réduit la production d'environ 0,3 % à l'impact et de 0,4 % après trois ans (graphique 2.10)<sup>17</sup>.

En distinguant les assainissements selon qu'ils reposent principalement sur une réduction de l'investissement public, une baisse des dépenses courantes ou une augmentation des recettes, l'analyse note que l'impact sur la production dépend de la composition de l'assainissement. Les assainissements qui reposent sur une réduction de l'investissement public sont les plus nuisibles à la croissance : un ajustement de 1 point du PIB de la position budgétaire pendant ces épisodes réduit la production d'environ 0,4 % à l'impact et de près de 0,7 % après trois ans (graphique 2.11). Comme noté plus haut, ce résultat peut s'expliquer par le fait qu'une baisse de l'investissement influe sur la production potentielle et a ainsi un impact plus durable sur la production (Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro, 2014).

Pour ce qui est des assainissements qui reposent sur une réduction des dépenses courantes, nous notons des effets faibles et insignifiants sur la production. Cela donne à penser qu'une diminution des dépenses potentiellement inefficaces et une rationalisation des

**Graphique 2.10. Afrique subsaharienne : impact sur l'activité économique d'un assainissement budgétaire axé sur les dépenses**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

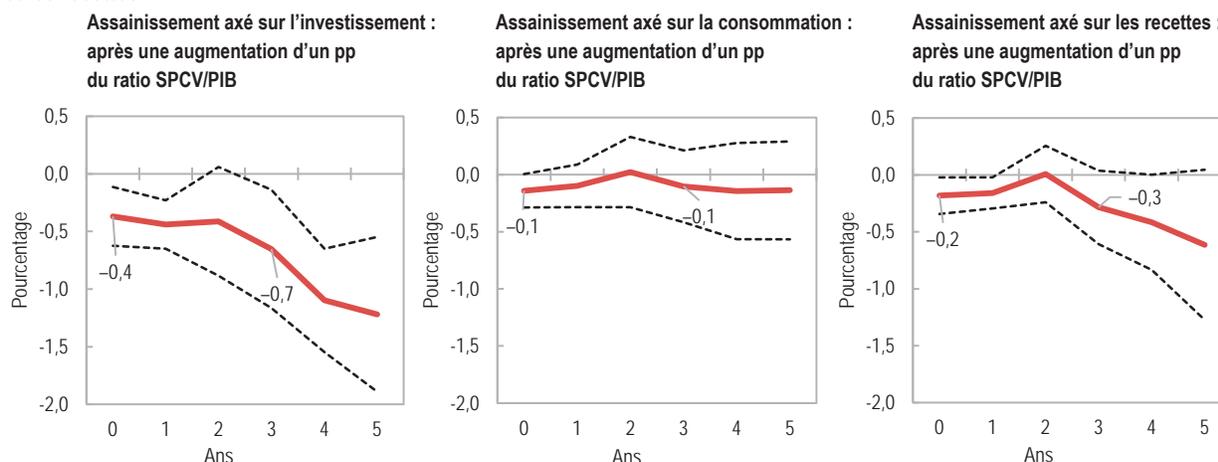
Note : Le graphique décrit la réaction de la production à une amélioration d'un point de pourcentage du solde primaire corrigé des variations cycliques (SPVC), suite à un assainissement axé sur les dépenses. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

dépenses (par exemple l'élimination des subventions énergétiques, qui sont généralement régressives (encadré 2.2)) peuvent produire un assainissement et en même temps n'avoir que des effets modérés ou négligeables sur l'activité économique. Il est important de noter que les évaluations de l'effet de la composition de l'assainissement sur la distribution du revenu (voir, par exemple, Ball *et al.*, 2013, et Woo *et al.*, 2013) soulignent qu'il est nécessaire de protéger les dépenses sociales essentielles qui sont consacrées à la santé, à l'éducation et aux dispositifs de sécurité sociale (encadré 2.3).

Enfin, les assainissements qui reposent sur une augmentation des recettes (et qui ne sont pas liés à une hausse des recettes tirées des produits de base) ont des effets négatifs sur la croissance, mais ces effets sont moindres que ceux des assainissements fondés sur une diminution de l'investissement. Une amélioration de 1 % du PIB de la position budgétaire pendant ces épisodes réduit la production d'environ

<sup>16</sup> Comme l'intégration intrarégionale en Afrique subsaharienne est limitée, les retombées des assainissements des finances publiques devraient être faibles; voir, par exemple, le chapitre 1 de l'édition d'avril 2016 des *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Pour un examen des retombées régionales dans le contexte des assainissements des finances publiques dans la zone euro, voir Dabla-Norris, Dallari et Poghosyan (à paraître).

<sup>17</sup> Ces résultats sont robustes à d'autres définitions des épisodes d'assainissement des finances publiques, y compris lorsque les assainissements qui reposent sur une compression des dépenses doivent avoir une composante «réduction des dépenses» plus importante que la composante «augmentation des recettes». En analysant les assainissements «de grande ampleur» (c'est-à-dire une amélioration du solde primaire corrigé des variations cycliques de plus de 1,5 % du PIB, conformément à FMI, 2010a), nous constatons des résultats similaires, bien que les effets de contraction sur la production semblent être légèrement plus marqués. Enfin, en recensant les assainissements qui sont «soutenus» dans le temps (c'est-à-dire des assainissements où la variation cumulée sur trois ans du solde primaire corrigé des variations cycliques est supérieure à 2,5 % du PIB), nous observons des effets de contraction plus prononcés sur l'activité économique.

**Graphique 2.11. Afrique subsaharienne : impact sur la production d'un assainissement axé sur l'investissement, la consommation et les recettes**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

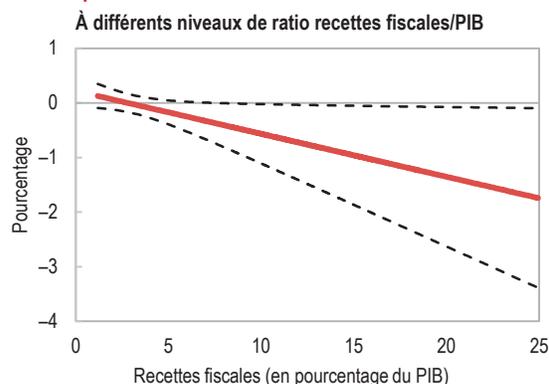
Note : Les graphiques décrivent la réaction de la production à une amélioration d'un point de PIB du solde primaire corrigé des variations cycliques (SPVC), suite à un assainissement axé sur l'investissement, la consommation et les recettes. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. pp = point de pourcentage.

0,2 % à l'impact et de 0,3 % après trois ans (bien que cela ne soit pas statistiquement différent de zéro), contre 0,4 et 0,7 %, respectivement, pour un assainissement reposant sur une baisse de l'investissement.

Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, les coefficients relativement faibles de pression fiscale et le potentiel inexploité d'accroissement des recettes pourraient expliquer pourquoi les assainissements reposant sur une augmentation des recettes ont un effet de contraction moins prononcé que les assainissements fondés sur une diminution de l'investissement (voir Gaspar, Jaramillo et Wingender (2016) pour un argument similaire)<sup>18</sup>. En fait, l'impact estimé des assainissements reposant sur les impôts pour différents niveaux du ratio impôts/PIB est moins marqué dans les pays où les recettes fiscales sont faibles (graphique 2.12).

### Rôle de la politique économique et facteurs macroéconomiques

La politique économique ou les paramètres macroéconomiques fondamentaux peuvent-ils jouer un rôle d'atténuation lorsqu'un assainissement des finances publiques est nécessaire? On entend par là

**Graphique 2.12. Afrique subsaharienne : impact sur l'activité économique d'un assainissement axé sur la fiscalité**

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

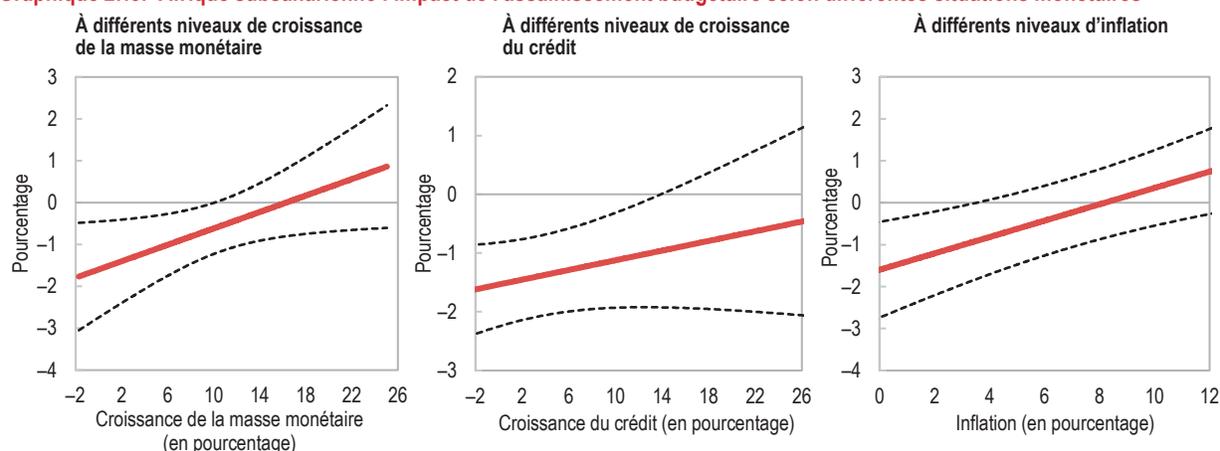
Note : Le graphique représente l'effet marginal sur la production de différents niveaux de ratio recettes fiscales/PIB suite à un assainissement axé sur la fiscalité. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %.

l'orientation de la politique monétaire, l'urgence de l'assainissement et d'autres éléments liés au secteur extérieur, tels que le degré de flexibilité du taux de change, la taille des amortisseurs extérieurs et le degré d'ouverture commerciale<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Pour un échantillon de 15 pays avancés qui tendent à afficher un coefficient de pression fiscale plus élevé, il est noté dans FMI (2010a) que les assainissements reposant sur une hausse des impôts ont un effet de contraction plus prononcé que les ajustements fondés sur une compression des dépenses. De la même manière, pour un échantillon de pays avancés, et au moyen d'une estimation non linéaire, Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro (2014) notent que, à moyen terme, les ajustements qui reposent sur une diminution des dépenses ont un effet de contraction moins marqué que les ajustements fondés sur une augmentation des recettes pendant des périodes normales de croissance économique, et que ces effets ne sont pas statistiquement différents les uns des autres dans le cas de récessions prolongées.

<sup>19</sup> À cet égard, nous ajoutons à la spécification de base un terme d'interaction entre la variable de la politique budgétaire et les autres mesures d'accompagnement, et nous calculons l'effet marginal de l'assainissement sur l'activité économique pour différents niveaux des variables (voir l'annexe 2.1).

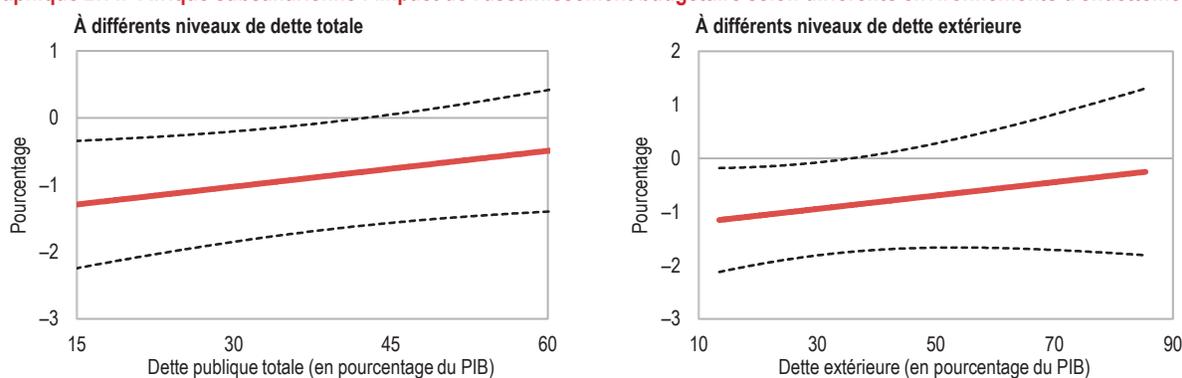
**Graphique 2.13. Afrique subsaharienne : impact de l'assainissement budgétaire selon différentes situations monétaires**



Sources : FMI, base de données *International Financial Statistics*; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques représentent l'effet marginal sur la production de différents niveaux de croissance de la masse monétaire, de croissance du crédit et d'inflation suite à un assainissement budgétaire axé sur les dépenses. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %.

**Graphique 2.14. Afrique subsaharienne : impact de l'assainissement budgétaire selon différents environnements d'endettement**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques représentent l'effet marginal sur la production de différents niveaux de dette totale et de dette extérieure suite à un assainissement budgétaire axé sur les dépenses. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %.

### Orientation de la politique monétaire

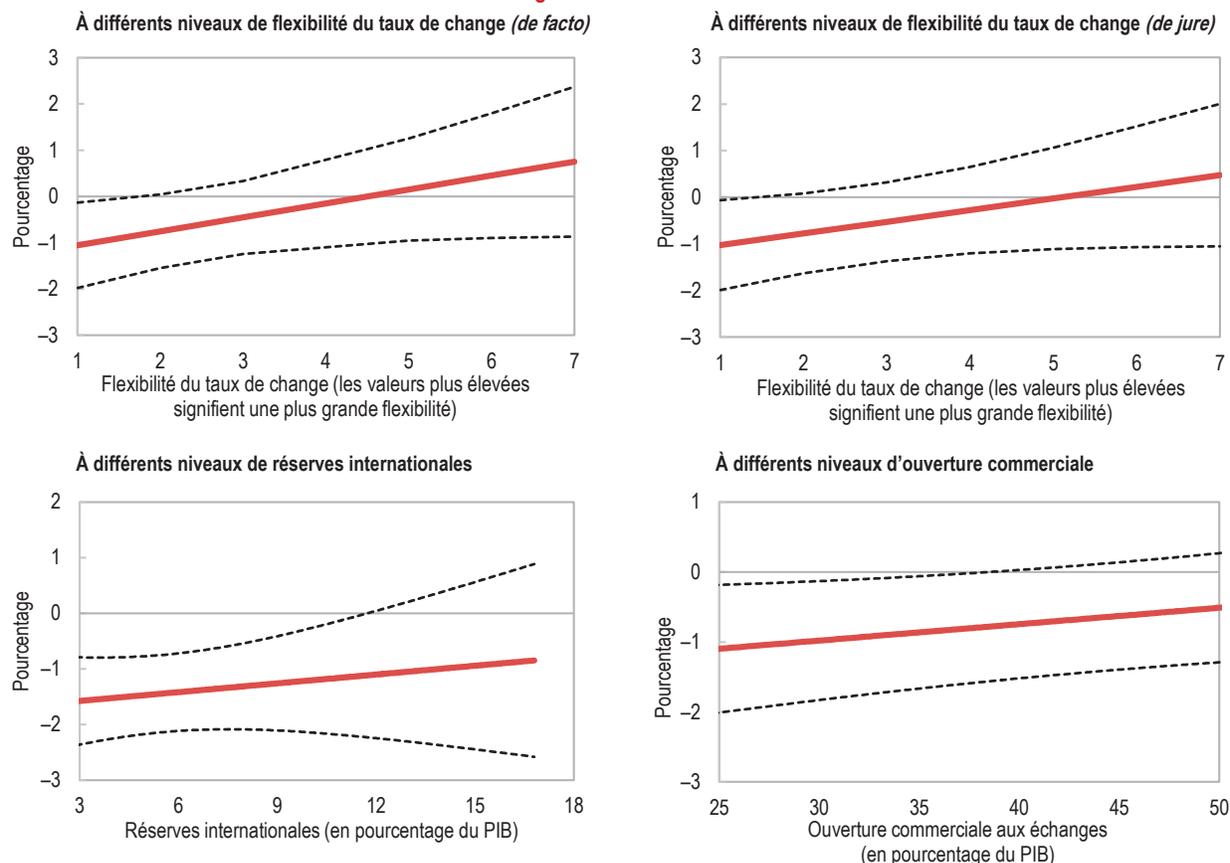
Une politique monétaire plus accommodante, mesurée au moyen du taux de croissance de la monnaie au sens large et du crédit au secteur privé, ou, de manière plus générale, une liquidité moins restreinte, contribue à amoindrir les effets de contraction d'un assainissement des finances publiques sur la croissance (graphique 2.13). En outre, des données préliminaires donnent à penser que, dans les pays où l'inflation est plus élevée, l'assainissement pourrait être moins nuisible à la croissance, bien que ces résultats ne soient pas toujours statistiquement significatifs. Une explication plausible est qu'un assainissement réduit la demande globale, d'où une baisse de l'inflation, ce qui, en soi, est favorable à la croissance. En outre, si l'assainissement

contribue à réduire l'inflation, il contribue aussi à renforcer la crédibilité du programme de politique économique qui favorise aussi la croissance.

### Différents niveaux d'endettement

Les effets de contraction d'un assainissement des finances publiques sont plus faibles dans les pays dont la dette est plus élevée (graphique 2.14). Comme dans le cas d'une forte inflation, un assainissement peut favoriser la réduction d'une dette élevée, avoir des effets positifs sur la crédibilité et la confiance, et contribuer à réduire la charge du service futur de la dette, ce qui, à son tour, permet de débloquer des ressources pour des investissements productifs et propices à la croissance.

**Graphique 2.15. Afrique subsaharienne : impact de l'assainissement budgétaire et rôle de la flexibilité du taux de change, des réserves internationales et de l'ouverture aux échanges**



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Penn World Table 9.0; calculs des services du FMI.

Note : Les graphiques représentent l'effet marginal sur la production de différents niveaux de flexibilité du taux de change, de réserves internationales et d'ouverture aux échanges suite à un assainissement budgétaire axé sur les dépenses. Les courbes en pointillés correspondent aux intervalles de confiance de 90 %. Dans le cas de la flexibilité du taux de change, plus les valeurs sont élevées, plus la flexibilité est importante d'après la base de données du Rapport annuel sur les régimes et les restrictions de change (AREAER) du FMI.

### Secteur extérieur

Dans la ligne des études relatives aux multiplicateurs budgétaires (par exemple Ilzetzki, Mendoza et Vegh, 2013), nous observons des données préliminaires selon lesquelles un taux de change plus flexible peut réduire l'impact négatif d'un assainissement des finances publiques sur l'activité économique, bien que les résultats ne soient pas statistiquement significatifs (graphique 2.15). Le principal canal de transmission est le suivant : dans un régime de change plus flexible, la politique monétaire est moins restreinte par la politique budgétaire, et, dans le contexte d'un assainissement des finances publiques, il n'est pas nécessaire de durcir la politique monétaire, comme cela serait le cas dans un régime de change plus rigide.

Il ressort aussi de notre analyse qu'un assainissement des finances publiques a un impact moindre sur la croissance dans les pays ayant des amortisseurs extérieurs plus robustes, mesurés par le niveau des réserves de change en pourcentage du PIB. Cela s'explique sans doute par le fait que, toutes autres choses étant égales, ces pays disposent peut-être de davantage de latitude pour mettre en œuvre l'ajustement budgétaire qu'un pays dont les amortisseurs extérieurs sont épuisés. Enfin, dans la ligne des études relatives aux multiplicateurs budgétaires, des résultats préliminaires indiquent que la croissance souffre moins dans les économies plus ouvertes que dans des pays plus fermés pendant un assainissement. Cela s'explique peut-être par le fait que la

demande extérieure joue un rôle plus important dans l'activité économique générale dans des économies plus ouvertes, moins tributaires de la demande publique.

## CONSIDÉRATIONS POUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS ET CONCLUSIONS

Il ressort de l'analyse figurant dans le présent chapitre que les assainissements des finances publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne ont généralement un effet de contraction sur la production. La composition de l'assainissement est importante aussi : il est beaucoup plus coûteux, sur le plan de la production, de réduire les dépenses d'équipement plutôt que de comprimer les dépenses courantes ou d'accroître les recettes. Pendant des épisodes d'assainissement reposant sur une réduction de l'investissement, une amélioration de 1 point de PIB de la position budgétaire réduit la production de 0,4 % pendant la première année de l'assainissement et d'environ 0,7 % trois ans plus tard. Par contre, lorsqu'il s'agit d'assainissements qui reposent sur une baisse des dépenses courantes ou une augmentation des recettes, une amélioration de 1 point de PIB de la position budgétaire réduit la production de 0,1 et 0,2 %, respectivement, à l'impact.

Cela semble indiquer que les pays de la région qui doivent assainir d'urgence leurs finances publiques devront mettre en œuvre des mesures qui pèseront probablement sur l'activité économique<sup>20</sup>. Par ailleurs, ils sont confrontés à des choix difficiles quant au moment choisi pour procéder à l'assainissement et au rythme de ce dernier, ainsi qu'aux instruments à utiliser. Que faire pour atténuer l'impact négatif de l'assainissement sur la croissance? Est-il possible d'améliorer la position budgétaire tout en trouvant un moyen d'exercer un effet plus limité sur la production? Notre analyse offre les suggestions suivantes :

- Comme il est moins coûteux, sur le plan de la production, d'accroître les recettes, un assainissement qui repose sur une augmentation des recettes est préférable à un assainissement fondé sur une baisse des dépenses, en particulier de l'investissement

public. Par ailleurs, un accroissement des recettes au moyen d'une meilleure mobilisation des recettes intérieures peut être très bénéfique, car il permet de s'attaquer au déficit social et au déficit des infrastructures de la région (voir l'édition d'octobre 2014 des *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*). Comme le recouvrement des impôts dans la région est généralement faible, une meilleure mobilisation des recettes peut être propice à la croissance (Gaspar, Jaramillo et Wingender, 2016). En fait, il est possible d'accroître davantage les recettes en élargissant l'assiette de l'impôt et en modernisant des structures fiscales obsolètes, ainsi qu'en relevant les taux d'imposition. Selon les estimations pour la région, il existe un potentiel de recettes considérable qui est inexploité : en moyenne, les pays d'Afrique subsaharienne pourraient accroître leur ratio impôts/PIB de 3,5 à 5 points (encadré 2.1). Néanmoins, il pourrait être difficile d'accroître rapidement les recettes, et il serait donc nécessaire d'ajuster les dépenses à court terme.

- Il est préférable de réduire les dépenses courantes plutôt que l'investissement, mais la composition est importante. Parmi les options figurent une rationalisation des dépenses en maîtrisant la masse salariale de secteurs publics surdimensionnés et l'élimination de subventions énergétiques très régressives et mal ciblées en faveur de dépenses sociales ciblées (encadrés 2.2 et 2.3). Les réductions de dépenses courantes auront probablement des coûts sociaux et doivent donc être conçues en combinaison avec des dispositifs de protection sociale et des mesures qui préservent les dépenses sociales cruciales dans les domaines de la santé et de l'éducation. Une réduction des dépenses d'équipement, sans doute l'option qui tend à rencontrer le moins de résistance, devrait être le dernier choix et se cantonner à des postes qui ont un impact limité sur l'activité intérieure (par exemple avec une composante élevée en importations) et la croissance économique à long terme, ou à des cas où l'investissement a considérablement augmenté et où l'assainissement est urgent. En outre, il est possible de rationaliser les dépenses d'équipement en s'appuyant sur la qualité

<sup>20</sup>Certaines études examinent un arbitrage entre assainissement et croissance : un ralentissement de la dette pour maîtriser son éventuel effet négatif sur la croissance, d'une part, et le risque que l'assainissement ralentisse la croissance, d'autre part. Par exemple, DeLong et Summers (2012) indiquent qu'un assainissement des finances publiques et une politique d'austérité peuvent être contre-productifs s'ils font en sorte qu'un ralentissement à court terme de la croissance devienne permanent en raison d'effets d'hystérèse négatifs sur la production tendancielle.

des projets pour établir des priorités, car les multiplicateurs budgétaires sont plus faibles lorsque les dépenses sont peu efficaces.

- Des mesures complémentaires peuvent jouer un rôle d'atténuation important dans l'assainissement des finances publiques. Un assouplissement de la politique monétaire, tout en maîtrisant l'inflation, peut réduire les effets de contraction de l'assainissement en compensant en partie les effets négatifs sur la demande. En outre, un assouplissement du taux de change, là où cela est possible, et une plus grande ouverture au commerce peuvent jouer un rôle d'atténuation. La mise en place d'amortisseurs extérieurs, sous forme de réserves de change, et d'un espace budgétaire, en établissant des cadres budgétaires crédibles à moyen terme et des règles budgétaires, peut contribuer largement à éviter la nécessité d'un assainissement abrupt à l'avenir.

Les paragraphes ci-dessus semblent indiquer qu'il existe des moyens d'atténuer les effets d'un assainissement des finances publiques, mais la stratégie globale et les difficultés qui seront rencontrées peuvent différer d'un pays de la région à l'autre :

- Les pays exportateurs de produits de base s'ajustent encore au nouvel environnement caractérisé par le bas niveau des prix des produits de base, ainsi qu'à ses conséquences, à savoir une diminution des recettes d'exportation et des recettes budgétaires, en particulier dans les pays exportateurs de pétrole. Comme les amortisseurs restants sont limités, il est urgent d'assainir les finances publiques. Un ajustement budgétaire sera nécessaire en particulier pour les pays qui font face à un déficit de financement élevé, qui ont un accès limité aux marchés ou dont la dette augmente rapidement. Pour réduire au minimum l'impact sur l'activité économique, il convient d'accorder la priorité à des mesures qui ont des multiplicateurs faibles. Il pourrait s'agir de remettre à plus tard de nouvelles initiatives de dépenses, de réduire les projets de faible qualité et les dépenses liées aux importations, de procéder à des examens des dépenses publiques et de maîtriser la masse salariale (FMI, 2010a). Étant donné que les salaires publics réels tendent à être élevés dans certains pays riches en ressources naturelles, la maîtrise ou la réduction de ces salaires pourrait aussi être utile pour la compétitivité et la croissance, surtout si les salaires dans le secteur privé sont établis avec le secteur public comme référence (FMI, 2016a). De la même manière, dans les pays riches en ressources naturelles où le ratio investissements/PIB a augmenté considérablement pendant les années d'expansion, une réduction des dépenses d'équipement pourrait être justifiée. Du côté des recettes, un accroissement des recettes hors produits de base (qui sont généralement faibles) réduit la dépendance à l'égard des recettes tirées des produits de base et, globalement, a un multiplicateur budgétaire plus faible que les dépenses. Parallèlement, les pays doivent renforcer leurs cadres budgétaires à moyen terme sur la base d'hypothèses prudentes en ce qui concerne les prix des produits de base (FMI, 2016a) et continuer de diversifier leur économie (chapitre 3).
- Les pays qui ne sont pas riches en ressources naturelles sont confrontés à des déficits budgétaires élevés tandis qu'ils s'attaquent aux déficits sociaux et aux déficits des infrastructures. En dépit d'une croissance robuste, des facteurs de vulnérabilité apparaissent, avec une hausse de la dette publique. Ces pays profiteraient d'un assainissement de leurs finances publiques afin d'éviter l'apparition de nouvelles sources de vulnérabilité, mais ils peuvent procéder à cet assainissement à un rythme plus lent et privilégier un ajustement plus souple. Dans le contexte d'un effort d'assainissement plus modéré, il est important de freiner les augmentations des dépenses, qui ont entraîné une hausse rapide de la dette, de manière à assurer la viabilité budgétaire et extérieure à moyen terme. Comme dans le cas des pays exportateurs de produits de base, il est nécessaire de se concentrer davantage sur la mobilisation des ressources intérieures, étant donné le gros potentiel d'augmentation des recettes qui est inexploité.
- Dans tous les pays de la région, l'ajustement doit aller de pair avec une amélioration du climat des affaires, une augmentation de la qualité des institutions et de la gouvernance, une intensification de la concurrence intérieure et la mise en place de réformes budgétaires qui encouragent la croissance (FMI, 2016b).

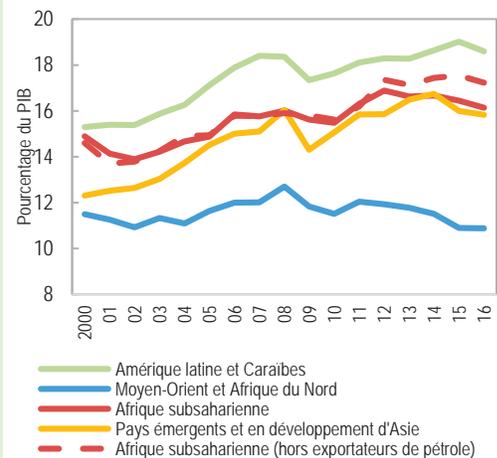
### Encadré 2.1. Potentiel de recettes en Afrique subsaharienne

Selon les travaux présentés dans cet encadré, le pays moyen d'Afrique subsaharienne pourrait accroître son ratio impôts/PIB de 3½ à 5 points. Ce potentiel varie de 3¼ points dans les pays riches en ressources naturelles à 3¾ points dans les pays pauvres en ressources naturelles et à 8¼ points dans les pays exportateurs de pétrole. Des recettes considérables pourraient être tirées des impôts sur les biens et services, qui représentent déjà une part élevée des impôts dans de nombreux pays.

Au cours des 15 dernières années, les recettes fiscales ont augmenté en Afrique subsaharienne, passant de moins de 15 % du PIB en moyenne en 2000 à un sommet de 17½ % du PIB en 2012 (graphique 2.1.1).

Cependant, la tendance des recettes fiscales a varié pendant ces années. Depuis la baisse des prix des produits de base, les pays exportateurs de pétrole, en particulier, ont enregistré une forte baisse de leurs recettes fiscales (Angola, Nigéria, Tchad), tandis que les pertes de recettes dans les pays exportateurs d'autres produits de base ont été plus modérées (République centrafricaine, Sierra Leone, Zambie) et souvent liées aux impôts sur le commerce extérieur (graphique 2.1.2, page 1). Inversement, le ratio impôts/recettes a augmenté dans beaucoup de pays pauvres en ressources naturelles, principalement du fait des impôts sur les biens et services, qui représentent une part élevée des recettes fiscales dans les pays importateurs de pétrole de la région (graphique 2.1.2, page 2).

Graphique 2.1.1. Recettes fiscales dans plusieurs groupes de pays, 2000–16

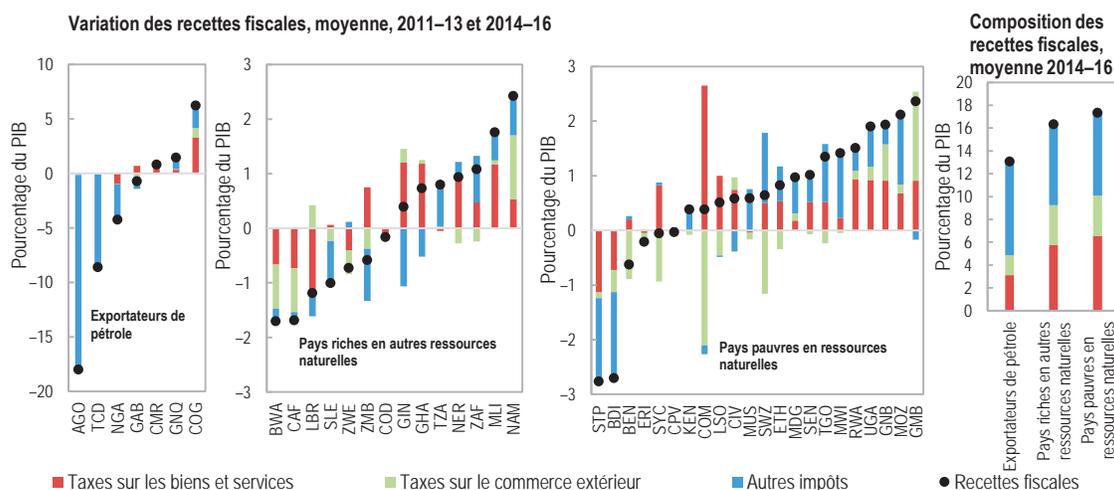


Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

#### Quantifier le potentiel

Ces tendances soulèvent à nouveau la question du potentiel de la région en matière de recettes fiscales. Pour déterminer ce potentiel, cet encadré s'appuie sur les travaux de l'édition d'octobre 2015 des *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Ces travaux et d'autres études sur la question utilisent des observations internationales pour calculer une «frontière fiscale» mondiale, c'est-à-dire le niveau supérieur du ratio recettes fiscales/PIB d'un pays étant donné son développement économique et institutionnel. La distance par rapport à cette frontière pour chaque pays dépend en partie des préférences de politique fiscale (les pays les plus proches de la frontière tendent à accepter une pression fiscale plus forte pour financer l'offre de services publics), mais aussi de l'administration des impôts.

Graphique 2.1.2. Afrique subsaharienne : composition des recettes fiscales



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays et à la page 80 la liste des abréviations des pays.

**Encadré 2.1** (*fin*)

Comme les préférences et les paramètres fondamentaux qui permettent de calculer cette frontière sont dynamiques et peuvent influencer de manière différente sur certains types d'impôts, l'estimation qui suit prolonge les analyses antérieures afin d'inclure les années qui ont suivi la chute des prix des produits de base, un ensemble plus large de pays d'Afrique subsaharienne et des mesures fiscales particulières.

Les régressions du ratio impôts/PIB sur une série de facteurs propres à chaque pays dans un groupe de 124 pays de 2000 à 2015 donne les résultats suivants<sup>1</sup> :

- Une plus grande ouverture au commerce, des inégalités de revenu plus faibles, l'exportation de pétrole et des dépenses d'éducation plus élevées sont fortement liées à des ratios impôts/PIB plus élevés. Un revenu retardé par habitant plus élevé va de pair aussi avec un ratio supérieur, mais l'effet diminue lorsque le niveau de développement augmente (tableau 2.1.1, colonne 1)<sup>2</sup>.
- Ces estimations permettent de déterminer un ratio implicite fondé sur les paramètres fondamentaux de chaque pays qui, lorsqu'il est comparé au ratio effectif, donne le potentiel fiscal du pays. Pour le pays d'Afrique subsaharienne moyen, ce ratio pourrait atteindre jusqu'à 3½–5 % du PIB, mais il existe de fortes variations selon les groupes régionaux (graphique 2.1.3)<sup>3</sup>. En particulier, le pays exportateur de pétrole moyen affiche un potentiel de 8¼ % du PIB, contre 3¼ % pour le pays riche en ressources naturelles moyen et 3¾ % pour le pays pauvre en ressources naturelles moyen.
- Comme les impôts sur les biens et services constituent une part considérable des recettes dans beaucoup de pays, il est intéressant de se pencher sur le potentiel de ce type d'impôt. Selon les résultats fondés sur le tableau 2.1.1 (colonne 2), les recettes supplémentaires qui pourraient être tirées de ces impôts pourraient être considérables : 2½ % du PIB pour la région en moyenne, 2¾ % pour les pays exportateurs de pétrole, 3¼ % pour les pays riches en autres ressources naturelles et environ 2 % pour les pays pauvres en ressources naturelles. Ces résultats impliquent des gains supplémentaires qui pourraient être tirés des taxes sur la valeur ajoutée et des accises.

<sup>1</sup>Parmi les régresseurs figurent le log du PIB par habitant et son carré (pour mesurer un effet non linéaire éventuel du développement sur la capacité de recouvrement des impôts); l'ouverture au commerce, mesurée par la somme des exportations et des importations en pourcentage du PIB (pour représenter le potentiel des impôts sur le commerce extérieur); la taille du secteur agricole en pourcentage du PIB (pour représenter l'informalité); le coefficient de Gini (pour représenter la préférence pour la redistribution); une variable muette pour distinguer les recettes de l'ensemble des administrations publiques et les recettes de l'administration centrale (assiette de l'impôt mesurée); les dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB (pour représenter la préférence pour l'offre de services publics) et une variable muette exportateur de pétrole.

<sup>2</sup>L'estimation suit le modèle des effets aléatoires de Mundlak (1978), qui permet de détecter une inefficience à partir d'une hétérogénéité non observée dans tous les pays (corrélation de l'effet aléatoire et des variables explicatives). L'estimation produit, pour chaque pays, un effort fiscal invariable dans le temps pour le ratio recettes fiscales effectives/estimées en pourcentage du PIB sur la période d'estimation.

<sup>3</sup>Cette fourchette reflète les différents échantillons qui sont utilisés pour déterminer le potentiel fiscal, 3½ % du PIB étant la limite inférieure pour une estimation utilisant un échantillon de pays d'Afrique subsaharienne et 4¼ % en utilisant des estimations d'un échantillon mondial ou d'un échantillon de pays émergents et de pays en développement.

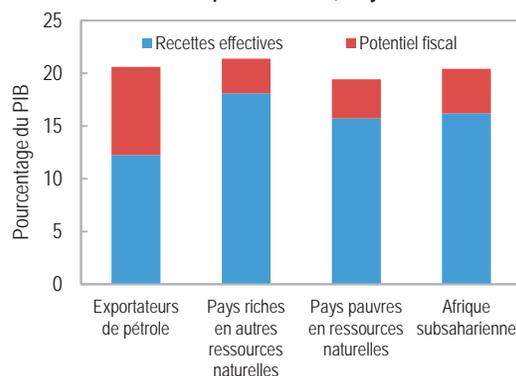
**Tableau 2.1.1. Estimation de la frontière fiscale**

	Taxe	Biens et services
	Mondial	Mondial
Log PIB réel par habitant (retard)	2,797 ***	2,019 ***
Ouverture commerciale	0,101 ***	0,002 ***
Valeur ajoutée de l'agriculture	0,000	0,000
Coefficient de Gini (WDI)	-0,006 ***	-0,008 ***
Variable fictive administrations publiques	0,113 **	0,126
Dépenses publiques d'éducation	0,018 ***	0,007
Variable fictive exportateur de pétrole	0,160 **	-0,630 ***
Log PIB réel par habitant au carré (retard)	-0,144 ***	-0,102 ***
Constante	4,769 ***	-0,464
sigma_u	0,54 ***	0,66 ***
sigma_v	0,10 ***	0,16 ***
Nombre d'observations	1.451	1.211
Nombre de pays	123	107

Source : estimations des services du FMI.

Note : WDI = Indicateurs du développement dans le monde.

\*, \*\*, et \*\*\* dénotent des valeurs statistiquement significatives aux niveaux de 10, 5 et 1 %.

**Graphique 2.1.3. Afrique subsaharienne, échantillon complet : ratio de recettes fiscales et potentiel fiscal, moyenne**

Source : estimations des services du FMI.

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays.

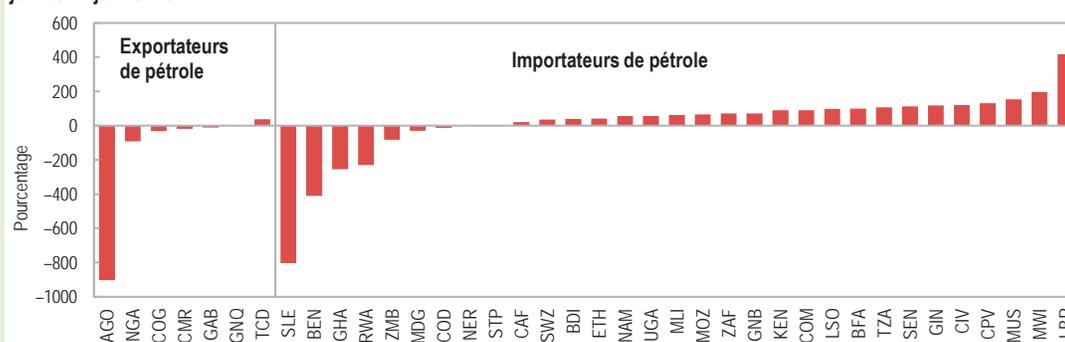
## Encadré 2.2. Éliminer les subventions aux carburants et aux produits énergétiques

*L'élimination des subventions régressives aux carburants et aux produits énergétiques en faveur de dépenses sociales ciblées peut contribuer à la fois à l'assainissement des finances publiques et à l'amélioration de l'efficacité économique. Les réformes opérées dans certains pays (pour la plupart exportateurs de pétrole), ainsi que la baisse des prix internationaux des carburants, ont réduit le volume des subventions aux carburants en Afrique subsaharienne, mais il est nécessaire de renforcer les réformes dans ce domaine.*

Les subventions universelles aux carburants et aux produits énergétiques sont répandues en Afrique subsaharienne, mais elles comportent des inconvénients considérables. On justifie les subventions énergétiques notamment en avançant qu'elles peuvent bénéficier de manière très visible à des segments importants de la population. Cependant, elles sont mal ciblées et ont un impact négatif sur l'efficacité économique en favorisant une consommation excessive de carburants, en réduisant l'investissement et l'entretien dans les secteurs du raffinage du pétrole et de l'électricité, ainsi qu'en évitant des dépenses publiques plus productives (FMI, 2013).

Le repli prononcé des cours mondiaux des carburants depuis le milieu de 2014 n'a été que partiellement transmis aux consommateurs dans les pays importateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne, tandis que les exportateurs de pétrole ont augmenté les prix des carburants (par exemple l'Angola) (graphique 2.2.1). Les prix des carburants dans la région sont généralement fixés par l'État, soit de façon discrétionnaire, soit au moyen de formules d'ajustement automatique. En fait, environ un tiers seulement des pays d'Afrique subsaharienne laissent les prix à la pompe s'ajuster automatiquement, tandis que le reste des pays les fixe de façon administrative. Cette structure de tarification s'est toujours traduite par une transmission relativement faible des variations des cours mondiaux du pétrole.

**Graphique 2.2.1. Afrique subsaharienne : répercussion des variations des cours internationaux des produits pétroliers, juin 2014–janvier 2017**



Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays et à la page 80 la liste des abréviations des pays.

Une étude des prix des carburants dans la région indique qu'entre juin 2014 et début 2017, le coefficient médian de transmission (défini comme la variation en termes nominaux des prix à la pompe intérieurs divisée par la variation en termes nominaux des cours internationaux, dans les deux cas en monnaie nationale) était négatif dans les pays exportateurs de pétrole (-19 %), qui ont augmenté les prix des carburants, et positif dans les pays importateurs (62 %), qui ont (partiellement) transmis la baisse des cours mondiaux du pétrole. En fait, les pays exportateurs ont augmenté les prix de la plupart des produits pétroliers depuis le début de 2015 (un coefficient médian de transmission de 39 %), après des ajustements mineurs entre juin 2014 et début 2015.

Dans l'ensemble de la région, la transmission de la chute des prix de l'essence et du diesel a été moins importante que pour le pétrole lampant depuis le milieu de 2014 (un coefficient médian de 40 % pour les deux premiers produits, contre 81 % pour ce dernier).

Cet encadré a été préparé par Mauricio Villafuerte, avec le concours de Tunc Gursoy.

**Encadré 2.2 (suite)**

Les subventions aux carburants ont diminué sensiblement depuis le milieu de 2014. Une analyse fondée sur des structures de prix détaillées donne les résultats suivants :

- Tous les pays pour lesquels des informations pertinentes sont disponibles montrent une amélioration soutenue du ratio des prix effectifs des carburants par rapport aux prix avant impôts depuis le milieu de 2014 (graphique 2.2.2). Contrairement à la situation dans quelques pays en cette période, au début de 2017, les prix moyens à la pompe englobaient tous les coûts liés à l'approvisionnement (c'est-à-dire, prix à l'importation c.a.f. plus coûts de transport et de distribution et marge bénéficiaire).
- Une analyse «après impôts» plus rigoureuse — qui additionne la moyenne de la taxe brute par litre pour l'Afrique subsaharienne (0,27 dollar) au prix de recouvrement des coûts — indique que, sur une base annualisée, les subventions nettes aux carburants (c'est-à-dire pour tous les produits pétroliers) ont fléchi de 1 % du PIB en moyenne entre le milieu de 2014 et le début de 2017 (à environ 0 % du PIB).

Les subventions aux carburants et à l'électricité en Afrique subsaharienne ont profité de façon disproportionnée aux plus riches, mais leur élimination nuirait également aux pauvres. Puisque le quintile de revenu supérieur consomme beaucoup plus que le quintile inférieur, il a reçu en moyenne six fois plus de subventions que ce dernier. Toutefois, un retrait des subventions peut avoir un effet neutre sur la répartition du revenu, car la part de l'énergie dans la consommation des ménages est relativement similaire dans tous les quintiles de revenu. Dans le cas du pétrole lampant, qui occupe une place particulièrement importante dans le panier de consommation des ménages à faible revenu, l'augmentation de son prix peut être régressive en termes de répartition du revenu (tableau 2.2.1).

Pour être couronnée de succès, une réforme des prix intérieurs des carburants et de l'énergie doit reposer sur une stratégie globale. Le contexte actuel, marqué par la faiblesse des prix mondiaux des carburants, se prête à des transformations permanentes. Cependant, d'après les expériences nationales, les principaux éléments d'une réforme devraient être les suivants (FMI, 2013; Clements *et al.*, 2013) : 1) une campagne d'information; 2) une augmentation des prix échelonnée et progressive; 3) des dépenses sociales ciblées ou des investissements essentiels pour atténuer l'effet négatif des réformes sur les ménages et les entreprises touchés; 4) l'adoption d'une formule de fixation automatique des prix; et 5) des mesures d'accompagnement pour améliorer l'efficacité des entreprises publiques et la prestation de services.

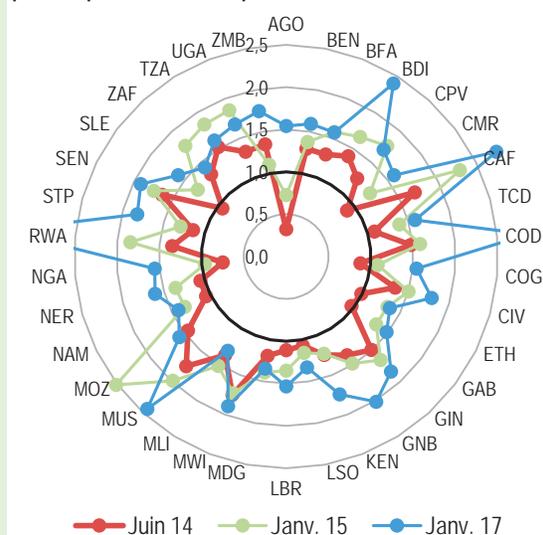
**Tableau 2.2.1 Afrique subsaharienne : impact des augmentations des prix des carburants par quintile de consommation (en pourcentage de la consommation totale des ménages)**

	Quintiles de consommation					Tous
	Inférieur	2	3	4	Supérieur	
Afrique						
Total	4,7	4,8	4,8	5,0	5,3	5,0
Impact direct	1,7	1,6	1,6	1,6	1,9	1,7
Essence	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,3
Pétrole	1,3	1,1	0,9	0,7	0,5	0,9
GPL	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
Électricité	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,4
Indirect	3,0	3,1	3,2	3,4	3,4	3,2

Source : Coady, Flamini et Sears (2015), *The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited*.

Note : GPL = gaz de pétrole liquéfié.

**Graphique 2.2.2. Afrique subsaharienne : ratio prix effectifs des produits pétroliers/avant impôts**



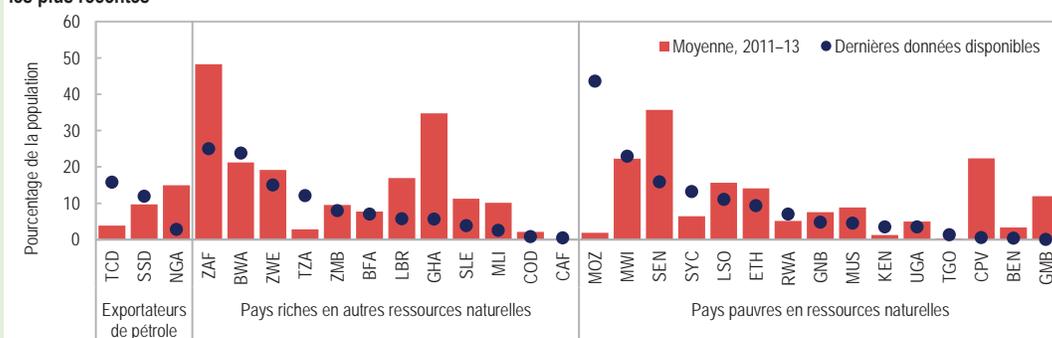
Sources : autorités nationales; calculs des services du FMI.  
Note : Voir à la page 80 la liste des abréviations des pays.

### Encadré 2.3. Exploiter les dispositifs de protection sociale existants

*Même si la réduction de la consommation de l'État pourrait avoir des répercussions relativement faibles sur la croissance, ses effets du point de vue de la répartition du revenu pourraient être considérables, en fonction de la nature exacte des compressions de dépenses. Toutefois, les pouvoirs publics peuvent s'appuyer sur les programmes en place pour atténuer les effets négatifs sur les plus vulnérables, tout en créant des programmes de riposte auxquels ils auraient recours de manière efficiente et ponctuelle en cas de choc.*

Au cours des deux dernières décennies, pratiquement tous les pays d'Afrique subsaharienne ont mis en place des dispositifs de protection sociale. Il s'agit de programmes de transferts non contributifs ciblant les pauvres et les personnes vulnérables en vue de pourvoir à leurs besoins de consommation élémentaires, d'atténuer les effets négatifs des chocs et d'investir dans le capital humain et les capacités productives des pauvres (Beegle, Coudouel et Monsalve, 2017). Bien que la couverture actuelle des programmes varie considérablement (graphique 2.3.1), dans bon nombre de pays, elle s'est élargie au cours des dernières années, dans un contexte de ralentissement économique et de réduction des dépenses publiques — notamment dans des domaines sociaux clés tels que la santé (graphique 3.2.2) — pour préserver la viabilité du budget et de la dette.

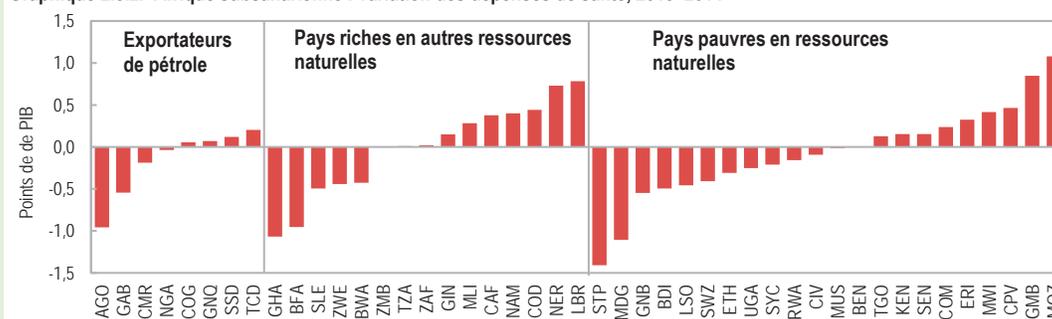
**Graphique 2.3.1. Afrique subsaharienne : couverture des dispositifs de protection sociale, moyenne 2011–13 et 2016 ou données les plus récentes**



Source : Banque mondiale, base de données de l'Atlas d'indicateurs de protection sociale de résilience et équité (ASPRES).

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays et à la page 80 la liste des abréviations des pays.

**Graphique 2.3.2. Afrique subsaharienne : variation des dépenses de santé, 2013–2014**



Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*.

Note : Voir à la page 78 le tableau des groupes de pays et à la page 80 la liste des abréviations des pays.

Les pouvoirs publics disposent d'une multitude d'options pour élargir la protection sociale à court terme tout en rendant les programmes plus extensibles à l'avenir (tableau 2.3.1). Parallèlement, la rationalisation des dépenses plus régressives, telles que les subventions aux carburants, ainsi que le renforcement du recouvrement des recettes et de l'efficacité de l'investissement public, peuvent créer de l'espace budgétaire, rendant l'élargissement des dispositifs de protection sociale conforme à l'assainissement budgétaire au sens large (FMI, 2017). L'exploitation des synergies entre les programmes et l'accroissement de l'extensibilité des programmes existants augmenteraient aussi l'efficacité de la prestation

Cet encadré a été préparé par Aline Coudouel, Emma Monsalve et Monique Newiak.

**Encadré 2.3** (*fin*)

des services. Les programmes doivent remplir trois principaux critères : 1) la *préparation* pour réagir aux chocs en temps opportun et de manière efficace, notamment grâce à des données facilement disponibles (par exemple, registre des ménages vulnérables, inventaire des réseaux de paiement potentiels); 2) la *réactivité*, avec un déclencheur de la phase de «riposte» aux crises (par exemple, sécheresse, prix des denrées alimentaires); et 3) le *redressement* pour mettre fin à l'assistance ou l'adapter lorsque le choc s'estompe.

Certains pays ont mis en place des dispositifs de protection sociale dont l'État peut provisoirement étendre la couverture pour réagir à un choc. C'est notamment le cas du Programme de filet de sécurité productif en Éthiopie, qui a temporairement pris en charge 3,1 millions de personnes de plus durant trois mois en 2011, et du Programme de filet de sécurité contre la faim au Kenya, qui a procédé au recensement préalable de 374.000 ménages dans les comtés du nord du pays afin de faciliter les transferts en cas de choc. Beaucoup d'autres pays de la région commencent à investir dans ce type de mécanisme qui favoriserait une riposte rapide et efficace aux chocs.

**Tableau 2.3.1. Options de renforcement des dispositifs de protection sociale**

<b>Expansion verticale</b>	Accroître la valeur des prestations ou prolonger la durée d'un programme en place, notamment par l'ajustement des transferts ou l'instauration de paiements ou de transferts exceptionnels.
<b>Expansion horizontale</b>	Ajouter des bénéficiaires à un programme en cours, notamment par l'expansion de sa couverture géographique, l'organisation de campagnes d'inscription exceptionnelles, la modification des règles d'admissibilité et l'assouplissement des exigences pour faciliter la participation.
<b>Superposition</b>	Utiliser la structure administrative d'un dispositif de protection sociale, mais gérer séparément le programme de riposte aux chocs, notamment en appliquant une nouvelle politique.
<b>Alignement virtuel</b>	Concevoir un dispositif parallèle d'aide humanitaire qui s'aligne sur un programme de protection sociale existant ou éventuel.
<b>Recentrage</b>	En cas de contraintes budgétaires, adapter le dispositif de protection sociale afin de recentrer l'assistance sur les groupes les plus vulnérables au choc.

Source : adapté d'*Oxford Policy Management* (2015).

## Annexe 2.1. Précisions méthodologiques

### Estimation des multiplicateurs budgétaires à l'aide des erreurs de prévision et de la méthode des projections locales

Afin d'étudier les effets de la politique budgétaire sur la production, notre démarche empirique suit les travaux du FMI (2013) et d'Auerbach et Gorodnichenko (2013a; 2013b) pour recenser des changements inattendus (ou des chocs) dans la politique budgétaire en utilisant des erreurs de prévision — calculées comme la différence entre la réalisation effective des variables budgétaires et les prévisions faites chaque année dans l'édition d'octobre des *Perspectives de l'économie mondiale*. Cette stratégie de recensement permet de surmonter les deux difficultés souvent liées à l'estimation empirique de l'effet de la politique budgétaire sur la production, notamment l'anticipation budgétaire et la réaction qui peut se produire de la situation économique à la politique budgétaire (pour en savoir plus, voir Leeper, Walker et Yang, 2013; et Abiad, Furceri et Topalova, 2016).

Afin d'estimer les fonctions de réponse aux chocs de la production après les changements non anticipés de la politique budgétaire, nous utilisons la méthode des projections locales (MPL) proposée par Jordà (2005) et préconisée par Stock et Watson (2007), puis par Auerbach et Gorodnichenko (2013a, 2013b). La MPL a été largement employée dans l'étude des multiplicateurs budgétaires. Elle est considérée comme une solution souple pouvant remplacer l'estimation de l'autorégression vectorielle. Elle permet d'estimer les non-linéarités dans les fonctions de réponse aux chocs (par exemple, dans différentes situations économiques). De surcroît, elle ne requiert pas d'hypothèses d'ordre ni des données trimestrielles — ceci est important dans le contexte des pays d'Afrique subsaharienne où des données trimestrielles ne sont pas toujours disponibles.

Pour estimer l'effet des chocs de politique budgétaire sur l'activité économique, nous utilisons le modèle suivant :

$$\begin{aligned} \frac{Y_{i,t+h} - Y_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} &= \alpha_i^h + \gamma_t^h + \beta^{Ih} SI_{i,t} + \beta^{Ch} SC_{i,t} + \beta^{Rh} SR_{i,t} + \dots \\ &\sum_{j=1}^p \theta_{1,j}^h \Delta y_{i,t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{2,j}^h (I, C, R)_{i,t-j} + \sum_{j=0}^p \theta_{3,j}^h z_{i,t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{4,j}^h x_{i,t-j} + \dots \\ &+ \sum_{j=0}^{h-1} \theta_{5,j}^h (SI, SC, SR)_{i,t+h-j} + \sum_{j=0}^{h-1} \theta_{6,j}^h z_{i,t+h-j} + \varepsilon_{i,t}^h, \quad (2.1.1) \end{aligned}$$

Notons que  $i$  et  $t$  désignent respectivement les pays et les années, et  $h$  est le nombre de périodes à venir pour lesquelles le multiplicateur est calculé. À gauche, nous avons le taux de croissance cumulé du PIB réel à l'horizon  $h$ . Spécifiquement, pour  $h = 0$ , l'équation estime l'effet contemporain des chocs budgétaires sur le PIB réel, tandis que l'effet pour chaque horizon  $h = 1, \dots, 5$  est estimé dans des équations distinctes. Les  $\beta$  estiment la réaction cumulée du PIB au fil du temps après un choc sur l'investissement public, la consommation et les recettes, et les erreurs-types correspondantes sont utilisées pour définir les intervalles de confiance.

La spécification comprend les effets fixes par pays et par année, les chocs sur l'investissement public, la consommation publique et les recettes fiscales à un moment  $t$  ( $SI$ ,  $SC$  et  $SR$ ), qui sont inclus dans le modèle divisé par le niveau du PIB dans  $t-1$  pour permettre de calculer directement le multiplicateur. Parmi les autres variables de contrôle figurent les décalages du taux de croissance du PIB réel; les valeurs décalées des variables budgétaires, qui sont prédéterminées à  $t$ ; les observations contemporaines et décalées de variables extérieures (désignées par  $z$ ) représentées par les variations des termes de l'échange des produits de base et la croissance du PIB réel des partenaires commerciaux; les décalages d'autres variables macroéconomiques (désignés par  $x$ ) telles que la croissance de la monnaie réelle et l'inflation, comme approximation de la politique monétaire; et les réalisations futures des chocs imprévus sur les variables budgétaires et les variables exogènes (comme l'indiquent Teulings et Zubanov, 2014).

Le multiplicateur budgétaire, qui représente la variation cumulée du PIB réel sur  $h$  périodes après un choc unitaire sur la variable budgétaire, est obtenu directement de l'estimation. Par exemple, le multiplicateur de l'investissement  $\beta^{Ih}$  est :

$$\beta^{Ih} = \frac{Y_{i,t+h} - Y_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} / \frac{SI_{i,t}}{Y_{i,t-1}}. \quad (2.1.2)$$

### Effets à court et moyen terme de l'assainissement budgétaire et rôle des politiques

Pour la section consacrée aux effets de l'assainissement budgétaire sur l'activité économique, nous utilisons la MPL en suivant les études récentes (Dell'Erba, Koloskova et Poplawski-Ribeiro, 2014; Jordà et Taylor, 2016; et Devries *et al.*, 2011). Nous nous intéressons à l'effet de l'intervention de politique économique  $c_j$  sur la variable de résultat  $Y$  (durant la période  $t + h$ ) par rapport à la référence  $c_0$ . Cela est exprimé par  $E[(Y_{t,h}(c_j) - Y_t) - (Y_{t,h}(c_0) - Y_t)]$  et l'intervention de politique économique peut être calculée par la projection locale :

$$Y_{t+h} - Y_t = \alpha^h + \beta^h C_t + \theta^h \omega_t + \varepsilon_{t+h}, \quad (2.1.3)$$

$C_{i,t}$  désigne la variable de politique budgétaire et  $\omega_t$  l'ensemble des variables explicatives. L'effet attendu de l'intervention (qui est équivalent à une fonction de réponse aux chocs d'une autorégression vectorielle) est le suivant :

$$E[(Y_{t,h}(c_j) - Y_t) - (Y_{t,h}(c_0) - Y_t)] = \beta^h (c_j - c_0) \text{ pour } h = 1 \dots, H.$$

Afin de déterminer l'effet de l'intervention de politique économique, nous estimons la spécification suivante :

$$\begin{aligned} \frac{Y_{i,t+h} - Y_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}} &= \alpha_i^h + \gamma_t^h + \beta C_{i,t} + \dots \\ &\sum_{j=1}^p \theta_{1,j}^h \Delta y_{i,t-j} + \sum_{j=0}^p \theta_{2,j}^h z_{i,t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{3,j}^h x_{i,t-j} + \dots \\ &+ \sum_{j=0}^{h-1} \theta_{4,j}^h C_{i,t+h-j} + \sum_{j=0}^{h-1} \theta_{5,j}^h z_{i,t+h-j} + \varepsilon_{i,t}^h, \quad (2.1.4) \end{aligned}$$

$Y_t$  renvoie au PIB réel et  $C_{i,t}$  à la variable de politique budgétaire. L'ensemble des variables explicatives comprend les valeurs décalées de la croissance du PIB réel et des contrôles supplémentaires  $z_t$ , tels que la croissance des partenaires commerciaux, comme variable indicative de la demande extérieure; une mesure par pays des termes de l'échange des produits de base; et les valeurs décalées de la croissance de la monnaie réelle et de l'inflation, comme variable indicative de l'orientation de la politique monétaire,  $x_t$ . En outre, nous incluons des réalisations futures de la variable de politique budgétaire et des variables exogènes.

Afin d'étudier le rôle des politiques ou des fondamentaux macroéconomiques dans l'assainissement budgétaire, nous complétons (2.1.3) en introduisant un terme d'interaction entre la variable de politique budgétaire et les autres variables de politique économique ( $S_t$ ) présentant un intérêt :

$$Y_{t+h} - Y_t = \alpha^h + \beta^h C_t + \mu^h C_t \times S_t + \rho^h S_t + \theta^h \omega_t + \varepsilon_{t+h}. \quad (2.1.5)$$

L'effet global de l'assainissement budgétaire sur l'activité économique est maintenant exprimé par le terme  $\beta^h + \mu^h \times S_t$ , qui dépend des différents niveaux de la variable d'état  $S_t$ .

### Calcul du solde corrigé des variations cycliques

Nous définissons le solde primaire corrigé des variations cycliques en suivant la méthode agrégée présentée par Fedelino, Horton et Ivanova (2009) comme  $CAPB = R^{Adj} - E^p$ , où  $R^{Adj}$  correspond aux recettes corrigées des variations cycliques, et  $E^p$  au total des dépenses primaires. Nous ajustons les recettes en fonction du cycle économique  $R^{Adj} = \frac{R}{(1+\gamma)^t}$ ,  $R$  correspondant aux recettes publiques,  $\gamma$  à l'écart de production estimé, et  $R^{Adj}$  aux recettes corrigées des variations cycliques. L'écart de production est estimé à l'aide d'un filtre Hodrick-Prescott assorti d'un paramètre de lissage de 6,25 et de données historiques étendues et cinq années de projections des *Perspectives de l'économie mondiale* afin de limiter les biais de fin d'échantillon.

## Annexe 2.2. Liste de variables et sources

Description	Détails	Source
Croissance du PIB réel	Variation en pourcentage	PEM
Croissance du PIB réel par habitant	Variation en pourcentage	PEM
Consommation publique	En pourcentage du PIB	PEM
Investissement public	En pourcentage du PIB	PEM
Total dépenses publiques	En pourcentage du PIB	PEM
Dépenses publiques primaires	En pourcentage du PIB	PEM
Dépenses publiques d'équipement	En pourcentage du PIB	PEM
Total recettes publiques	En pourcentage du PIB	PEM
Recettes fiscales	En pourcentage du PIB	PEM
Recettes issues des produits de base	En pourcentage du PIB	PEM
Recettes hors produits de base	En pourcentage du PIB	PEM
Solde budgétaire global	En pourcentage du PIB	PEM
Total dette publique	En pourcentage du PIB	FAD
Dette extérieure	En pourcentage du PIB	PEM
Administrations publiques/centrale	Variable fictive	PEM
Efficience investissement public (PIEX)	Échelle 0-1	FAD
Monnaie au sens large	Variation en pourcentage	PEM
Inflation	Indice des prix à la consommation, variation en pourcentage	PEM
Créances crédit privé	Variation en pourcentage	IFS
Réserves internationales	En pourcentage du PIB	PEM
Ouverture aux échanges	Exportations plus importations en pourcentage du PIB	PWT 9.0
Termes de l'échange produits de base	Indice, basé sur les prix des produits de base et les exportations nettes de produits de base	PER avril 2016 : AfSS
Exportateurs de pétrole	Variable fictive (1 ou 0)	PEM
Croissance partenaires commerciaux	Variation en pourcentage	GEE
Régime de change <i>de facto</i>	DF : Fixe = 1, conventionnel = 2, panier = 3, bande = 4, mobile = 5, dirigé = 6, indépendant = 7	PER octobre 2016 : AfSS
Régime de change <i>de jure</i>	DJ : Fixe = 1, conventionnel = 2, panier = 3, bande = 4, mobile = 5, dirigé = 6, indépendant = 7	PER octobre 2016 : AfSS
Valeur ajoutée agriculture	En pourcentage du PIB	WDI
Coefficient de Gini	Coefficient Gini (estimation Banque mondiale)	WDI
Dépenses de santé	En pourcentage du PIB	WDI
Dépenses d'éducation	En pourcentage du PIB	WDI
Dispositifs de protection sociale	En pourcentage de la population	ASPIRE
Bureaucratie	Échelle 0-4; valeurs supérieures sont meilleures	ICRG
Corruption	Échelle 0-6; valeurs supérieures sont meilleures	ICRG
État de droit	Échelle 0-6; valeurs supérieures sont meilleures	ICRG

Note : ASPIRE = Banque mondiale, base de données de l'Atlas d'indicateurs de protection sociale de résilience et équité; FAD = FMI, base de données du Département des finances publiques; GEE = FMI, base de données environnement économique mondial; ICRG = base de données *International Country Risk Guide*; IFS = FMI, base de données *International Financial Statistics*; PEM = FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; PER AfSS = *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*; PWT = Penn World Table; WDI = Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abiad, A., D. Furceri, and P. Topalova. 2016. "The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Countries." *Journal of Macroeconomics* 50: 224–40.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2013a. "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion." In *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, edited by A. Alesina and F. Giavazzi. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- . 2013b. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Ball, L., D. Furceri, D. Leigh, and P. Loungani. 2013. "The Distributional Effects of Fiscal Consolidation." IMF Working Paper 13/151, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni, and A. Weber. 2014. "Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections." IMF Technical Notes and Manuals 2014/04, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber. 2012. "Fiscal Multipliers and the State of the Economy." IMF Working Paper 12/286, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Beegle, K. G., A. Coudouel, and E. Monsalve. 2017. "Realizing the Full Potential of Social Safety Nets in Africa." World Bank, Washington, DC.
- Blanchard, O., and D. Leigh. 2013. "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers." *American Economic Review* 103 (3): 117–20.
- Dabla-Norris, E., P. Dallari, and T. Poghosyan. Forthcoming. "Fiscal Spillovers in the Euro Area: Letting the Data Speak." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dell'Erba, S., K. Koloskova, and M. Poplawski-Ribeiro. 2014. "Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions." IMF Working Paper 14/213, International Monetary Fund, Washington, DC.
- DeLong J. B., and L. H. Summers. 2012. "Fiscal Policy in a Depressed Economy." Brookings Papers on Economic Activity, Brookings Institution, Washington, DC.
- Devries, P., Guajardo, J., D. Leigh, and A. Pescatori. 2011. "An Action-Based Analysis of Fiscal Consolidation in OECD Countries." IMF Working Paper 11/128, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fedelino, A., M. Horton, and A. Ivanova. 2009. "Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers." IMF Technical Notes and Manuals 09/05, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gonzalez-Garcia, J., A. Lemus, and M. Mrkaic. 2013. "Fiscal Multipliers." In *The Eastern Caribbean Economic and Currency Union: Macroeconomics and Financial Systems*, edited by A. Schipke, A. Cebotari, and N. Thacker. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Guerguil, M., M. Poplawski-Ribeiro, and A. Shabunina. 2014. "Fiscal Policy Response during the Crisis in Low-Income African Economies." In *Post-crisis Fiscal Policy*, edited by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gupta, S., B. Clements, E. Baldacci, and C. Mulas-Granados. 2005. "Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries." *Journal of International Money and Finance* 24: 441–63.
- Ilzetzki, E. 2011. "Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries." Policy Research Working Paper series 5666. World Bank, Washington, DC.
- , E. Mendoza, and C. Vegh. 2013. "How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?" *Journal of Monetary Economics* 60: 239–54.
- International Monetary Fund (IMF). 2008. *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries*. Washington, DC, October.
- . 2010a. "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies." IMF Fiscal Affairs Department Paper, Washington, DC.
- . 2010b. "Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation." Chapter 3 in *World Economic Outlook*, Washington, DC, October.
- . 2013. "Energy Subsidy Reform in Sub-Saharan Africa: Experiences and Lessons." IMF African Department Paper, Washington, DC.
- . 2014. "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment." Chapter 3 in *World Economic Outlook*, Washington, DC, October.
- . 2015. "Making Public Investment More Efficient." IMF Policy Paper, Washington DC.
- . 2016a. "Fiscal Policy: How to Adjust to a Large Fall in Commodity Prices." IMF Fiscal Affairs Department How-To Note 1 (September), Washington, DC.
- . 2016b. *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Washington, DC, April.
- Jordà, Ò. 2005. "Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections." *American Economic Review* 95 (1): 161–82.

- \_\_\_\_\_, and A. M. Taylor. 2016. "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy." *Economic Journal* 126 (590): 219–55.
- Keefer, P., and S. Knack. 2007. "Boondoggles, Rent-Seeking, and Political Checks and Balances: Public Investment under Unaccountable Governments." *Review of Economics and Statistics* 89 (3): 566–72.
- Kraay, A. 2010. "How Large is the Government Spending Multiplier? Evidence from World Bank Lending." *Quarterly Journal of Economics* 127: 829–887.
- Leeper, E. M., T. B. Walker, and S.-C.S. Yang. 2013. Fiscal Foresight and Information Flows. *Econometrica* 81 (3): 1115–45.
- Mineshima, A., M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber. 2014. "Size of Fiscal Multipliers." In *Post-crisis Fiscal Policy*, edited by C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mundlak, Y. 1978. "On the Pooling of Time Series and Cross Section Data." *Econometrica* 46 (1): 69–85.
- Oxford Policy Management. (OPM). 2015. "Shock-Responsive Social Protection Systems. A Research Program for DFID—Working Paper 1: Conceptualizing Shock-Responsive Social Protection." Oxford, United Kingdom.
- Stock, J., and M. Watson. 2007. "Why Has U.S. Inflation Become Harder to Forecast?" *Journal of Money, Credit and Banking* 39 (1): 13–33.
- Teulings, C., and N. Zubanov. 2014. "Is Economic Recovery a Myth? Robust Estimation of Impulse Responses." *Journal of Applied Econometrics* 29: 497–514.
- Woo, J., E. Bova, T. Kinda, and Y. S. Zhang. 2013. "Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?" IMF Working Paper 13/195, International Monetary Fund, Washington, DC.