

3. Arriérés intérieurs en Afrique subsaharienne : causes, symptômes et solutions

Les arriérés intérieurs, une forme de financement forcé très répandue dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, ont augmenté ces dernières années¹. À ce titre, ils constituent aujourd'hui un enjeu crucial sur le plan de la politique économique, tant pour la régularisation de l'encours constitué que pour la prévention de nouveaux arriérés.

Bien que les arriérés soient fréquents, leurs causes, leurs effets et leurs conséquences sont mal connues, car les études qui leur sont consacrées sont peu nombreuses, sans doute en raison du manque de données fiables et comparables (encadré 3.1). Leur véritable ampleur et leur coût réel peuvent donc être masqués, et les directives opérationnelles sur la meilleure approche pour les régulariser sont rares. Les études attribuent souvent l'accumulation d'arriérés aux carences des systèmes de gestion des finances publiques et à l'absence d'engagement politique à l'égard des politiques financières convenues (Khemani et Radev, 2009 ; Pattanayak, 2016)².

Si l'on peut s'attendre, de ce fait, à ce que des arriérés s'accumulent à petite échelle dans les pays dotés de systèmes de gestion des finances publiques peu performants, leur ampleur et leur fréquence laissent à penser que les causes ne se résument pas à ces carences. Il est donc préférable de les examiner dans un contexte macroéconomique large, notamment pour apporter un éclairage sur le rôle des chocs, tels que la baisse des cours des produits de base, l'instabilité politique et le resserrement brutal des conditions financières, dans leur apparition et sur leurs conséquences pour l'efficacité de la politique budgétaire.

Le nouvel ensemble de données relatives aux arriérés qui a été établi expressément aux fins du présent chapitre montre que l'impact de l'accumulation d'arriérés intérieurs est complexe et qu'il peut être important. En effet, les arriérés nuisent aux performances du secteur privé, accentuent la

vulnérabilité des banques, augmentent les coûts des marchés publics et conduisent à des services publics insuffisants pour les citoyens. En outre, l'accumulation d'arriérés non enregistrés peut alourdir la charge de la dette et accroître ainsi la vulnérabilité dans les pays qui ont un espace budgétaire limité ou nul.

Le présent chapitre apporte un éclairage sur les aspects essentiels de l'accumulation d'arriérés intérieurs en Afrique subsaharienne. Après avoir examiné les causes des arriérés et les différents vecteurs par lesquels ils affectent l'économie, il analyse les principes régissant leur régularisation et leur prévention. Les principaux constats sont les suivants :

- Les arriérés de dépenses intérieurs sont omniprésents en Afrique subsaharienne et souvent considérables. Ils ont augmenté récemment, surtout dans les pays exportateurs de produits de base, et sont en grande partie dus à des entreprises du secteur privé. L'accumulation des arriérés est, en règle générale, insuffisamment surveillée et de nombreux pays présentent des arriérés non enregistrés, qui peuvent être une importante source de passifs conditionnels et d'augmentation soudaine de la charge de la dette.
- L'accumulation d'arriérés intérieurs est le reflet de faiblesses des institutions fiscales et budgétaires, en particulier de carences des systèmes de gestion des finances publiques. En outre, des arriérés peuvent apparaître à la suite de chocs budgétaires de grande ampleur qu'il peut être difficile d'absorber autrement. L'impact des chocs budgétaires sur les arriérés est plus important pour les pays dont la gestion des finances publiques présente des insuffisances (lorsque le système de gestion des finances publiques est peu performant, les arriérés s'accumulent plus rapidement en cas de conjoncture défavorable) et pour les pays dotés d'un régime de change fixe.

Ce chapitre a été rédigé par une équipe dirigée par Said Bakhache et Catriona Purfield, coordonnée par Samuel Delepierre, Alexander Massara et David Stenzel, et composée de Moez Ben Hassine, Krisztina Fabo, Hoda Selim et Martha Woldemichael, L'équipe a bénéficié des contributions de Jean Portier et Samuele Rosa et du concours de Yanki Kalfa en matière de recherche.

¹Dans ce chapitre, les arriérés intérieurs sont des paiements en souffrance sur des obligations financières découlant des dépenses primaires.

²D'autres études ont élaboré des modèles ou des cadres théoriques pour évaluer les implications de l'accumulation d'arriérés (Ramos, 1998 ; Diamond et Schiller, 1987). Les rares évaluations empiriques des effets macroéconomiques de l'accumulation d'arriérés qui ont été réalisées sont basées sur des pays européens (Checherita-Westphal, Klemm et Viefers, 2015 ; Connell, 2014).

- Les arriérés intérieurs peuvent avoir de multiples effets sur l'économie. Ils sont dommageables pour le secteur privé et créent des difficultés pour le secteur bancaire, avec des ramifications négatives pour la croissance. Ils sapent la confiance dans le gouvernement et dans l'efficacité de la politique budgétaire. On observe en particulier que le multiplicateur budgétaire diminue lorsque les arriérés sont le principal mode de financement de la dépense publique et qu'il peut prendre une valeur négative lorsque le secteur privé connaît de fortes contraintes de liquidité et que la régularisation des arriérés est lente.
- La résolution du problème des arriérés intérieurs requiert des mesures spécifiques pour les régulariser. La stratégie de régularisation doit être compatible avec le maintien de la stabilité économique, axée sur la croissance inclusive et mise en œuvre de manière transparente. S'il faut rééchelonner les remboursements, la priorité doit être donnée aux paiements qui optimisent l'impact sur la croissance et qui ont un effet redistributif positif.
- La prévention d'une accumulation des arriérés implique de faire des efforts pour renforcer les institutions budgétaires, y compris les systèmes de gestion des finances publiques, et constituer des réserves. De plus, en cas de choc exogène de grande ampleur, des financements extérieurs peuvent aider à prévenir l'accumulation des arriérés, pour autant qu'ils soient disponibles. Enfin, à mesure que les institutions budgétaires s'améliorent, il est souhaitable d'instaurer des mécanismes pour surveiller les arriérés et éviter une nouvelle accumulation.

MONTANT, COMPOSITION ET ÉVOLUTION DES ARRIÉRÉS INTÉRIEURS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

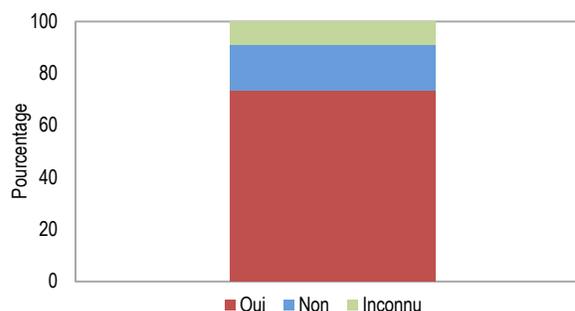
Fait n° 1 : La plupart des pays d'Afrique subsaharienne présentent des arriérés.

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne déclarent officiellement des arriérés intérieurs (graphiques 3.1 et 3.2). Au 31 décembre 2018, 24 des 30 pays pour

³Voir l'annexe 3.1 pour les définitions et les données.

⁴Les rapports PEFA évaluent les résultats d'un pays en matière de gestion des finances publiques en attribuant des scores fondés sur des données probantes pour un ensemble d'indicateurs, y compris le suivi et l'encours des arriérés de dépenses publiques.

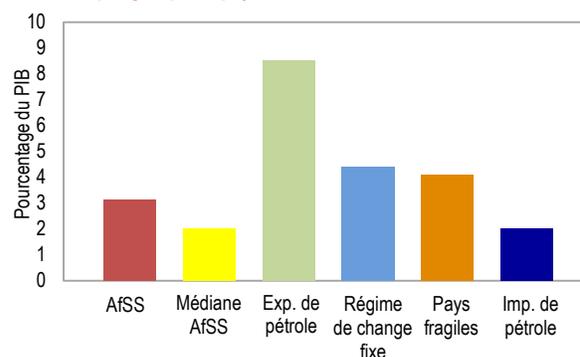
Graphique 3.1. Afrique subsaharienne : part des pays ayant des arriérés intérieurs enregistrés, 2018



Source : calculs des services du FMI.

lesquels des données étaient disponibles présentaient des arriérés³. Parmi ceux-ci, l'encours d'arriérés représentait 3,3 % du PIB en moyenne, avec un maximum de 18 % du PIB (République du Congo). Les arriérés sont particulièrement élevés dans les pays exportateurs de pétrole (environ 8,5 % du PIB), dans les pays dotés d'un régime de change fixe (4,4 %) et dans les pays fragiles (4,1 %). En outre, les pays fortement endettés et dont l'analyse de viabilité de la dette fait apparaître un risque élevé ont généralement plus d'arriérés (graphique 3.3). Bien que la présence d'arriérés ne soit pas un phénomène cantonné aux pays d'Afrique subsaharienne, les scores faibles obtenus sur le plan de l'encours des arriérés intérieurs dans les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (Public expenditure and financial accountability, PEFA)⁴,

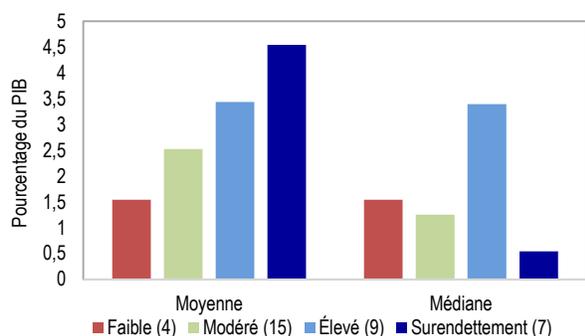
Graphique 3.2. Afrique subsaharienne : encours des arriérés intérieurs par groupe de pays, 2018



Source : calculs des services du FMI.

Note : Le nombre d'observations compris dans chaque groupe est comme suit : Afrique subsaharienne (29) ; médiane (30) ; exportateurs de pétrole (8) ; régime de change fixe (21) ; pays fragiles (37) ; importateurs de pétrole (37).

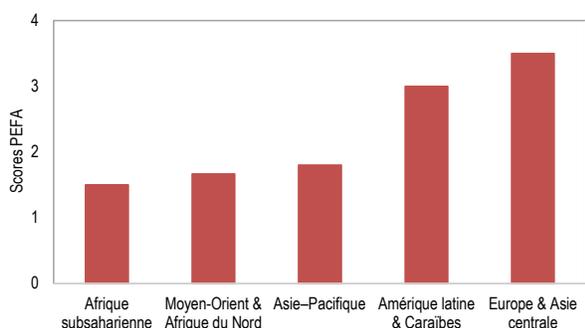
Graphique 3.3. Afrique subsaharienne : niveau de l'encours des arriérés intérieurs et notation dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette, 2017



Source : calculs des services du FMI.

Note : La différence entre la moyenne et la médiane est due à la République du Congo. Le nombre d'observations est indiqué entre parenthèses.

Graphique 3.4. Scores PEFA relatifs à l'encours des arriérés intérieurs (Un score élevé indique un moindre encours)



Sources : méthodologie PEFA 2016 ; calculs des services du FMI.

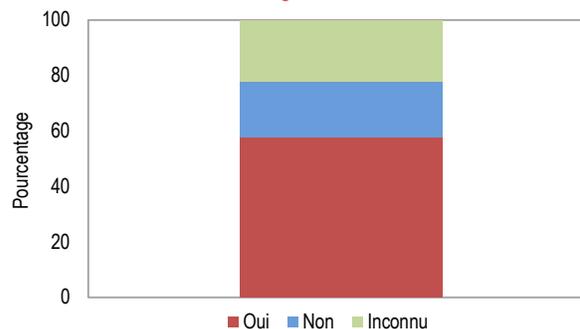
Note : PEFA = dépenses publiques et responsabilité financière. Les scores moyens sont calculés par région : Afrique subsaharienne (16 pays) ; Moyen-Orient et Afrique du Nord (3 pays) ; Asie et Pacifique (5 pays) ; Amérique latine et Caraïbes (4 pays) ; Europe et Asie centrale (4 pays). Un pays obtient un score de 1 si l'encours des arriérés de dépenses n'est pas supérieur à 2 % des dépenses totales au cours d'au moins deux des trois derniers exercices financiers complets ; il obtient 2 si l'encours se situe entre 2 % et 6 %, 3 si l'encours se situe entre 6 % et 10 % et 4 si l'encours est supérieur à 10 %.

qui sont régulièrement effectuées dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, corroborent eux aussi la fréquence des arriérés (graphique 3.4).

Fait n° 2 : Les arriérés « non reconnus » sont très répandus.

Outre les arriérés déclarés officiellement, les pays peuvent avoir des arriérés « non reconnus », qui ne sont pas enregistrés officiellement. Ces arriérés non reconnus peuvent être des créances potentielles en attente d'audit, ou des arriérés qui n'ont pas encore été enregistrés par les autorités budgétaires. Ils peuvent aussi prendre la forme d'engagements impayés vis-à-vis

Graphique 3.5. Afrique subsaharienne : part des pays ayant des arriérés intérieurs non enregistrés, 2018



Source : calculs des services du FMI.

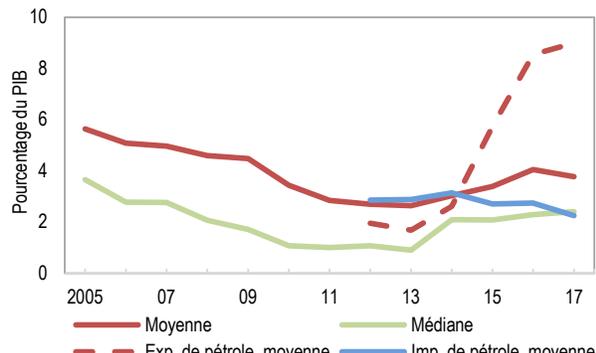
des services d'utilité publique ou des fonds de sécurité sociale. Ils augmentent sensiblement le stock de la dette d'un pays une fois qu'ils sont vérifiés, ce qui peut accroître subitement la vulnérabilité liée à la dette.

Des arriérés non reconnus peuvent apparaître en raison de l'élaboration de budgets non réalistes, de contrôles insuffisants des engagements, d'une incapacité à surveiller les dépenses des institutions hormis l'administration centrale (par exemple, les collectivités locales, les entreprises publiques) faute de financement et de surveillance financière adéquats ou du non-respect de la réglementation. Dans la plupart des pays, il y a, par définition, peu d'informations permettant d'évaluer précisément leur montant. Les observations suivantes ressortent du nouvel ensemble de données (encadré 3.1) : 1) plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne ont procédé à des vérifications depuis 2005 afin de déterminer s'ils ont des arriérés légitimes non enregistrés ; 2) plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne présentent actuellement des arriérés non vérifiés (graphique 3.5) ; 3) alors que selon les estimations les arriérés non reconnus atteignaient 2 % du PIB à la fin 2018, quelques pays ont sans doute un encours bien plus élevé.

Fait n° 3 : Les arriérés intérieurs ont augmenté depuis 2012.

Après avoir régulièrement diminué à la fin de la première décennie 2000, l'encours moyen des arriérés a récemment augmenté pour culminer à près de 4 % du PIB en 2016 (graphique 3.6). Alors que les arriérés intérieurs ont reculé au cours des cinq dernières années dans les pays importateurs de pétrole, tels que le Ghana et la Guinée Bissau, ils ont fortement augmenté dans les pays exportateurs

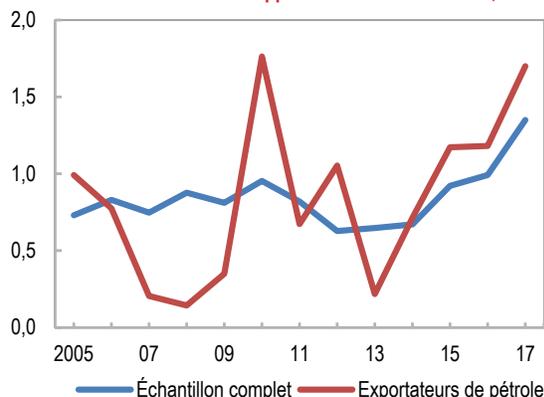
Graphique 3.6. Afrique subsaharienne : encours des arriérés intérieurs, 2005–17



Source : calculs des services du FMI.

Note : Les résultats restent les mêmes après neutralisation de l'évolution de l'échantillon dans le temps (les données sont disponibles pour 19 pays en 2005 et pour 30 pays en 2018).

Graphique 3.7. Afrique subsaharienne : occurrence des termes liés aux arriérés intérieurs dans les rapports des services du FMI, 2005–17



Source : calculs des services du FMI.

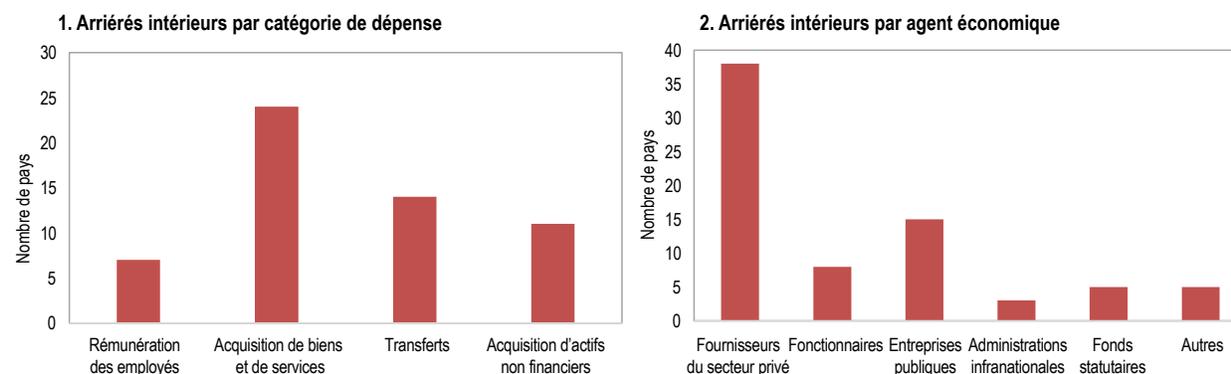
Note : Termes relatifs aux arriérés intérieurs pour 1 000 mots.

de pétrole (graphique 3.6) après la forte chute des cours du pétrole enregistrée en 2014/15. Ce constat est confirmé par une analyse de fouille de textes des rapports des services du FMI, qui montre que l'emploi de termes relatifs aux arriérés intérieurs a augmenté après 2013 pour atteindre des niveaux record en 2016 et 2017. L'analyse des arriérés intérieurs s'est particulièrement développée dans les rapports concernant les pays exportateurs de pétrole (graphique 3.7), ce qui indique qu'une attention accrue a été portée à ce sujet pendant cette période.

Fait n° 4 : Les arriérés vis-à-vis des fournisseurs privés de biens et de services sont les plus courants.

À la fin 2018, la plupart des pays avaient des arriérés vis-à-vis de fournisseurs du secteur privé⁵. Les arriérés à l'égard des entreprises publiques sont aussi assez fréquents ; quelques pays seulement déclarent des arriérés à l'égard des fonctionnaires (graphiques 3.8, pages 1 et 2). Cette situation se retrouve dans les données ventilées par catégorie de dépenses : les arriérés concernent le plus souvent les dépenses de biens et de services (53 % des pays d'Afrique subsaharienne), les transferts (31 %), les investissements (24 %) et, enfin, les traitements et salaires. Étant donné leurs impacts socioéconomiques, les arriérés de salaires sont rares et s'observent essentiellement dans le contexte d'une forte instabilité politique (République centrafricaine) ou de chocs de grande ampleur sur les termes de l'échange (République du Congo).

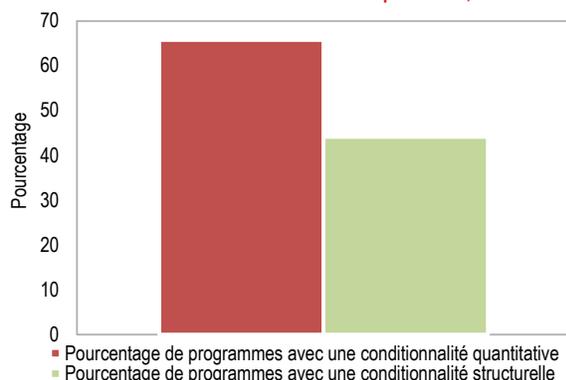
Graphique 3.8. Afrique subsaharienne : ventilation des arriérés intérieurs, nombre de pays



Source : enquête des économistes du département Afrique du FMI.

⁵L'évaluation est basée sur l'enquête.

Graphique 3.9. Afrique subsaharienne : conditionnalité liée aux arriérés intérieurs dans les accords conclus par le FMI, 2002–18



Sources : base de données de suivi des accords conclus par le FMI ; calculs des services du FMI.

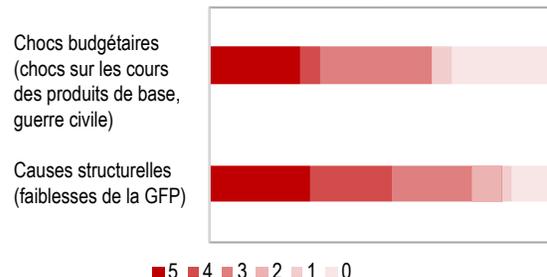
Fait n° 5 : Deux tiers des programmes soutenus par le FMI en Afrique subsaharienne comportent une conditionnalité relative aux arriérés intérieurs.

L'importance de la conditionnalité relative aux arriérés intérieurs dans les accords conclus avec le FMI est une autre preuve de l'accumulation généralisée d'arriérés intérieurs. Depuis 2002, une conditionnalité relative aux arriérés intérieurs est incluse dans plus des deux tiers des accords approuvés par le FMI en Afrique subsaharienne (graphique 3.9)⁶. Dans plus de la moitié des programmes de la région, cette conditionnalité prend la forme d'objectifs quantitatifs relatifs à la prévention de l'accumulation d'arriérés, au maintien des arriérés au-dessous d'un certain niveau ou à la réduction de l'encours. Les conditionnalités structurelles, relativement moins fréquentes, visent en grande partie les audits des arriérés intérieurs ou des mesures spécifiques pour mieux surveiller ou éviter l'accumulation d'arriérés.

CAUSES DE L'ACCUMULATION D'ARRIÉRÉS INTÉRIEURS

L'accumulation d'arriérés de dépenses résulte de facteurs structurels et cycliques (graphique 3.10). Parmi les premiers figure essentiellement la faiblesse des institutions budgétaires et de gestion des finances publiques, qui sous-tend l'accumulation d'arriérés dans presque tous les cas. Les facteurs

Graphique 3.10. Afrique subsaharienne : causes de l'accumulation d'arriérés intérieurs



Source : enquête des économistes du département Afrique du FMI.

Note : 0 = non importante et 5 = très importante.

cycliques (y compris les chocs), qui amplifient les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques, sont ceux qui ont un effet défavorable sur les ressources publiques et entraînent des déficits de financement ou pèsent sur les dépenses. Il peut s'agir de ralentissements économiques, de chocs sur les cours des produits de base, d'un resserrement des conditions de financement extérieur, de catastrophes naturelles et de chocs internes tels qu'un conflit et l'instabilité politique.

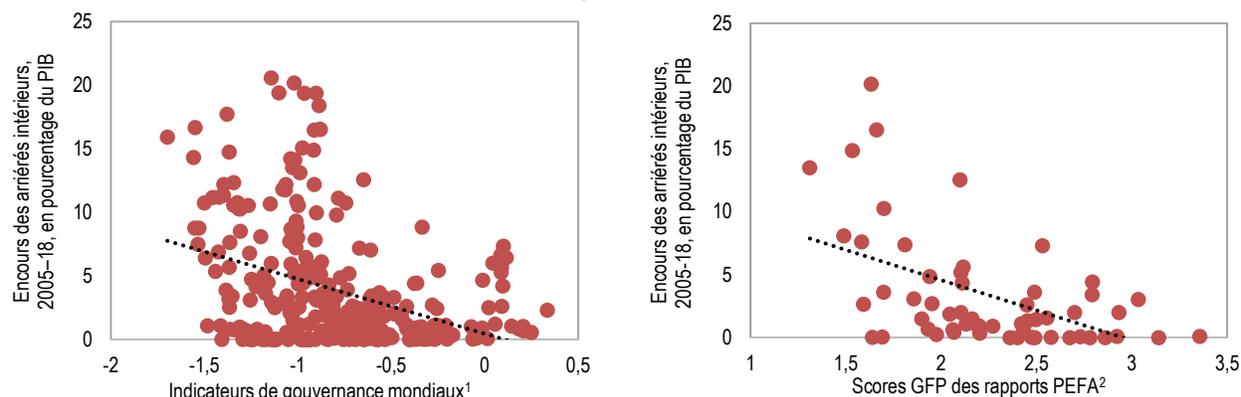
Causes structurelles de l'accumulation d'arriérés

L'accumulation d'arriérés peut résulter d'insuffisances en divers points du cycle des dépenses. Des budgets non réalistes, un contrôle insuffisant des engagements, une mauvaise gestion de la trésorerie, des retards dans le traitement des paiements, un différé délibéré des paiements ou encore des sanctions inadéquates en cas de non-respect peuvent tous conduire à l'accumulation d'arriérés⁷. Ce constat est globalement confirmé par l'association entre l'encours des arriérés intérieurs et les indicateurs de gouvernance budgétaire. Ainsi, l'encours d'arriérés est négativement corrélé aux indicateurs qui mesurent les recettes et les dépenses réelles par rapport aux projections initiales, l'efficacité des contrôles exercés sur les dépenses et la gestion des liquidités (graphique 3.11). Inversement, il est positivement corrélé au niveau de la dette publique et à la volatilité à long terme des déficits budgétaires (graphique 3.12), ce qui indique là encore qu'une discipline budgétaire insuffisante est un important facteur d'accumulation d'arriérés.

⁶Soixante-dix-huit des 111 accords conclus par le FMI avec 36 pays d'Afrique subsaharienne depuis 2002 comprenaient une conditionnalité relative aux arriérés.

⁷Pour une analyse approfondie de la relation entre les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques et les arriérés, voir Flynn et Pessoa (2014).

Graphique 3.11. Afrique subsaharienne : principaux indicateurs de gouvernance et encours des arriérés intérieurs, 2005–18



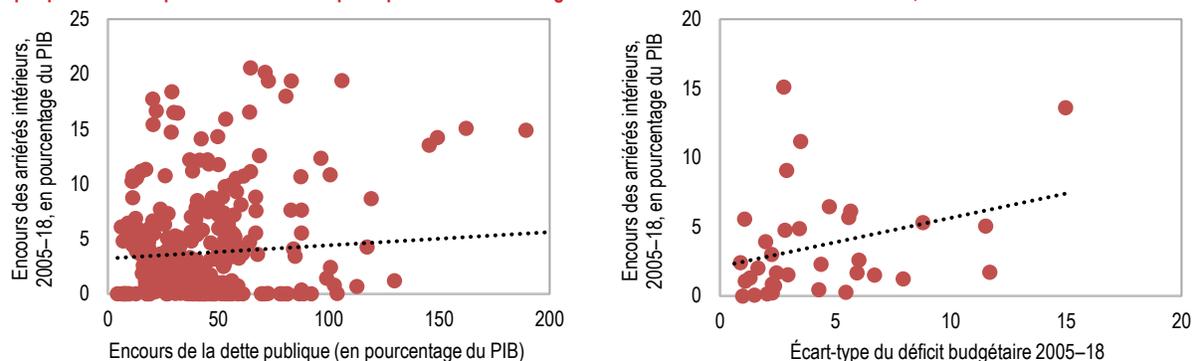
Source : calculs des services du FMI.

Note : GFP = gestion des finances publiques ; PEFA = dépenses publiques et responsabilité financière. Scores des dépenses publiques et de la responsabilité financière convertis en valeurs numériques.

¹Moyenne simple des Indicateurs de gouvernance mondiaux couvrant 2005–17.

²Moyenne simple des six catégories de gestion des finances publiques sur la base de la classification des dépenses publiques et de la responsabilité financière de 2011.

Graphique 3.12. Afrique subsaharienne : principales variables budgétaires et encours des arriérés intérieurs, 2005–18



Source : calculs des services du FMI.

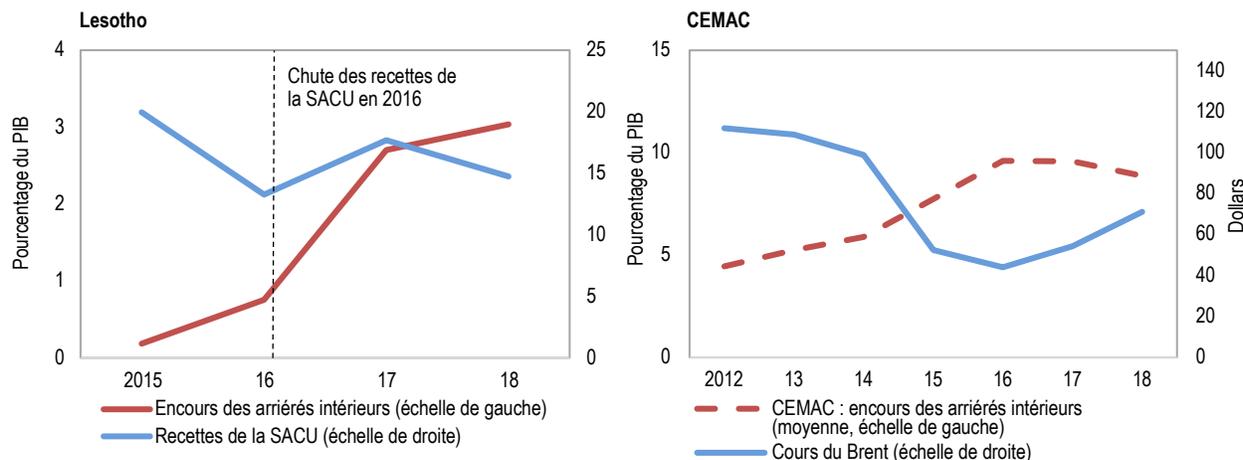
Causes cycliques de l'accumulation d'arriérés

Bien que la faiblesse des institutions budgétaires soit une cause fondamentale de l'accumulation d'arriérés intérieurs, un niveau élevé d'arriérés résulte généralement de chocs de grande ampleur, difficiles à absorber. Ces chocs peuvent être déclenchés par différents facteurs, tels qu'une récession ou un ralentissement économique, une chute des cours des produits de base, une instabilité interne (politique, sécuritaire), une crise du système de santé publique ou encore une catastrophe naturelle. Face à la baisse des recettes qui en résulte, les administrations publiques peuvent augmenter les recettes non issues des produits de base ou réduire les dépenses. Lorsque l'ajustement n'est pas réalisable car trop important et qu'il n'y a pas d'autre source de financement possible (y compris des donateurs), le recours à l'« emprunt forcé » par accumulation d'arriérés pour

résorber l'écart de financement résiduel peut s'avérer inévitable. En outre, les perturbations institutionnelles (notamment en cas de conflit) peuvent nuire à la capacité des administrations publiques à honorer leurs obligations financières dans les délais.

Les chocs budgétaires de grande ampleur sont un indicateur avancé d'une forte accumulation d'arriérés. Ainsi, les cinq pays exportateurs de pétrole de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) — Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République du Congo et Tchad — ont dû faire face à une forte baisse de leurs recettes budgétaires après la chute spectaculaire des cours du pétrole en 2014/15. De même, le Lesotho a enregistré en 2016 une baisse soudaine de ses recettes provenant de l'Union douanière d'Afrique australe, qui représentaient à peu près un tiers des recettes publiques. Dans ces pays, l'ajustement budgétaire

Graphique 3.13. Accumulation d'arriérés intérieurs à la suite de chocs budgétaires



Source : calculs des services du FMI.

Note : CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; SACU = Union douanière d'Afrique australe.

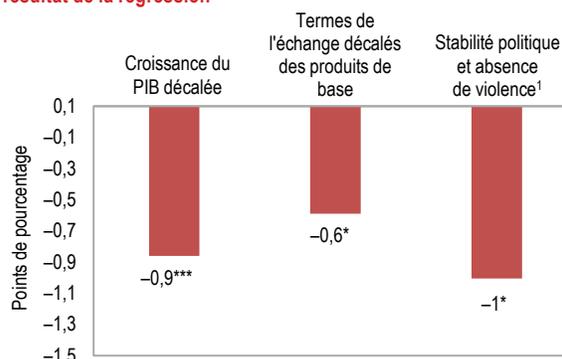
et les sommes prélevées sur les réserves n'ont pu prévenir une accumulation d'arriérés après le choc (graphique 3.13). Dans des situations comme celles du Libéria au début des années 2000 et de la République centrafricaine en 2013, une forte instabilité politique et des conflits ont été à l'origine d'encours d'arriérés largement supérieurs à 5 % du PIB.

L'analyse empirique semble confirmer que les arriérés de dépenses s'accumulent à la suite de chocs budgétaires et que certaines caractéristiques nationales peuvent en accentuer l'impact (graphique 3.14)⁸. Des données montrent en effet que :

- Un ralentissement de la croissance, une détérioration des termes de l'échange des produits de base et l'instabilité politique sont associés à un encours d'arriérés intérieurs plus élevé. Ainsi, un recul d'un écart-type de la croissance du PIB, des termes de l'échange des produits de base et de l'indicateur de la stabilité politique et de l'absence de violence⁹ entraîne respectivement une augmentation de 0,9, 0,6, et 1 point de pourcentage du ratio arriérés intérieurs/PIB.
- Selon une autre mesure des chocs pétroliers¹⁰, ces derniers semblent produire une plus forte augmentation des arriérés intérieurs dans

les pays dotés d'un régime de change fixe : une baisse d'un écart-type de la part du PIB pétrolier dans le PIB total dans les pays dotés d'un régime de change fixe est associée à une augmentation de 4,3 points de pourcentage du ratio arriérés intérieurs/PIB. De même, les chocs pétroliers tendent à avoir un impact plus marqué sur l'encours des arriérés intérieurs

Graphique 3.14. Causes de l'accumulation d'arriérés intérieurs : résultat de la régression



Source : calculs des services du FMI.

Note : La variable dépendante est l'encours d'arriérés intérieurs, en pourcentage du PIB. Les coefficients montrent l'effet d'une augmentation d'un écart-type de la croissance du PIB décalée, des termes de l'échange des produits de base décalés, ainsi que de la stabilité politique et de l'absence de conflit violent sur l'encours d'arriérés intérieurs. ***, ** et * indiquent des valeurs statistiquement significatives aux niveaux de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement.

¹Indicateurs de gouvernance mondiaux.

⁸Les services du FMI ont utilisé un modèle de régression de panel international avec des effets fixes pays et année sur 45 pays pour la période 2005–18. Voir les annexes en ligne 3.1 et 3.3 pour le détail des sources de données et les spécifications.

⁹Tiré des indicateurs de la gouvernance dans le monde.

¹⁰Nonobstant quelques problèmes d'endogénéité, les services du FMI ont utilisé la baisse de la part du PIB pétrolier dans le PIB total pour représenter les chocs pétroliers.

dans les pays où la gouvernance est faible : une baisse d'un écart-type de la part du PIB pétrolier dans le PIB total entraîne une augmentation de 3,3 points de pourcentage du ratio arriérés intérieurs/PIB pour les pays dont la gouvernance est faible et de 1,2 point de pourcentage pour les pays dotés d'une bonne gouvernance.

En outre, le cycle électoral pourrait être lui aussi un déterminant de l'accumulation d'arriérés. Des données indiquent en effet que les déficits budgétaires sont plus élevés en année électorale, les dépenses de consommation exerçant une pression susceptible de déclencher une accumulation des arriérés en l'absence de contrôles budgétaires solides¹¹. Les données montrent une légère hausse des arriérés dans certains pays d'Afrique subsaharienne où ont lieu des élections présidentielles ou législatives¹².

Ces constats indiquent que les causes d'une importante accumulation d'arriérés vont au-delà de la faiblesse des systèmes de gestion des finances publiques. Les facteurs macroéconomiques sont aussi des déterminants essentiels. Ainsi, dans un régime de change fixe, il est impossible d'amortir les chocs externes négatifs, tels qu'un choc sur les cours des produits de base, par une dépréciation du taux de change. La charge de l'ajustement repose donc tout entière sur la politique budgétaire, ce qui accroît la probabilité d'une accumulation d'arriérés, en particulier dans les pays qui ont un espace budgétaire minimale et dont la gestion des finances publiques présente des carences. L'espace budgétaire et l'existence d'amortisseurs budgétaires aident à atténuer un choc, car il sera possible de financer un déficit plus élevé en puisant dans les actifs financiers ou par une nouvelle émission de dette.

SYMPTÔMES : EFFETS MACROÉCONOMIQUES DES ARRIÉRÉS DE PAIEMENT INTÉRIEURS

L'accumulation d'arriérés de dépenses élevés ou persistants nuit aux secteurs réel, financier et social par de multiples voies (graphique 3.15)¹³.

Les arriérés peuvent freiner l'activité du secteur privé et la croissance. En fournissant un financement

discrétionnaire et non transparent, ils permettent à l'État d'évincer les entreprises du secteur privé et du secteur public, qui ont alors davantage de contraintes de trésorerie. Cette situation engendre un recul des bénéfices des entreprises et des revenus des ménages, de possibles faillites et, à terme, une baisse de la demande globale qui peut conduire à une hausse du chômage et à un ralentissement de la croissance.

Les arriérés peuvent accentuer les vulnérabilités du secteur financier. Dans la mesure où ils empêchent les entreprises du secteur privé, les ménages et les entreprises publiques de rembourser correctement leurs emprunts, le secteur bancaire pourrait se trouver confronté à une dégradation de la qualité de ses actifs et à une augmentation des prêts improductifs. Cela pourrait peser sur l'offre de crédit et entraîner une baisse des investissements, qui se traduirait à terme par une insuffisance de recettes budgétaires et un repli de l'activité économique. La force de ces liens indirects dépendra de la qualité initiale du secteur financier, ainsi que de l'ampleur et du rythme de l'accumulation des arriérés.

Des arriérés persistants peuvent peser sur les résultats sociaux. Les arriérés peuvent saper la confiance dans la situation budgétaire de l'État si les fournisseurs des administrations publiques ou les entreprises publiques anticipent des retards de paiement. De telles anticipations peuvent conduire les agents à différer le paiement de leurs impôts jusqu'au règlement des créances, à facturer des prix plus élevés pour compenser les paiements tardifs et à retarder la fourniture des moyens de production pour les projets publics, surtout s'ils sont soumis à des contraintes financières. Les agents peuvent aussi recourir à des paiements informels pour accélérer le processus de règlement (Diamond et Schiller, 1987 ; Garamfalvi, 1997), ce qui peut mener à de la corruption. Ces dépenses supplémentaires augmentent les coûts des marchés publics, ce qui nuit à la fourniture des services publics (Flynn et Pessoa, 2014) et affaiblit les résultats sociaux.

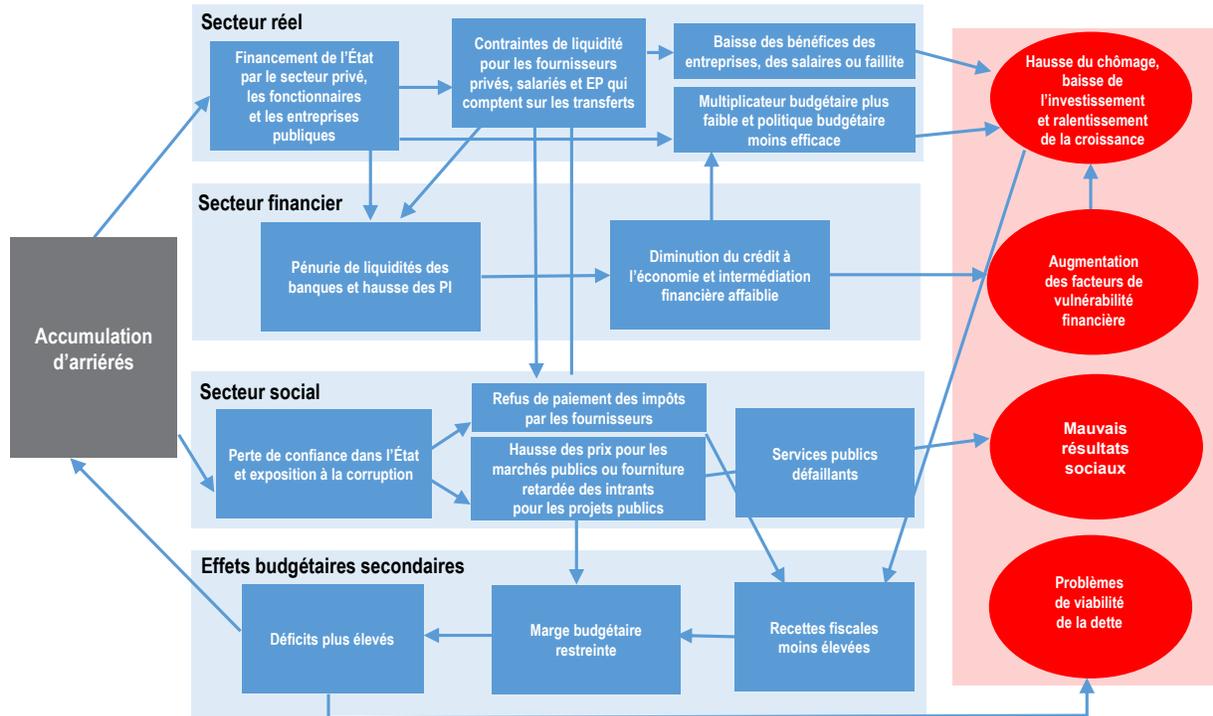
Des arriérés persistants peuvent créer des coûts budgétaires indirects. Un cercle vicieux peut s'installer si les effets négatifs directs des arriérés se renforcent les uns les autres, d'où une activité économique encore plus faible et une aggravation

¹¹Ebeke et Ölcer (2013).

¹²Les données sources étant déclarées annuellement, elles ne rendent pas compte des arriérés qui s'accumulent et sont régularisés en cours d'année.

¹³Certains de ces vecteurs de transmission sont analysés dans Diamond et Schiller (1987) et dans Flynn et Pessoa (2014).

Graphique 3.15. Voies de transmission de l'accumulation des arriérés intérieurs à l'économie



Source : services du FMI.

Note : PI = prêts improductifs ; EP = entreprises publiques.

des tensions budgétaires, qui peuvent contribuer à des écarts de financement encore plus élevés.

L'analyse de régression, qu'il faut interpréter avec prudence compte tenu des limites des données relatives aux arriérés, confirme l'effet négatif de l'accumulation d'arriérés intérieurs sur l'économie, le laxisme de l'État en matière de paiement freinant la croissance et l'activité des secteurs public et privé, ainsi que du secteur financier (graphique 3.16)¹⁴. Plus précisément :

- Une augmentation de 1 point de pourcentage des arriérés accumulés est associée à une baisse de l'ordre de 0,3 point de pourcentage de la croissance du PIB réel par habitant. L'utilisation de la méthode des contrôles synthétiques, une autre approche qui vise à isoler l'effet de l'accumulation d'arriérés sur la croissance dans un pays, produit un résultat similaire, à savoir

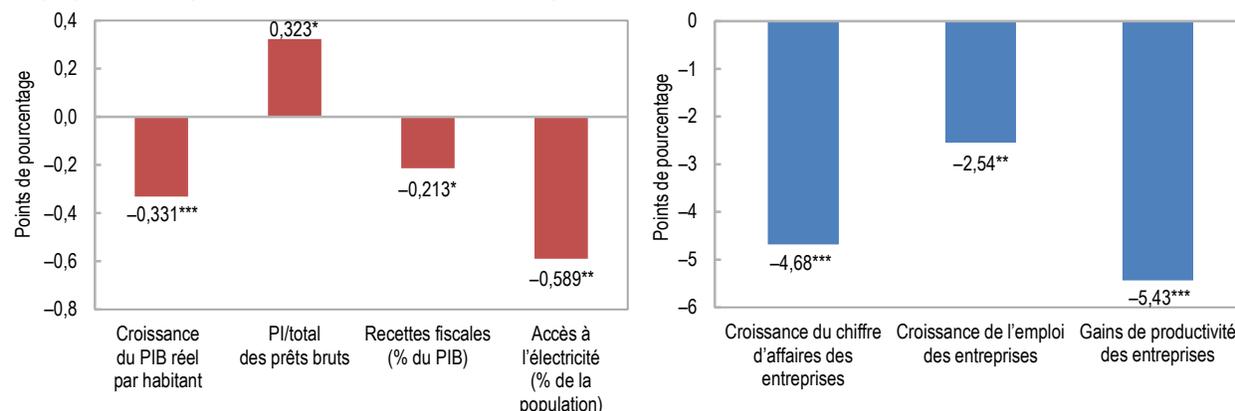
que la croissance du PIB réel par habitant peut connaître une nette décélération à la suite d'une forte accumulation d'arriérés¹⁵.

- L'effet des arriérés sur le secteur bancaire se reflète dans le ratio prêts improductifs/prêts bruts totaux, estimé autour de 0,3 point de pourcentage, ce qui indique que les fournisseurs des administrations publiques qui ont des contraintes de liquidité, les entreprises publiques et les ménages qui comptent sur les transferts peinent à honorer leurs obligations financières, ce qui se répercute sur la qualité des actifs des banques.
- L'accumulation d'arriérés de paiement de l'État entraîne une baisse des recettes fiscales, car les entreprises à qui sont dus ces arriérés pourraient décider de bloquer les transferts fiscaux.

¹⁴Voir l'annexe en ligne 3.4 pour la description de l'approche économétrique et les tableaux de régression complets.

¹⁵La méthode des contrôles synthétiques a été élaborée par Abadie et Gardeazabal (2003) et développée par Abadie, Diamond et Hainmueller (2010). Elle compare un pays traité avec un contrefactuel estimé, le contrôle synthétique, qui est une combinaison linéaire de pays non traités. Des pondérations sont choisies afin que le contrôle synthétique ressemble au pays traité dans toutes les caractéristiques pertinentes antérieures au traitement (par exemple, avant l'accumulation d'arriérés). On trouvera à l'annexe en ligne 3.4 des détails sur la méthode des contrôles synthétiques, les contrôles de robustesse et les résultats correspondants avec des mises en garde. Les résultats sont les mêmes lorsque le groupe témoin couvrant le monde est restreint aux pays d'Afrique subsaharienne qui n'ont pas enregistré d'accumulation brutale des arriérés à la suite d'un choc sur les cours du pétrole.

Graphique 3.16. Afrique subsaharienne : effets macroéconomiques des arriérés intérieurs



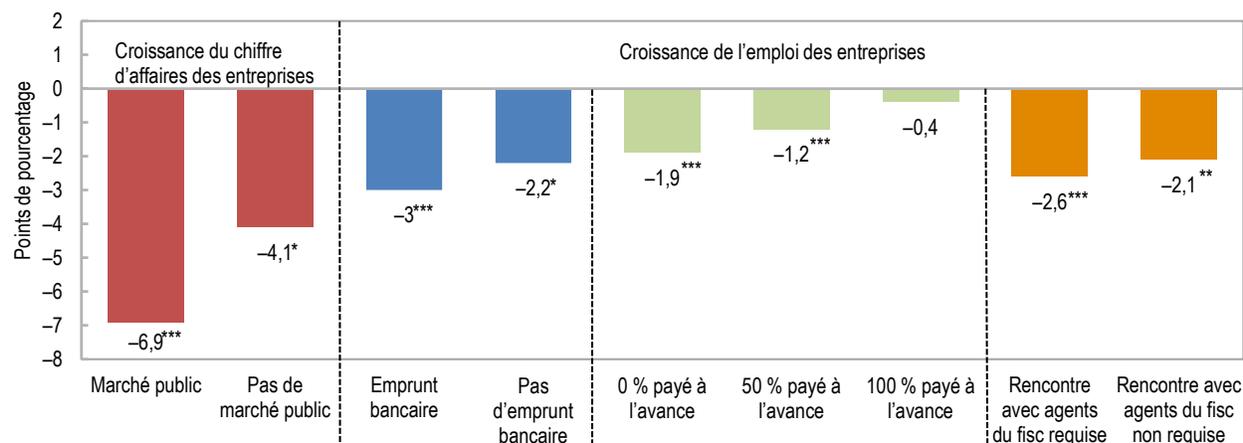
Sources : enquête du département Afrique du FMI ; FMI, Indicateurs de solidité financière ; enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises ; Indicateurs du développement dans le monde ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs des services du FMI.

Note : Les coefficients montrent l'effet d'une augmentation de l'encours d'arriérés représentant 1 point de pourcentage du PIB. ***, ** et * indiquent des valeurs statistiquement significatives aux niveaux de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement. Voir les tableaux des annexes 4.1 à 4.5 disponibles en ligne, en anglais uniquement, pour plus de détails.

- La fourniture des services publics souffre également du fait que l'État doit payer des prix d'achat plus élevés, qui réduisent les ressources disponibles pour l'investissement dans les secteurs sociaux. Ainsi, une hausse de 1 point de pourcentage des arriérés accumulés est associée à une baisse d'environ 0,6 point de pourcentage de la proportion de la population ayant accès à l'électricité.
- Le secteur des entreprises est lui aussi touché, l'accumulation d'arriérés pesant sur la productivité et le chiffre d'affaires des entreprises

et diluant leur capacité à créer des emplois. Sans surprise, les effets des arriérés intérieurs sur le secteur privé varient d'une entreprise à l'autre (graphique 3.17). Alors que toutes les entreprises enregistrent un ralentissement de la croissance de leur chiffre d'affaires, ce phénomène est plus prononcé pour les entreprises plus exposées à l'État — l'exposition étant mesurée par la participation aux marchés publics — en raison de l'effet direct du non-paiement par l'État. Dans le même ordre d'idées, les entreprises plus exposées au secteur bancaire du fait d'un emprunt bancaire affichent un rythme plus lent de

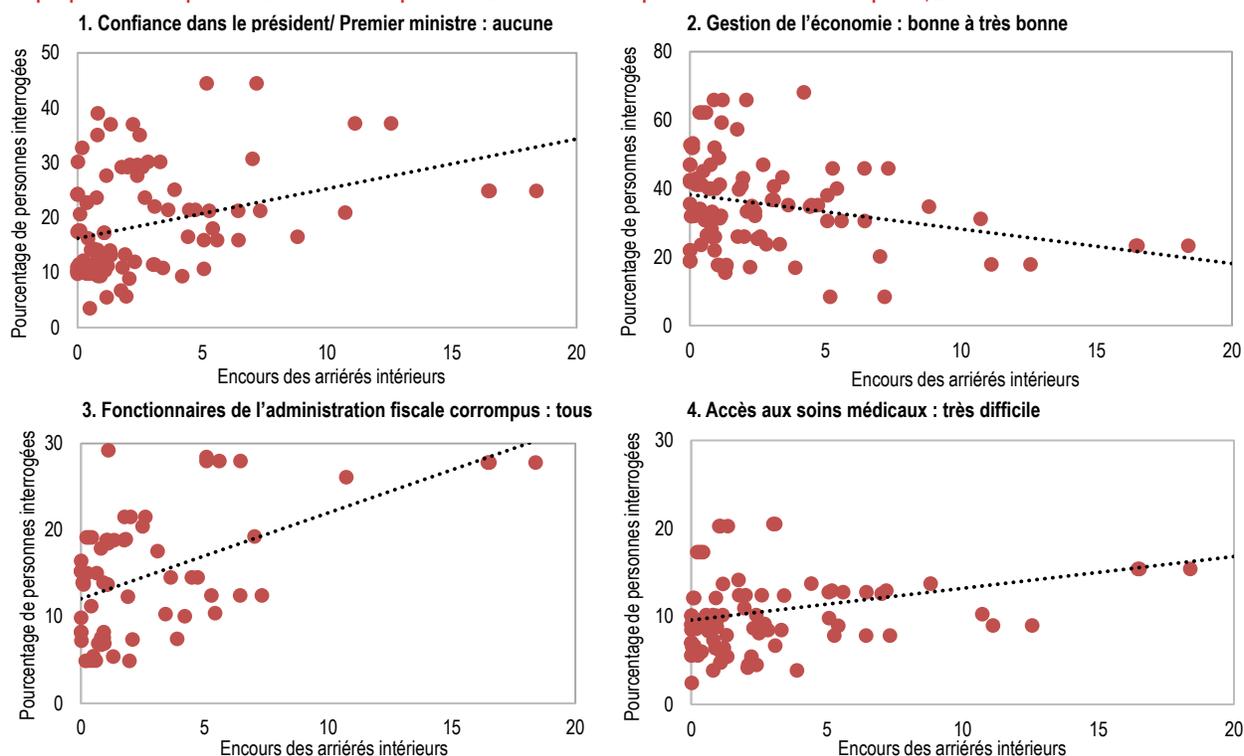
Graphique 3.17. Afrique subsaharienne : effet hétérogène des arriérés intérieurs sur les résultats du secteur privé



Sources : enquête du département Afrique du FMI ; FMI, Indicateurs de solidité financière ; enquêtes de la Banque mondiale auprès des entreprises ; Indicateurs du développement dans le monde ; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ; calculs des services du FMI.

Note : Les coefficients montrent l'effet d'une augmentation de l'encours d'arriérés de 1 point de pourcentage du PIB. ***, ** et * indiquent des valeurs statistiquement significatives aux niveaux de confiance de 1 %, 5 % et 10 %, respectivement. Voir les tableaux des annexes 4.1 à 4.5 disponibles en ligne, en anglais uniquement, pour plus de détails.

Graphique 3.18. Afrique subsaharienne : discipline de l'État en matière de paiements et confiance du public, 2005–18



Sources : Afrobaromètre ; enquête du département Afrique du FMI ; calculs des services du FMI.

Note : L'encours d'arriérés est décalé d'un an.

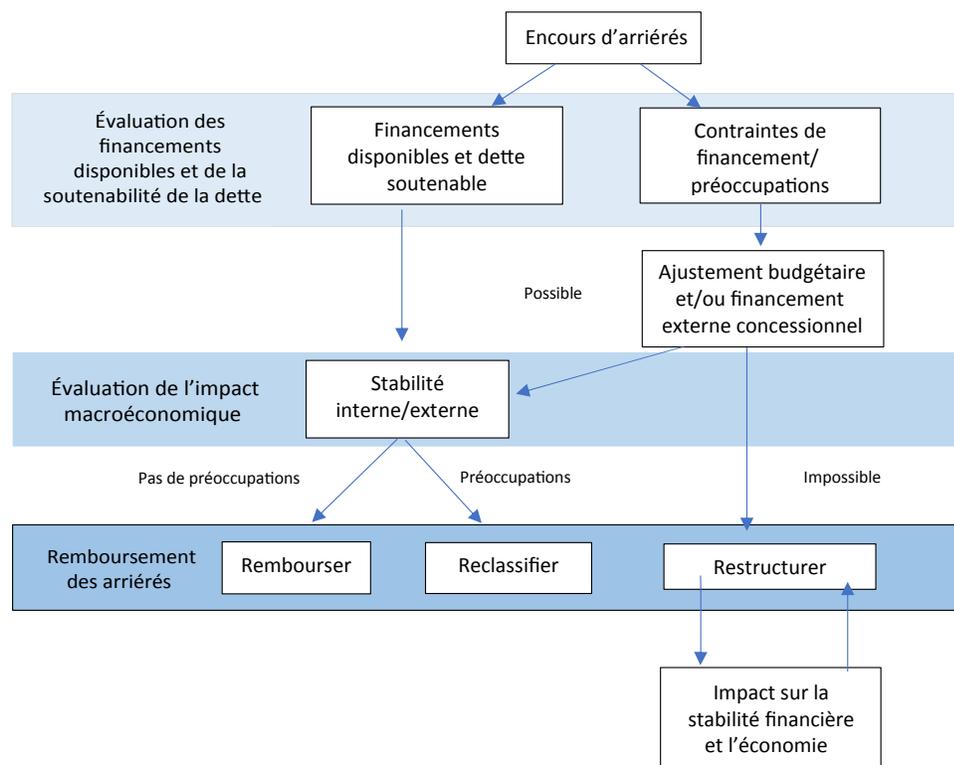
création d'emplois, qui met en lumière le vecteur financier de transmission de l'accumulation d'arriérés. À l'inverse, les entreprises dont une part élevée du chiffre d'affaires est payée à l'avance souffrent moins. Il semble également que l'effet négatif de l'accumulation d'arriérés sur le secteur des entreprises soit aggravé par la présence de procédures réglementaires pesantes.

- L'accumulation d'arriérés peut saper la légitimité de l'État en influençant l'opinion publique concernant la confiance, la corruption et la fourniture de services publics (graphique 3.18). La corrélation entre l'encours d'arriérés intérieurs et les indicateurs d'opinion publique d'Afrobaromètre¹⁶ montre que plus les arriérés sont élevés, moins les citoyens ont confiance dans leurs dirigeants et dans leur capacité à gérer l'économie. Les individus tendent en outre davantage à percevoir une corruption généralisée parmi les fonctionnaires et à signaler des difficultés d'accès aux services de santé de base.

Le recours à l'accumulation d'arriérés pour financer les dépenses nuit à l'efficacité de la politique budgétaire. Il entraîne généralement un transfert de ressources du créancier à l'État assimilable à un impôt, car, en général, aucun intérêt n'est versé à ceux qui financent les arriérés. L'effet dépend de trois facteurs : la part des dépenses qui est financée par des arriérés, le délai de remboursement des arriérés et l'ampleur des contraintes de liquidité du secteur privé. Plus les arriérés sont élevés, plus ils restent dus longtemps, et moins il y a de liquidité dans l'économie, plus le multiplicateur de la dépense est faible ; dans des circonstances extrêmes, il peut même être négatif. Par exemple, dans les pays dont le secteur bancaire est en difficulté et qui présentent des arriérés, recourir à de nouveaux arriérés pour financer la dépense peut en fait avoir un effet de contraction. L'encadré 3.2 utilise un modèle dynamique d'équilibre général stochastique pour montrer l'incidence des arriérés intérieurs sur le multiplicateur budgétaire en Afrique subsaharienne.

¹⁶Afrobaromètre est une base de données panafricaine accessible au public d'enquêtes d'opinion publique sur la démocratie, la gouvernance et la société.

Graphique 3.19. Remboursement des arriérés : arbre décisionnel stylisé



Source : calculs des services du FMI.

SOLUTIONS : RÉGULARISATION ET PRÉVENTION DES ARRIÉRÉS

Lorsque des arriérés se sont accumulés, il convient de tout mettre en œuvre pour les régulariser et éviter une nouvelle accumulation. La régularisation s'effectue en trois temps : vérification, élaboration d'une stratégie de paiement par ordre de priorité des remboursements et liquidation. Des mesures doivent être prises en parallèle pour prévenir l'accumulation de nouveaux arriérés.

Régularisation

La première étape de la procédure de régularisation consiste à effectuer un bilan et une vérification indépendants et exhaustifs des arriérés. Cette vérification est nécessaire, car durant la période d'accumulation où les contrôles sont faibles, la corruption est souvent très répandue et peut conduire à des créances illégitimes. Au Ghana (2017) et en République du Congo (2019) par exemple, des audits ont conduit au rejet d'une part considérable

de l'encours initial d'arriérés. En outre, la vérification doit classer les arriérés en fonction du montant et du type de dépense, du créancier, de la date à laquelle ils ont été exposés et de la probabilité d'une sanction, tous ces éléments étant nécessaires pour établir la stratégie de régularisation¹⁷. La vérification doit couvrir la plus grande partie possible du secteur public (par exemple, les entreprises publiques et les collectivités locales) et pas seulement les ministères de tutelle.

Deuxièmement, après la vérification, une stratégie établissant un ordre de priorité pour les paiements doit être élaborée et approuvée par les autorités budgétaires compétentes. Il peut être également opportun de créer une commission des arriérés. Bien que les arriérés représentent une dette dont l'échéance est déjà dépassée, il est rarement possible de payer l'intégralité de l'encours en une seule fois parce qu'il est trop élevé (par rapport aux considérations de viabilité de la dette ou au financement disponible) ou parce qu'une régularisation aussi rapide compromettrait la stabilité macroéconomique. Le graphique 3.19 représente différents scénarios de manière stylisée :

¹⁷Flynn et Pessoa (2014) développent une analyse approfondie des mesures concrètes garantissant une vérification appropriée des arriérés.

- Il est souhaitable de rembourser rapidement l'encours d'arriérés lorsqu'il est possible de faire appel au financement par le marché ou par les donateurs, que la viabilité de la dette est assurée et que le remboursement ne compromet pas d'autres objectifs macroéconomiques, comme une faible inflation et la stabilité externe.
- Il est plus difficile d'établir une stratégie de remboursement si le financement disponible est minime ou si la viabilité de la dette est déjà préoccupante. Dans ce cas, on pourra procéder à un ajustement budgétaire ou générer un complément de financement en vendant des actifs pour régulariser les arriérés. S'il est possible, un remboursement progressif du montant total des créances, compatible avec le maintien de la stabilité macroéconomique, serait judicieux.
- Cependant, lorsque la capacité de remboursement de l'État est trop faible, même à moyen terme, une restructuration des créances, qui peut inclure leur reclassification et/ou une décote, peut être nécessaire. Ce processus doit être guidé par la transparence et un échange ouvert d'informations avec les créanciers. Un traitement uniforme des créanciers et la prise en compte de leurs préférences quant aux modalités de remboursement faciliteraient leur participation volontaire à chaque fois que possible. Dans ce scénario, les considérations de stabilité du secteur financier doivent être placées au premier plan. Les tests de résistance des établissements bancaires sont utiles lorsqu'on évalue l'impact des scénarios de restructuration sur les bilans des établissements bancaires. Si la restructuration entraîne une dégradation du capital des banques, il sera nécessaire d'établir un plan de recapitalisation en réduisant au minimum les coûts budgétaires, surtout en présence de contraintes de liquidité et/ou de viabilité de la dette. À titre d'exemple, l'accumulation d'arriérés dans les pays membres de la CEMAC a accru la pression sur les banques. Tout plan de restructuration comprenant de fortes décotes sur les créances du secteur privé doit s'accompagner d'une évaluation des effets de la restructuration sur la capacité du secteur privé à rembourser ses emprunts bancaires et des conséquences possibles pour la solvabilité des banques (qui dépend du lien entre les arriérés et les prêts improductifs). Les tests de résistance réalisés pour la République du Congo révèlent les risques financiers découlant de très fortes décotes¹⁸. Les résultats montrent également que si les pertes du secteur bancaire sont trop lourdes, l'État pourra se trouver contraint de recapitaliser les banques pour éviter leur insolvabilité, souvent avec un coût budgétaire élevé.
- S'il faut échelonner les remboursements, la hiérarchisation des créances doit reposer sur un ensemble clair de critères guidés par l'impact sur la stabilité macroéconomique et la croissance inclusive. À titre d'exemple : 1) le remboursement des arriérés de salaires et des arriérés vis-à-vis de petits fournisseurs (Togo, 2018) dont le bilan est fragile — cela peut donner une impulsion budgétaire positive en allégeant les contraintes de liquidité, en soutenant la demande globale et en diminuant le risque de tensions sociales ; 2) le remboursement des arriérés vis-à-vis des entreprises encore en activité et des particuliers qui n'ont pas honoré leurs emprunts bancaires, surtout si le secteur bancaire présente des vulnérabilités et n'a pas provisionné ces pertes¹⁹ ; 3) le remboursement des arriérés vis-à-vis des fournisseurs de services sociaux essentiels comme la santé. Concernant l'ancienneté des créances, il convient de mettre en balance les considérations d'équité et l'effet sur l'activité économique, en particulier pour les arriérés que les créanciers peuvent avoir passés en pertes en tout ou en partie. Les autres facteurs à prendre en compte dans la hiérarchisation sont les sanctions financières et les risques juridiques associés à un report du paiement des arriérés, surtout s'ils peuvent être coûteux pour le budget. Il convient d'établir les priorités de manière transparente afin de lutter contre la corruption.
- Au-delà de ces considérations macroéconomiques, d'autres facteurs peuvent déterminer la stratégie de remboursement. L'administration des opérations de régularisation

¹⁸Voir FMI (2019).

¹⁹Les travaux empiriques montrent qu'une restructuration de la dette intérieure peut nuire à la solvabilité du système financier national en cas de préoccupations antérieures relatives à la solidité financière (Erce-Dominguez et Diaz-Cassou, 2010). L'insolvabilité bancaire peut, pour sa part, entraîner des pertes de production (De Paoli, Hoggarth et Saporta, 2009).

des arriérés peut être complexe et il faudra peut-être les échelonner, par exemple, pour assurer l'identification correcte des créanciers. En outre, des décotes peuvent être envisagées, notamment en cas d'anticipations modérées de remboursement, ou lorsque les créances sont nées de circonstances exceptionnelles comme la guerre civile, où les États ont négocié avec les créanciers qui peuvent reconnaître la dette, mais accepteront un remboursement diminué.

Troisièmement, une fois l'ordre de priorité établi, plusieurs options doivent être envisagées, seules ou en combinaison, pour la liquidation des arriérés. Exemples :

- *Paiement en numéraire.* Dans la mesure où des ressources sont disponibles (donateurs, ajustement budgétaire ou sources intérieures), un paiement en numéraire serait la solution la plus simple et la plus efficace pour régulariser les arriérés. C'est ce que fait actuellement le Lesotho, où les autorités régularisent certains arriérés par des paiements directs aux fournisseurs en prélevant sur des liquidités levées par de nouvelles émissions de dette nationale.
- *Accord bilatéral avec les créanciers.* L'État peut passer un accord avec les créanciers pour restructurer les créances en souffrance, soit en les transformant explicitement en dette contractuelle, soit implicitement en annonçant un nouvel échéancier de remboursement, comme cela s'est passé au Libéria après le conflit. L'État doit dialoguer ouvertement avec les créanciers, leur communiquer les informations pertinentes et tenir compte de leurs préférences quant aux modalités de remboursement. Une solution consisterait à procéder à un remboursement anticipé en contrepartie d'une décote, qui permettrait aux entreprises qui ont un besoin urgent de trésorerie d'obtenir des liquidités. Une autre option pourrait consister à rembourser la totalité de la créance, mais sur un délai plus long. Une troisième option serait que l'État encourage les banques à payer les emprunteurs en contrepartie d'une créance vis-à-vis de l'État. Ces dispositifs peuvent être compliqués et manquer de transparence, mais ils peuvent être conçus de manière à alléger les contraintes de liquidité du secteur privé, réduire les prêts

improductifs des banques et permettre à l'État de différer les paiements, comme l'illustre le cas du Gabon et de l'accord du Club de Libreville.

- *Titrisation.* Une titrisation des arriérés les transformerait directement en dette souveraine négociable. Les options possibles pourraient être l'émission de billets à ordre ou de bons du Trésor et d'obligations, directement aux créanciers, comme l'a fait Madagascar en 2016. L'État fixe ainsi des conditions de paiement claires et permet aux créanciers d'accéder à des liquidités en vendant les titres de dette. Cependant, dans de nombreux pays de la région, le marché de la dette publique est structurellement peu liquide, une caractéristique que pourrait accentuer l'émission de ce type de titres en période de crise. Cela pourrait entraîner de fortes décotes sur les marchés secondaires.
- *Dispositifs de compensation.* Si le créancier doit lui aussi de l'argent à l'État, par exemple des impôts, les deux parties peuvent convenir d'annuler leurs créances respectives sans paiement effectif. Bien qu'ils ne soient pas conseillés, ces dispositifs sont répandus entre les entités du secteur public, telles que l'administration centrale et les entreprises publiques. Cependant, ils nuisent à la transparence et à la responsabilisation, car les paiements et les recettes ne sont pas tous comptabilisés en base brute. La compensation des dettes fiscales pourrait en outre compromettre le respect futur des obligations fiscales.

Prévention

Prévenir l'accumulation d'arriérés demande d'associer des réformes de la gestion des finances publiques à une politique budgétaire saine et à une volonté politique. En ce qui concerne la gestion des finances publiques, un budget établi sur des hypothèses crédibles, des contrôles plus efficaces des engagements et des dépenses, une bonne gestion des liquidités et des sanctions appropriées en cas de non-respect par les ministères de tutelle sont essentiels. Les réformes de la gestion des finances publiques sont primordiales lorsque la cause de l'accumulation des arriérés est structurelle. Les autorités budgétaires doivent régulièrement suivre les arriérés. Des enquêtes auprès des ministères de tutelle devraient compléter la procédure de suivi

dans les pays où les achats publics sont réalisés hors des canaux officiels d'établissement du budget. Une fois que les arriérés sont formellement reconnus, le bureau de la dette doit superviser leur régularisation. Les autres mesures de prévention possibles consistent à définir expressément les arriérés dans la législation et à prévoir le paiement d'intérêts lorsque les engagements sont officiellement en retard.

Une politique budgétaire saine doit accompagner les réformes de la gestion des finances publiques pour assurer une protection contre les chocs. Les pays très dépendants des ressources naturelles, par exemple, auraient intérêt à accroître leurs recettes intérieures et à diversifier leurs sources de revenus. La constitution d'amortisseurs en période favorable, à utiliser en cas de ralentissement, est une autre mesure importante. Une règle budgétaire pourrait être utilisée pour mener une politique budgétaire contracyclique, constituer des amortisseurs et résister aux pressions politiques en faveur de dépenses supplémentaires. Une règle budgétaire étayerait aussi la crédibilité du budget et pourrait aider à maintenir l'accès au marché lors des ralentissements.

Pour les pays qui ont peu d'espace budgétaire et de leviers d'action, il est souvent essentiel de pouvoir disposer de financements extérieurs des donateurs au moment opportun pour prévenir l'accumulation d'arriérés à la suite de graves chocs exogènes. C'est le cas en particulier dans les pays en situation de fragilité (République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad), qui se caractérisent habituellement par de faibles amortisseurs, une capacité d'ajustement restreinte et une gestion déficiente de leurs finances publiques. Dans de tels cas, un financement extérieur officiel peut faciliter la transition, surtout lorsque le choc est temporaire et que les systèmes de gestion des finances publiques sont en cours de renforcement. Cependant, il arrive souvent que le financement officiel ne soit pas fourni assez rapidement et qu'il intervienne après l'accumulation d'un encours élevé d'arriérés intérieurs due à un choc exogène et sur fond d'une gestion déficiente des finances publiques. Au Tchad, par exemple, à la suite d'un choc brutal sur les cours du pétrole en 2014–15 et faute de soutien des donateurs, le pays a accumulé des arriérés dépassant 3 % du PIB en dépit de baisses brutales des dépenses (de plus de 10 % du PIB non pétrolier).

CONCLUSION

À partir d'une nouvelle base de données sur les arriérés intérieurs en Afrique subsaharienne, le présent chapitre montre que le financement des dépenses publiques par les arriérés est courant dans de nombreux pays de la région, mais ne leur est pas propre, et qu'il peut avoir des conséquences économiques défavorables. Par ailleurs, les arriérés sont peu suivis et de nombreux pays présentent des arriérés non enregistrés qui peuvent être une importante source de passifs conditionnels. Le nouvel ensemble de données constitué aux fins du présent chapitre à partir des données communiquées par les autorités nationales de la région est un point de départ.

L'accumulation d'arriérés intérieurs est liée à des faiblesses des institutions budgétaires et des systèmes de gestion des finances publiques, mais elle s'accélère en période difficile. L'accumulation d'encours d'arriérés élevés résulte souvent de facteurs exogènes comme des chocs sur les termes de l'échange et l'instabilité politique, qui réduisent l'espace budgétaire et les leviers d'action. De fait, l'encours d'arriérés intérieurs a augmenté ces dernières années, en particulier dans les pays exportateurs de pétrole après le choc de 2014–15. Il tend aussi à être plus élevé dans les pays dotés d'un régime de change fixe qui ont peu de solutions de financement, et dans les pays en situation de fragilité.

L'analyse met en lumière les multiples effets défavorables des arriérés intérieurs sur l'économie. Ces arriérés ralentissent l'activité du secteur privé et sapent la stabilité financière. Il faut souligner aussi qu'ils diminuent la capacité de la politique budgétaire à soutenir l'économie en réduisant l'effet multiplicateur des dépenses publiques (qui peut même devenir négatif dans certaines circonstances). Au-delà des ramifications économiques, des données montrent que les arriérés sapent la crédibilité de l'État, car les institutions publiques sont jugées moins dignes de confiance, plus prédisposées à la corruption et moins capables de fournir des services publics. L'étendue et la profondeur des conséquences des arriérés font douter de l'intérêt de recourir à cette forme de financement.

En présence d'arriérés, les efforts de régularisation doivent figurer à la première place des programmes d'action des pays. Cela nécessite une vérification

indépendante et exhaustive des arriérés, comprenant une vérification soignée de la validité des créances pour répondre aux préoccupations de gouvernance. Ensuite, une stratégie de paiement doit être élaborée sur la base d'une évaluation des financements disponibles, de la viabilité de la dette et de l'impact macroéconomique de la régularisation. S'il faut échelonner les remboursements, la hiérarchisation des créances doit être guidée par l'impact sur la stabilité macroéconomique et la croissance inclusive, et elle doit être négociée et communiquée au public en toute transparence.

De solides systèmes de gestion des finances publiques sont indispensables pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés. Une politique budgétaire saine doit compléter les réformes de la gestion des finances publiques et protéger contre de futurs chocs en constituant des réserves, en accroissant les recettes et en diversifiant les sources de revenus.

Un financement extérieur en temps opportun est un autre élément important. L'ajustement budgétaire peut trouver ses limites dans les pays frappés par de graves chocs exogènes ayant peu d'accès au marché. C'est vrai en particulier dans les pays en situation de fragilité. Dans ces circonstances, la mise à disposition rapide de financements extérieurs par les donateurs à la suite de chocs graves, ainsi que des efforts pour renforcer la gestion des finances publiques et les institutions budgétaires sont souvent essentiels pour éviter l'accumulation d'arriérés.

De meilleures données sont requises pour mieux comprendre les causes et les effets des arriérés. À l'avenir, un effort concerté des autorités nationales, des organisations internationales et du grand public devrait porter sur le renforcement du suivi et de la déclaration des arriérés intérieurs. Leur impact macroéconomique est trop important pour être ignoré.

Encadré 3.1. Collecte des données relatives aux arriérés intérieurs

Une importante difficulté qui se pose dans l'évaluation des arriérés intérieurs est le manque de données, doublé de l'absence de définitions et de couverture standardisées. Cette situation résulte souvent de carences des systèmes de comptabilité budgétaire et de l'irrégularité des audits. Il n'existe donc pas de base de données internationale des arriérés intérieurs en Afrique subsaharienne.

Pour générer une source de données fiables aux fins de ce chapitre, les économistes des services du FMI travaillant sur l'Afrique subsaharienne ont réalisé une enquête relative aux arriérés. À partir des données communiquées par les autorités nationales, des données et des informations ont été recueillies sur le montant, la composition, les causes et l'impact des arriérés pour la période 2005–18. Les résultats de l'enquête, qui ont révélé que les données des encours étaient plus largement disponibles, ont été complétés par les données des rapports des services du FMI et les estimations des services du FMI. Pour combler les lacunes des données, les informations spécifiques aux pays ont été également considérées et les périodes d'accumulation d'arriérés (par opposition au moment où les arriérés ont été déclarés) ont été identifiées. D'autres sources ont été utilisées pour éclairer cet exercice. Par exemple, des techniques de fouille de textes ont été utilisées pour détecter les références aux arriérés intérieurs dans les rapports des services du FMI. Les données ont été vérifiées par rapport aux informations trouvées dans les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière de tous les pays d'Afrique subsaharienne depuis 2005.

Des travaux complémentaires restent nécessaires pour constituer une base de données complète des arriérés qui soit basée sur des systèmes de déclaration et de suivi plus réguliers et plus méthodiques dans toute la région.

Cet encadré a été rédigé par Krisztina Fabo.

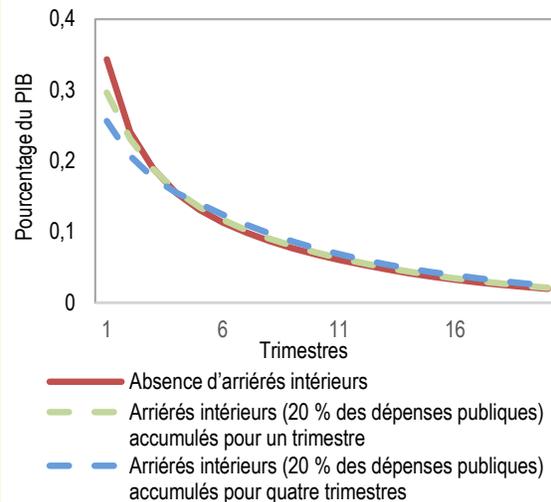
Encadré 3.2. Accumulation d'arriérés et multiplicateurs budgétaires

Un modèle stochastique dynamique d'équilibre général montre les incidences du recours aux arriérés pour financer les dépenses publiques sur la capacité d'action budgétaire pour stimuler l'activité économique¹. Les principales hypothèses du modèle sont les suivantes : 1) les dépenses publiques sont financées par l'impôt et les arriérés vis-à-vis des entreprises privées ; 2) les entreprises qui manquent de liquidités doivent emprunter auprès des banques pour financer leurs activités et compenser l'impact des arriérés intérieurs sur leur bilan, et utiliser leur capital comme garantie des emprunts bancaires ; 3) à chaque fois que l'État accumule des arriérés intérieurs, les banques appliquent une décote plus importante sur les garanties apportées par les entreprises privées, qui réduit leur accès au crédit ; 4) l'État régularise les arriérés après une ou plusieurs périodes sur la base de leur valeur faciale sans compenser l'inflation.

Le modèle est calibré sur la base de dépenses publiques égales à 25 % du PIB et d'un encours d'arriérés de 5 % du PIB. L'impact sur le PIB d'une augmentation des dépenses publiques non anticipée de 1 % du PIB est simulé.

Le modèle montre que le multiplicateur budgétaire est plus faible lorsque les dépenses publiques sont financées par l'accumulation d'arriérés intérieurs ; plus les arriérés sont anciens, plus le multiplicateur budgétaire est faible (graphique 3.2.1). En fait, en accumulant des arriérés,

Graphique 3.2.1. Multiplicateur budgétaire



Source : calculs des services du FMI.

Cet encadré a été rédigé par Moez Ben Hassine.

¹Voir l'annexe en ligne 3.5 pour plus de détails sur le modèle dynamique d'équilibre général stochastique utilisé dans cette section.

Encadré 3.2 (fin)

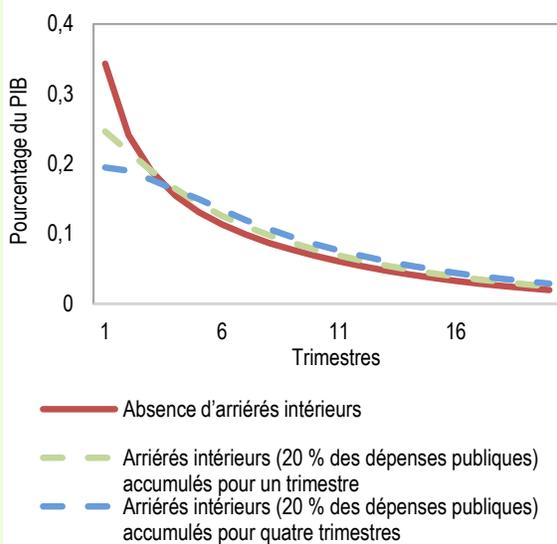
l'État restreint les ressources disponibles dans le secteur privé pour la production et l'investissement, ce qui réduit l'effet expansionniste de la dépense publique sur la demande globale. L'impact de la période d'accumulation sur la taille du multiplicateur budgétaire décline au fil du temps.

La situation de liquidité du secteur privé peut amplifier l'impact des arriérés intérieurs sur le multiplicateur fiscal (graphique 3.2.2). En fait, si le secteur privé subit des contraintes de liquidité et le secteur bancaire ne parvient pas à répondre à la demande de crédit supplémentaire due à l'accumulation des arriérés intérieurs — soit pour des raisons de liquidité, soit pour des raisons de solvabilité —, le secteur privé devra nettement réduire son niveau de production et d'investissement, ce qui diminue l'effet expansionniste de la dépense publique sur la demande globale.

Le multiplicateur budgétaire peut être nettement plus faible voire négatif si les dépenses publiques sont principalement financées par l'accumulation d'arriérés sur une longue période et si le secteur privé connaît des contraintes de liquidité (graphique 3.2.3). Dans ce cas, l'impact négatif des arriérés sur le secteur privé qui est amplifié par les frictions financières compensera l'effet expansionniste de la dépense publique. Les résultats concordent avec les études², qui indiquent que les multiplicateurs budgétaires dépendent de l'état de l'économie, de la présence de frictions financières et de l'efficacité de la dépense publique.

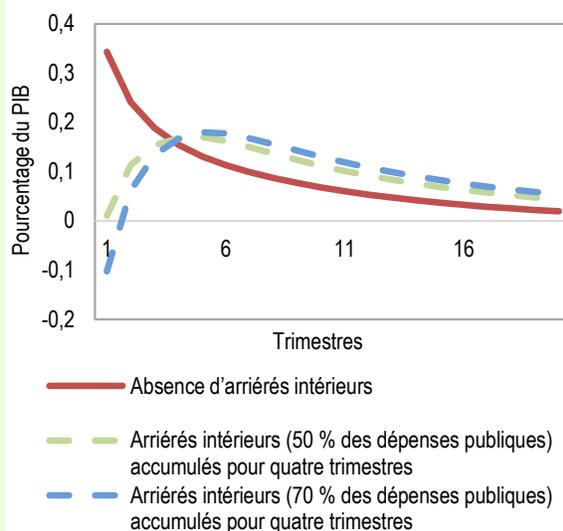
Bien que les paramètres à l'origine du multiplicateur négatif soient généralement extrêmes, ils peuvent être présents dans des pays qui souffrent déjà d'une forme ou une autre de tension. Ainsi, un pays dont le service de la dette est élevé et qui a accumulé des arriérés conséquents pourra avoir besoin de recourir de manière excessive aux arriérés pour financer la dépense publique. Ce phénomène, couplé à la présence d'un manque de liquidité dans le secteur bancaire, peut avoir un effet de contraction sur la dépense publique.

Graphique 3.2.2. Multiplicateur budgétaire avec contraintes de liquidité du secteur privé



Source : calculs des services du FMI.

Graphique 3.2.3. Multiplicateur budgétaire avec contraintes de liquidité du secteur privé et période longue de remboursement des arriérés



Source : calculs des services du FMI.

²Ilzetzi, Mendoza et Vegh (2013) ; Auerbach et Gorodnichenko (2013a, 2013b) ; Blanchard et Leigh (2013) ; Batini *et al.* (2014).

BIBLIOGRAPHIE

- Abadie, A., A. Diamond, and J. Hainmueller. 2010. "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program." *Journal of the American Statistical Association* 105 (490): 493–505.
- Abadie, A., and J. Gardeazabal. 2003. "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country." *The American Economic Review* 93 (1):113–32.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2013a. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- . 2013b. "Output Spillovers from Fiscal Policy." *American Economic Review* 103 (3): 141–46.
- 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.
- Blanchard, O., and D. Leigh. 2013. "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers." *American Economic Review* 103 (3): 117–20.
- Checherita-Westphal, C., A. Klemm, and P. Viefers. 2015. "Governments' Payment Discipline: The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears." IMF Working Paper 15/13, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Connell, W. 2014. "The Economic Impact of Late Payments." European Commission Economic Papers, No. 531, European Commission, Brussels.
- De Paoli, B., G. Hoggarth, and V. Saporta. 2009. "Output Costs of Sovereign Crises: Some Empirical Estimates." Bank of England Working Paper 362, Bank of England, London.
- Diamond, J., and C. Schiller. 1987. "Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs." IMF Working Paper 87/3, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ebeke, C., and D. Ölcer. 2013. "Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries." IMF Working Paper 13/153, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Erce-Dominguez, A. and J. Diaz-Cassou. 2010. "Creditor Discrimination during Sovereign Debt Restructurings." Bank of Spain Working Paper No. 1027, Madrid.
- Flynn, S., and M. Pessoa. 2014. "Prevention and Management of Government Expenditure Arrears." IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Garamfalvi, L. 1997. "Corruption in the Public Expenditures Management Process." Presentation at 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, September 7–11.
- Iacoviello, M. 2005. "House Prices, Borrowing Constraints and Monetary Policy in the Business Cycle." *American Economic Review* 95 (3): 739–64.
- Iacoviello, M., and S. Neri. 2010. "Housing Market Spillovers: Evidence from an Estimated DSGE Model." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2: 125–64.
- Ilzetzki, E., E. Mendoza, and C. Vegh. 2013. "How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?" *Journal of Monetary Economics* 60: 239–54.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. "Staff Report— Press Release; Staff Report; Debt Sustainability Analysis, and Statement by the Executive Director for The Republic of Congo." IMF Country Report 19/244, Washington, DC.
- Khemani, P., and D. Radev. 2009. "Commitment Controls." IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Pattanayak, S. 2016. "Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors." IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Ramos, Albert. 1998. "Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions." IMF Working Paper 98/70, International Monetary Fund, Washington, DC.