

FINANCES PUBLIQUES ET DEVELOPPEMENT
LA PROBLEMATIQUE DE L'AJUSTEMENT

par Gérard WINTER*

Cet article reprend l'exposé introductif fait à l'ouverture d'un colloque franco-latino-américain qui s'est tenu à Rio de Janeiro du 16 au 18 novembre 1987, sur le thème "Finances publiques et développement". Cet exposé liminaire avait pour objectif de montrer comment les différents thèmes du colloque s'articulaient en fonction d'un raisonnement macroéconomique de référence : d'où sa concision. Il s'agissait également d'identifier les aménagements de l'appareil d'Etat pouvant favoriser la préparation et la conduite d'une politique de croissance réductrice des déséquilibres financiers : d'où le double registre, institutionnel et technique, des propositions soumises à discussion.

*

* *

Dans nombre de pays les déficits publics pèsent lourdement, directement et indirectement, sur le financement, interne et externe, public et privé, des investissements. L'origine, l'ampleur, l'accumulation de ces déficits (Etat, entreprises publiques) tout comme la manière dont ils sont financés conditionnent conjointement l'épargne intérieure et ses affectations, les apports étrangers et l'équilibre des comptes extérieurs, le rythme de l'inflation et finalement le rythme des investissements, donc de la croissance.

* G. WINTER est Directeur des Relations Extérieures à l'Institut International d'Administration Publique (IIAP - Paris).

Les politiques fiscale, budgétaire, monétaire de l'Etat, y compris sa politique de change, tout comme le rôle qu'il joue en matière de financement des entreprises publiques (soit directement soit par sa politique de tarification) forment un ensemble qu'il a tout intérêt à intégrer "ex ante" dans une stratégie macroéconomique globale et un dispositif institutionnel rigoureux.

En fin de compte il s'agit de financer durablement la croissance nationale par une combinaison judicieuse et dynamique des différentes composantes de l'épargne interne et de l'épargne externe.

C'est dans cette perspective globale que doivent être analysées les dispositions institutionnelles, les méthodes et les instruments utilisés par l'Etat pour assurer un mode de gestion de l'économie et de son financement favorable à la croissance. Avec l'espoir d'en tirer quelques enseignements utiles à la planification du développement.

Thème vaste aux implications graves, diverses et complexes. Aussi n'est-il peut-être pas inutile d'en circonscrire au préalable et brièvement la problématique d'ensemble et les enjeux.

Dans les pays en développement les objectifs de croissance et donc d'investissement sont nécessairement ambitieux alors que l'épargne intérieure est faible. D'où l'acceptation d'un taux relativement élevé d'endettement extérieur que l'on croit temporaire, la croissance attendue étant un gage de résorption à terme des tendances aux déséquilibres (finances publiques, paiements extérieurs, inflation).

Or ce que l'on constate, c'est qu'il est extrêmement difficile de résorber ce décalage entre épargne intérieure d'une part, besoin d'investissements et amortissement de la dette extérieure d'autre part. Face à des contraintes extérieures très fortes trois types de responsabilités de l'Etat sont ici mis à l'épreuve : la planification, les finances publiques, la politique monétaire et financière.

I - LA PLANIFICATION

Une première série de difficultés peut provenir des défauts de la programmation des investissements : choix contestables (technologiques, sectoriels, chronologiques), part trop importante des investissements improductifs (ou productifs à très long terme) et/ou coût

excessif du financement au point que la charge de la dette correspondante peut s'accumuler plus rapidement que les résultats de ces investissements, réalisations défectueuses, etc.

Il y a là une responsabilité spécifique, celle du choix et du contrôle global des programmes d'investissements, particulièrement importante dans les pays pour lesquels l'Etat et les entreprises publiques sont à l'origine d'une part déterminante des investissements. Elle ne peut s'exercer efficacement si elle est diluée à l'excès mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle implique une mise en tutelle étroite des entreprises publiques.

Mais l'essentiel n'est sans doute pas là. La réussite des programmes d'investissement peut se trouver compromise si, lorsque ceux-ci arrivent à maturité, la demande, interne ou externe, se dérobe par suite de contraintes externes nouvelles et trop fortes ou d'une politique économique inadéquate (récession et protectionnisme chez les pays clients, taux de change réel surévalué, détérioration des termes de l'échange, etc.). Et quand bien même cet équilibre approximatif des nouvelles capacités de production et de l'évolution de la demande est assuré, encore faut-il que les revenus ainsi obtenus ne soient pas exagérément amputés par un accroissement inopiné de la charge de la dette externe ou par des sorties de capitaux dissuadés de s'investir par une récession interne trop forte ou une politique de taux d'intérêt et de change trop peu attractive.

En fin de compte se pose le problème crucial de la répartition du revenu national disponible entre consommation et épargne. Une baisse prolongée de la consommation visant à concilier financement des investissements et limitation de l'endettement est non seulement difficilement supportable du point de vue social et politique mais de plus elle réduit le marché intérieur et par conséquent la propension à investir. Choix stratégique et difficile dont il convient d'éclairer au maximum les données et les implications.

De ce rapide cadrage macroéconomique il ressort qu'il ne serait sans doute pas très difficile de montrer qu'une stratégie de croissance soumise à la double contrainte d'un taux d'endettement extérieur maximum et d'un seuil minimum de consommation des ménages est liée à l'évolution d'un petit nombre de paramètres fondamentaux tels que productivité marginale du capital, taux d'épargne national, propension à importer et capacité à

exporter, termes de l'échange et taux d'intérêt réels . . . Ils résument, sous une forme synthétique, les objectifs macroéconomiques d'une voie, sans doute étroite, de croissance, dont l'élargissement dépendra de l'évolution des rapports internationaux, des innovations techniques et des réformes de structure de l'économie (1).

Il revient à la planification de déterminer cette stratégie et d'en fixer le cadre macroéconomique et à la politique économique d'assurer les arbitrages entre le contrôle des fluctuations conjoncturelles et des déséquilibres financiers d'une part, le respect des tendances macroéconomiques proposées par le plan d'autre part. Faute de ce cadrage macroéconomique de référence la politique économique risque de n'être soumise qu'aux objectifs d'ajustement financier à court terme en oubliant que le comportement de l'investissement constitue un des liens essentiels entre le court et le long terme.

Cette responsabilité du plan passe par la mise au point de modèles dynamiques permettant de tester la compatibilité de la stratégie de croissance avec la politique économique et financière et de prévoir réactions et arbitrages en cas d'aléas brutaux. Elle exige, par conséquent, une collaboration étroite, permanente et organisée des planificateurs et des prévisionnistes, dans le cadre de procédures telles que les "budgets économiques" (2).

Plus immédiatement la double responsabilité du Plan, programmation globale des investissements et stratégie macroéconomique, doit se traduire dans l'organisation des relations entre les entreprises publiques et l'Etat. La mise au point de formules contractuelles souples et différenciées, comme par exemple, en France, les contrats de plan passés entre certaines grandes entreprises et l'Etat, peuvent permettre à ce dernier de lier diverses formes de concours (subventions, taux d'intérêt bonifiés, avantages fiscaux) à la réalisation de certains objectifs économiques (investissements, emploi, devises, etc.) ou sociaux (contrainte de services publics) et ainsi de concilier avantageusement la nécessaire autonomie de gestion des entreprises et les impératifs de la politique industrielle. Il va de soi que la contrepartie de cette contractualisation est l'existence de contrôles a posteriori rigoureux reposant sur des comptes, bilans et indicateurs faisant apparaître clairement le niveau de réalisation des objectifs ainsi définis d'accord parties.

II - LES FINANCES PUBLIQUES

Elles sont concernées par la politique de développement à un double titre. Tout d'abord, dans nombre de pays, les investissements publics et para-publics représentent une

(1) Cf. à ce sujet l'article de G. OLIVE "Modélisation d'une politique de désendettement" dans ce numéro de STATECO.

(2) Cf. l'article de G. de MONCHY "Cohérence macroéconomique des décisions publiques. Cas de la France" dans ce numéro de STATECO.

part déterminante des investissements totaux et leur mode de financement influe largement sur le volume, la structure et l'affectation de l'épargne nationale et sur le recours au financement extérieur. Ensuite la politique fiscale et budgétaire constitue un des instruments essentiels de la politique économique.

Dans cet effort pour rendre compatibles stratégie de croissance et politique économique les responsables des finances publiques sont affrontés à des objectifs souvent contradictoires : limiter les dépenses courantes tout en assurant les charges récurrentes des nouveaux équipements publics, promouvoir une fiscalité efficace source d'épargne publique mais non dissuasive de l'épargne privée, assurer les investissements publics respectant les objectifs du plan tout en limitant le déficit public consolidé, financer ce déficit et assurer la charge de la dette sans assécher le marché financier national, sans inflation auto-entretenu, sans recours excessif à des emprunts, ou vente d'actifs, à l'extérieur.

L'extension et la structuration du secteur public productif tout comme les modes d'intervention et de contrôle de l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques influent largement sur ces arbitrages et sur leurs résultats. Il n'est pas indifférent de ce point de vue que cette action s'exerce directement sur les décisions en matière d'investissements ou seulement sur les conditions de leur financement ou même, plus indirectement, en pesant sur le revenu de ces entreprises par l'intermédiaire des prix et tarifs publics.

Il faut ajouter enfin que cette politique des tarifs publics, tout comme les politiques fiscale et salariale de l'Etat, se répercutent sur le pouvoir d'achat des ménages et par conséquent sur ce paramètre clé de la stratégie de développement qu'est le taux d'épargne nationale.

La conjonction des responsabilités du Plan et des Finances et les arbitrages qu'elle appelle doivent être techniquement, administrativement et politiquement organisés.

Tout d'abord, bien entendu, lors de la préparation des décisions de politique économique selon les procédures déjà évoquées de la prévision annuelle (budget économique, planification opérative).

Celle-ci, idéalement, devrait donc jouer trois rôles : régulation des fluctuations conjoncturelles, support économique de la préparation du budget, suivi de l'exécution macroéconomique de la stratégie de développement. Cependant son efficacité se heurte généralement à deux types de difficultés : le cloisonnement des administrations qui gêne la confrontation des techniciens du Plan, de la Prévision annuelle et des Finances, le manque

de statistiques de base et d'une comptabilité nationale bouclée et adaptée. En ce qui concerne cette dernière il conviendrait d'adopter un découpage de l'économie nationale distinguant les divers "modes de production" (selon les critères national/étranger, public/privé, "moderne"/"informel"), de faire apparaître les contenus en importations de la demande finale, ce qui ne peut être réalisé convenablement qu'à partir d'un TES, d'utiliser des nomenclatures dont le degré de finesse permette recoupements, regroupements et analyses d'ordre financier (pour la fiscalité : détail assurant le rapprochement entre grandes catégories de recettes et assiettes économiques correspondantes ; pour le compte de l'extérieur : détail des opérations financières et délimitation de l'aide extérieure, pour les biens et services par contre : nomenclature relativement agrégée une fois isolés les principaux produits, etc.) (1).

Enfin, il convient de souligner combien serait utile un compte économique consolidé de l'ensemble du secteur public permettant d'évaluer l'emprise de l'Etat sur l'économie (2).

Ensuite et plus immédiatement dans le cadre d'une procédure budgétaire rigoureuse permettant l'intégration et la hiérarchisation des décisions et contrôles concernant dépenses courantes, fiscalité, investissements, déficit. Celui-ci sera-t-il le résultat ex post et plus ou moins bien cerné de décisions multiples ou est-ce une variable de politique économique précise et dûment contrôlée ex ante ? (contrôle global lors de la préparation de la Loi de Finances selon la procédure associant les Budgets Economiques, contrôle élémentaire a priori de tout engagement de dépense) (3).

III - LA POLITIQUE MONETAIRE ET FINANCIERE

La surveillance financière de l'économie et sa régulation monétaire sont évidemment inséparables du contrôle de l'équilibre extérieur et du financement du déficit public. Le taux d'intérêt interne réel, indicateur majeur de cette politique monétaire et financière, est aussi une variable fondamentale de la stratégie de développement puisqu'il conditionne contradictoirement propension à épargner et propension à emprunter pour investir.

Cet ajustement des capacités et besoins de financement est d'autant plus difficile que le marché financier intérieur est peu intégré et que le pays est sujet à une forte inflation structurelle. Les cloisonnements et dysfonctionnements des circuits financiers peuvent aggraver le déséquilibre extérieur, aboutir à un usage peu productif de l'épargne

(1) Cf. article de G. OLIVE "La publication des comptes nationaux en Afrique", in STATECO n° 48, mars 1987.

(2) Cf. article de J.Ph. GAUDEMET "Aperçu d'ensemble sur les finances publiques et le secteur public en France", dans ce numéro de STATECO.

(3) Cf. article de M. FEROLDI "La préparation et l'exécution de la Loi de Finances en France", dans ce numéro de STATECO.

nationale disponible et à un dangereux partage, sur longue période, entre épargne nationale et épargne étrangère (des endettements extérieurs publics importants peuvent aller de pair avec des sorties substantielles de capitaux privés).

Taux de change, taux d'intérêt, masse monétaire sont les variables-tests de cette régulation monétaire ultime dont dépendent la confiance dans la monnaie nationale et donc la garantie de l'épargne nationale. Si ces variables connaissent des fluctuations importantes ou chaotiques, l'ajustement des politiques monétaire, économique et de développement devient improbable et il y a fort à parier que l'on partira des contraintes de rééquilibrage rapide des comptes de l'extérieur et des comptes publics pour y "ajuster" les investissements plutôt que l'inverse.

Là encore l'organisation des responsabilités gouvernementales et les méthodes d'analyse et de concertation ne sont pas indifférentes au résultat, voire à l'existence même, des arbitrages.

Inutile de souligner que la possibilité technique de distinguer dans l'évolution des variables économiques essentielles ce qui est imputable à l'évolution "réelle" de l'économie et ce qui reflète l'évolution des prix est une condition nécessaire du raccord entre stratégie de développement et politique économique et financière. Si on ne peut fournir des comptes complets à prix constants, du moins doit-on établir le tableau d'équilibre Ressources-Emplois sur biens et services (dont ceux des principaux produits) aux prix courants et aux prix de l'année précédente.

A défaut d'une structure administrative ayant pour fonction de préparer et de contrôler les arbitrages financiers, à défaut d'une modélisation économétrique intégrant ces deux faces de l'économie (face réelle, face monétaire), les spécialistes de la Banque Centrale, du Budget, de la Prévision annuelle et du Plan travaillent-ils au moins sur les mêmes données récapitulées dans un tableau cohérent du financement de l'économie ou bien les uns imposent-ils leur "langage" aux autres ?

En résumé, la problématique ici présentée vise à conjuguer étroitement l'examen des deux thèmes suivants :

1- le financement des investissements dans le cadre d'une stratégie de développement affichée et la résorption des déséquilibres public et extérieur dans le cadre d'une politique d'ajustement financier peuvent légitimement apparaître, chacun le sait, comme des objectifs contradictoires à court terme. Cependant une perspective à plus long terme et un contrôle mieux averti et plus serré de l'Etat, et dans un sens qui a son

importance, sur l'enchaînement des interdépendances macroéconomiques reliant, par l'intermédiaire des finances publiques, investissements et offre aux variables financières et monétaires, ne peuvent-ils contribuer à réduire la contradiction ?

2- cet élargissement de la perspective et cet affermissement du contrôle macroéconomique prennent corps dans une pratique qui a elle aussi son importance et qui n'est pas incompatible avec un mode d'intervention de l'Etat plus souple et plus contractuel au niveau microéconomique. Cette pratique se traduit par une distribution des compétences gouvernementales, des outils législatifs et réglementaires, des procédures administratives, des instruments financiers et économétriques, des systèmes de comptabilisation et d'information qu'il convient d'adapter et d'harmoniser.

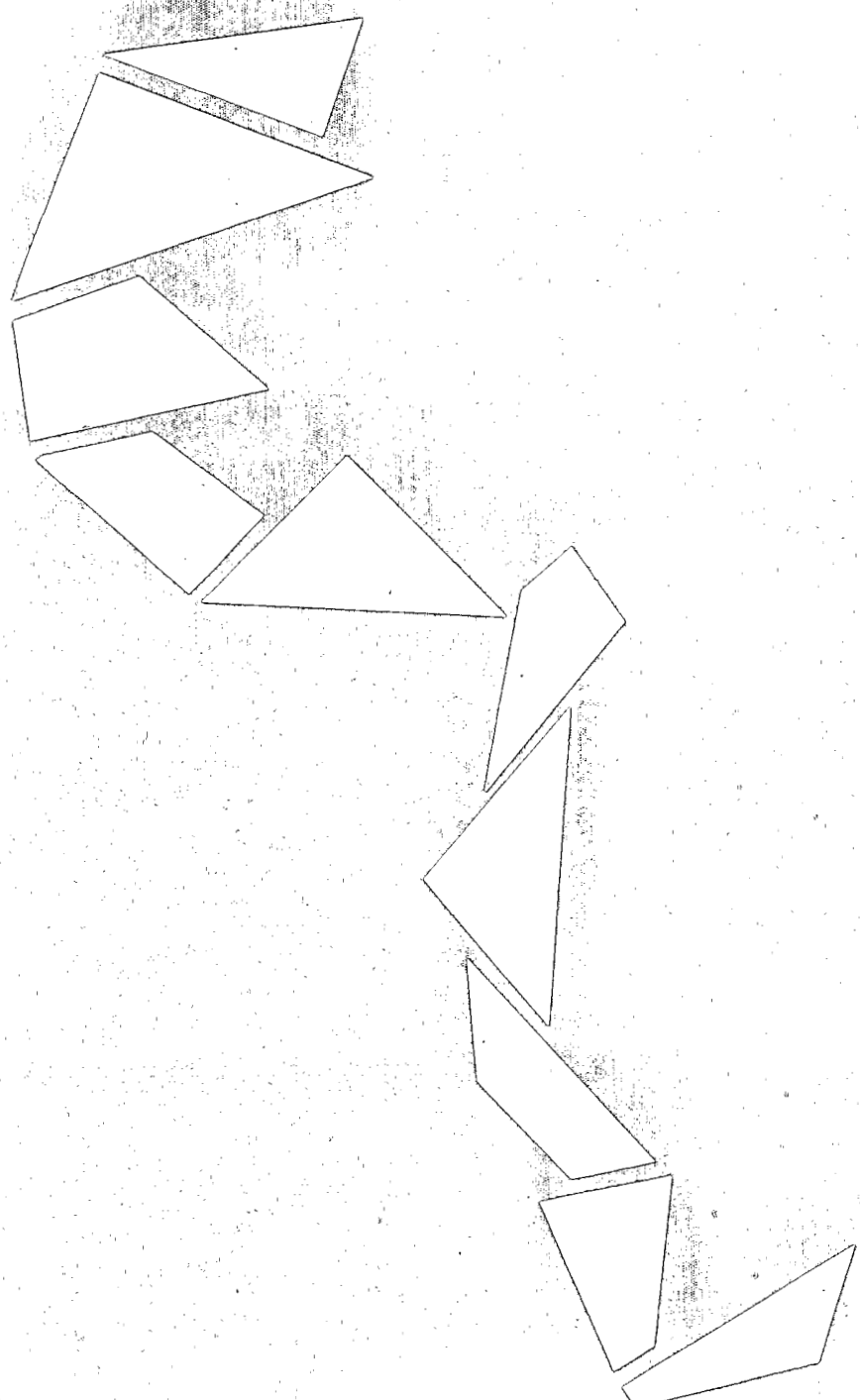
De l'examen de ces deux thèmes ne pourrait-on pas dégager les termes de référence d'un nouveau mode de planification, plus stratégique et en même temps plus réaliste, permettant de baliser ce que pourrait être cette voie si étroite de croissance libératrice que nous recherchons tous ?

bulletin de

LIAISON

stateco

JUIN 1988
N° 54



O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire
N° : 2564 ex 1
Cote : B

7-11-88

