

ANNEXE 4: ÉVALUATION DE L'ELIGIBILITÉ MACROÉCONOMIQUE

1. INTRODUCTION

La présente annexe aux lignes directrices sur l'appui budgétaire fournit un modèle pour présenter une évaluation structurée du critère d'éligibilité macroéconomique appréciant la pertinence et la crédibilité des politiques macroéconomiques menées par les autorités. Des appendices donnent des informations complémentaires sur le contexte.

L'évaluation doit:

- analyser les principaux agrégats macroéconomiques et mettre en évidence les sources potentielles d'instabilité qui mettraient en péril le niveau et la durabilité de la croissance ou compromettraient le retour à un cadre macroéconomique stable et la soutenabilité de la dette;
- évaluer les politiques macroéconomique et budgétaire en place, ainsi que leur contribution à la stabilisation du cadre macroéconomique à court et moyen terme;
- évaluer les efforts déployés pour mobiliser davantage les ressources financières nationales;
- apprécier le degré de vulnérabilité aux chocs extérieurs et les efforts consacrés au renforcement de la résilience macroéconomique.

Le modèle ci-dessous présente des outils analytiques et des propositions d'indicateurs sur lesquels baser l'évaluation de l'éligibilité. L'analyse doit également étayer l'évaluation des risques. Elle doit se fonder sur des documents nationaux, sur les analyses réalisées par le FMI ainsi que sur les analyses émanant d'autres institutions financières internationales. L'évaluation doit prendre en considération le fait que, dans une situation donnée, il n'y a pas une politique macroéconomique «unique» visant la stabilité, et que les autorités doivent généralement faire face à des objectifs conflictuels. La référence est néanmoins que la capacité du gouvernement à financer les déficits budgétaire et extérieur n'est pas menacée à court et moyen terme, et que les pressions inflationnistes sont maîtrisées. En outre, les efforts déployés pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales devraient permettre de renforcer la résilience de l'économie. Le contexte du pays, en particulier dans le cas d'une situation de fragilité ou de transition, incluant les ressources financières disponibles, les capacités administratives et les priorités sociales et économiques à court terme, sera pris en compte lors de l'évaluation des efforts visant le moyen terme.

L'évaluation du critère d'éligibilité macroéconomique durant la mise en œuvre suit la même logique que celle appliquée dans la phase de préparation, et il convient, de ce fait, d'utiliser le même modèle. Toutefois, l'analyse effectuée au moment de la prise de décision de paiement d'une tranche doit en particulier répondre aux questions suivantes: les autorités ont-elles respecté leurs engagements à mener une politique macroéconomique axée sur la stabilité? Certains événements intérieurs ou extérieurs non prévus ont-ils nécessité des ajustements dans la politique macroéconomique? Si oui, quelle a été la réaction des autorités? Enfin, la nouvelle orientation politique vise-t-elle toujours à garantir la stabilité?

2. MODÈLE POUR LE DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION ET AU DOSSIER DE PAIEMENT

NB: pour ce modèle, aucune donnée ou analyse qui ne soit pas facilement accessible dans les documents officiels nationaux, s'il en existe, et, à défaut, dans les documents préparés par le FMI, par la Banque mondiale ou d'autres organisations internationales n'est requise. La relation du pays avec le FMI et l'analyse par ce dernier de l'axe politique macroéconomique est un élément essentiel pour évaluer le critère d'éligibilité. L'analyse économique et, en particulier, l'appréciation de la crédibilité des politiques macroéconomiques, devraient également être renforcées par des contacts réguliers au niveau technique et politique entre la délégation et les autorités nationales, ainsi qu'avec la mission du FMI, avec le Représentant résident et d'autres parties prenantes utiles. Le document ne devrait pas, en principe, excéder un total de six pages, outre les tableaux et les graphiques. Il doit résumer les principales questions tout en faisant référence (de manière positive ou négative) aux analyses présentées dans les documents émanant des autres institutions.

2.1. INTRODUCTION

Contexte

Aperçu succinct des principaux indicateurs structurels de l'économie: revenu par habitant (pays à faible revenu/pays à revenu intermédiaire?), performances passées en termes de croissance à moyen terme, sources du PIB (agriculture, ressources naturelles) et diversification, pauvreté/inégalité, qualité des institutions et environnement des entreprises, ouverture. La délégation est encouragée à utiliser ses connaissances du terrain et à exercer son jugement pour mettre en évidence et présenter, brièvement, sur la base de quelques indicateurs, les quelques défis et risques économiques et sociaux les plus pressants, susceptibles de compromettre les perspectives de croissance et de développement à moyen terme⁵¹, auxquels le gouvernement doit faire face, étant entendu que les transformations économiques ne sont jamais neutres sur le plan social ou environnemental. Les indicateurs d'inclusion qui peuvent être présentés comprennent: i) la pauvreté absolue et les inégalités (coefficients de Gini, revenu du quintile/décile le plus riche avec le quintile/décile le plus pauvre, personnes vivant sous le seuil de la pauvreté, ...), ii) le schéma de croissance économique et de développement social: le contraste persistant entre les principaux secteurs (agriculture traditionnelle par rapport à celle axée sur l'exportation); iii) la rapidité de l'urbanisation assortie d'un déficit aggravé en infrastructures et en services publics; iv) le chômage, en particulier celui frappant les jeunes; l'accès à la terre et à l'eau comme problèmes émergents des transformations des droits de propriété. Des renvois peuvent être faits le cas échéant vers l'analyse de l'évaluation de l'éligibilité de la politique publique.

Source: publications nationales, banques de données en ligne de la Banque mondiale et du FMI, banques de données d'autres institutions et organes financiers internationaux⁵² (par exemple: Agence internationale de l'énergie, ...), objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et statistiques des Nations unies sur le développement humain.

Relations avec le FMI

Le mandat donné au FMI est de conseiller les pays membres dans l'application des politiques macroéconomiques et financières qui visent à promouvoir la stabilité, à réduire la vulnérabilité aux chocs exogènes et à encourager une croissance durable et relever le niveau de vie de leur population, ainsi qu'à faire reculer la pauvreté. Par conséquent, la qualité des relations entre le pays et le FMI est primordiale, sans être nécessairement décisive, pour apprécier l'éligibilité du pays à une opération d'appui budgétaire. Le lien qui doit être établi entre les relations du pays avec le FMI et cette éligibilité est présenté dans le corps des lignes directrices.

Les relations avec le FMI devraient être décrites⁵³, notamment: accord de crédit existant ou instrument de soutien à la politique Economique ou programme de référence; lorsque les données sont disponibles ou pertinentes, date d'achèvement de la dernière évaluation, date prévue pour la prochaine évaluation ou pour la mission du FMI, date d'échéance, montants; principales conclusions du dernier rapport du FMI et de la dernière réunion du Conseil d'administration; ou date de la dernière consultation au titre de l'article IV et synthèse de l'appréciation par les services du FMI et des engagements/déclarations faites par les autorités dans ce contexte (les points de vue divergents, par exemple au regard des prévisions ou des recommandations stratégiques, devront être signalés et, dans la mesure

(⁵¹) Des indications de plus en plus évidentes montrent aujourd'hui que les inégalités menacent les perspectives de croissance à moyen terme. Voir par exemple: «Inequalities and Unsustainable Growth: two sides of the same coin», FMI, 2011, à l'adresse: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>

(⁵²) Par exemple: http://www.worldenergy.org/publications/energy_efficiency_policies_around_the_world_review_and_evaluation/1230.asp

(⁵³) En ce qui concerne les différents instruments de prêt du FMI, veuillez consulter: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>

du possible, expliqués); date prévue de la prochaine évaluation du programme ou de la prochaine consultation au titre de l'article IV. Le cas échéant, cette description peut être complétée à toutes fins utiles par une description des relations qu'entretient le pays avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

Source: page web du FMI consacrée au pays. Page web de la Banque mondiale ou de la banque régionale de développement consacrée au pays; voir l'appendice 3.

2.2. INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES CLÉS ET SOURCES POTENTIELLES D'INSTABILITÉ

Performances et perspectives à court terme

La présente section concerne la présentation des principaux déséquilibres auxquels le gouvernement doit faire face. Les principaux indicateurs à utiliser devraient être présentés dans un tableau analytique (voir le modèle ci-dessous) et, au besoin, complétés. Les déséquilibres peuvent être liés par exemple:

- à un ralentissement important de la croissance du PIB réel au regard d'une tendance à long/moyen terme, résultant d'un déclin soudain et inattendu de la demande interne ou externe ou à des facteurs liés à l'offre (incluant des chocs naturels ou des événements tels que de fortes pluies); et/ou
- des pressions sur les prix et/ou la compétitivité qui pourraient compromettre les perspectives d'une inflation modérée et de stabilité monétaire; les taux d'inflation doivent être évalués d'un point de vue historique (élévés de façon persistante, accélération). Les changements de prix dus à des chocs exogènes de prix et la réponse politique apportée doivent être analysées en profondeur (voir appendice 3); et/ou
- à une dégradation des comptes extérieurs, résultant par exemple de fluctuations dans les échanges commerciaux, d'une baisse de la demande extérieure, d'une aide moindre ou de pressions exercées par la demande intérieure, qui mettent en péril la capacité à financer la balance des paiements et/ou à maintenir les réserves à un niveau suffisant, ou qui pourrait entraîner une évolution non soutenable de la dette (voir l'appendice 1); et/ou
- des fluctuations affectant les dépenses publiques, en conséquence, par exemple, de pressions sociales, d'une crise alimentaire, du cycle politique, ou de l'évolution des recettes (altération du prix des ressources naturelles, baisse inattendue des recettes fiscales) qui compromettent la capacité de financement à court terme du déficit budgétaire ou qui pourraient entraîner une dégradation du volume de la dette publique jusqu'à devenir non soutenable; et/ou
- à des faiblesses affectant le secteur financier ou bancaire (accumulation de créances douteuses, difficultés de refinancement). Les indicateurs se trouvent généralement dans les documents d'évaluation du FMI (tableau «Indicateurs de solidité financière»).

Source: comptes nationaux, budget national, rapport de la Banque centrale, dernière évaluation du programme par le FMI ou évaluation au titre de l'article IV de ses statuts, page web du FMI consacrée au pays.

2.3. ÉVALUATION DES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES ET STABILISATION DU CADRE MACROÉCONOMIQUE

La pertinence des politiques macroéconomiques sera évaluée à la lumière des déséquilibres macroéconomiques mis en évidence dans la section précédente et de l'analyse de la soutenabilité de la dette. L'orientation générale de la politique macroéconomique dans une perspective à court et moyen terme est généralement exposée dans la lettre d'intention signée par les autorités dans le contexte des accords de crédit avec le FMI, dans d'autres documents publics nationaux (budget, déclarations de la Banque centrale) ou dans des documents du FMI (évaluation au titre de l'article IV, examen des accords de crédit). L'appendice 4 présente des exemples de formulation du diagnostic et de réponse macroéconomique, tels que reflétés dans les documents d'évaluation du FMI.

Les principaux indicateurs quantitatifs de l'orientation de la politique budgétaire sont inclus dans le tableau analytique. Ils comprennent le déficit budgétaire, le déficit primaire (déficit total moins les paiements d'intérêts), le niveau et l'évolution de la dette publique en pourcentage rapporté au PIB. Sur la base de ces indicateurs, l'orientation de la politique budgétaire devra être évaluée en tenant compte de la position cyclique de l'économie, du caractère

souhaitable ou non d'un stimulus général à court terme ou d'une décélération de la demande, ainsi que de considérations liées à la soutenabilité de la dette (voir l'appendice 2).

La crédibilité des prévisions de recettes fiscales peut être mesurée en vérifiant la cohérence des variations des ratios des impôts au PIB avec les évolutions récentes de la politique fiscale et les efforts de renforcement des capacités administratives (voir ci-dessous l'évaluation des efforts de renforcement de la mobilisation des ressources financières nationales). En ce qui concerne les ressources naturelles, les quantités extraites et l'hypothèse faites sur les prix peuvent être pris en considération. Concernant les dépenses, les hypothèses retenues pour les salaires, le staff et les dépenses sociales (comprenant l'impact politique), les paiements d'intérêts prévus par rapport à la dette, ainsi que les variations du volume des investissements publics, sont déterminants pour apprécier la crédibilité.

La méthode d'évaluation de la contribution des politiques macroéconomiques à la stabilité des prix est déterminée dans une très large mesure par les instruments de politique monétaire, du taux de change et du régime/rythme des mouvements de capitaux, qui peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. La délégation se fondera, en règle générale, sur l'analyse du FMI à cet égard. Il convient également de fournir une explication sur la qualité de la surveillance bancaire et sur les orientations données aux réformes dans le secteur financier, vu l'importance de ces aspects pour l'évaluation des risques.

Source: budget national, documents de programmation pluriannuelle (cadre budgétaire à moyen terme et cadre des dépenses à moyen terme — CBMT, CDMT), rapports d'exécution du budget, bilan financier de la Banque centrale, autres rapports de la Banque centrale, comptes nationaux, statistiques financières de l'institut national des statistiques, statistiques financières internationales (du FMI), dernière évaluation du programme par le FMI ou l'examen prévu au titre de l'article IV, page web du FMI consacrée au pays.

2.4. MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES NATIONALES

La mesure de la mobilisation des ressources financières nationales en tant que composante des recettes fiscales par rapport au PIB montre deux caractéristiques. Pour les pays en développement, de plus hauts revenus par habitant tendent à s'accompagner de recettes publiques relativement plus élevées, sans donner pour autant des indications sur la nature et la direction du lien de causalité. Ce ratio montre des écarts importants dans chaque catégorie de revenus.

Tableau: Principaux indicateurs sur la mobilisation des ressources financières nationales⁵⁴

Année 2010	Taille de l'échantillon	Ratio de l'impôt (en % du PIB)			Effort estimé (recettes fiscales effectives exprimées en % du potentiel estimé)		
		Médian	Maximum	Minimum	Médian	Maximum	Minimum
PFR	12	13,9	22,4	8,1	77,6	92,4	41,0
PRIT-Inférieur	24	16,5	36,6	9,5	63,2	87,1	38,1
PRIT-Supérieur	20	26,8	45,7	14,3	77,2	98,4	48,3

Le tableau ne fournit qu'une indication très générale pour qualifier les efforts déployés par un pays en développement pour mobiliser ses ressources financières nationales⁵⁵. L'évaluation des efforts mis en œuvre pour accroître la mobilisation des ressources financières nationales doit toutefois être considérée à la lumière du contexte national. L'annexe sur la mobilisation des ressources financières nationales présente une explication détaillée à cet égard.

De nombreux pays riches en pétrole et en ressources présentent des ratios recettes/PIB relativement élevés. Ces pays doivent cependant améliorer l'efficience de leurs systèmes fiscaux afin de réduire leur dépendance vis-à-vis des recettes provenant des ressources naturelles. Dans de tels pays, les indicateurs à analyser devraient comprendre le ratio des recettes provenant des ressources naturelles en proportion du PIB, et de celles provenant de l'impôt par rapport au PIB (excluant les recettes provenant des ressources naturelles).

(⁵⁴) Source: FMI, «Mobilisation des recettes dans les pays en développement», 2011, p. 60. Le potentiel a été estimé par le FMI sur la base d'une simple régression tenant compte des déterminants les plus pertinents (base d'imposition, niveau de développement...). Les échantillons comprennent des pays tant pauvres que riches en ressources naturelles. PFR = pays à faible revenu; PRI = pays à revenu intermédiaire.

(⁵⁵) Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution, notamment parce que la qualité des estimations relatives au PIB peut varier fortement d'un pays à l'autre.

En principe, les efforts mis en œuvre pour accroître les recettes peuvent être évalués à partir des réponses aux questions suivantes:

- le cadre budgétaire à moyen terme prévoit-il une augmentation progressive de la couverture des dépenses publiques par les recettes fiscales? Toute évaluation doit tenir compte du niveau de revenus par habitant dans le pays, des besoins du pays en matière de développement et de l'existence de ressources naturelles;
- politique fiscale: les autorités ont-elles pris des mesures fiscales importantes au cours de la période examinée? Quel est l'objectif de ces mesures et l'impact escompté sur les recettes fiscales? Il faut être particulièrement attentif à la transparence et à la cohérence des incitations fiscales, ainsi qu'à leur compatibilité avec des objectifs bien définis en matière de politiques publiques. Il conviendra d'essayer de quantifier le coût total des exonérations fiscales.
- administration fiscale: les autorités ont-elles pris des mesures pour mettre en place une administration fiscale efficace et efficiente encourageant la discipline fiscale et la stricte application des codes des impôts?
- comment les problèmes spécifiques dus à la taxation des ressources naturelles, en particulier dans les pays riches en ressources naturelles, sont-ils traités (transparence, respect des principes de l'ITIE...)?
- les autorités ont-elles pris des mesures pour contribuer à la coopération fiscale internationale?
- es progrès visibles peuvent-ils être démontrés concernant le prélèvement d'une ou plusieurs taxes spécifiques par rapport à la base d'imposition pertinente, suite à de nouvelles politiques ou des mesures administratives? En comparaison à l'augmentation moyenne des recettes fiscales?

Le dialogue avec les autorités, avec les donateurs et les agences apportant un soutien aux réformes fiscales, des contacts avec le FMI et l'évaluation de la GFP peuvent notamment apporter des éléments de base pour répondre à ces questions. L'évaluation sera présentée dans une perspective à moyen terme, étant entendu: que les réformes fiscales sont des réformes difficiles, et que leur succès dépend de plusieurs facteurs. Toutefois, à partir des réponses aux questions précédentes, le défaut répété et évident de prise en considération par les autorités de mesures sérieuses pour mobiliser les ressources financières nationales résultera en une évaluation négative du critère d'éligibilité macroéconomique.

Source: documents nationaux, rapports du FMI; rapports de l'AT, rapports des ONG.

2.5. ÉVALUATION DE LA VULNÉRABILITÉ AUX CHOCS EXTÉRIEURS ET EFFORTS POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE

Les pays en développement sont particulièrement vulnérables aux chocs exogènes, par exemple, un net recul du commerce international, un changement des termes de l'échange, des flux extérieurs volatiles, ou des changements climatiques. Face à l'incertitude croissante du contexte mondial, la stabilité macroéconomique à moyen terme dépend par conséquent du renforcement de la résilience de l'économie aux chocs futurs. L'évaluation des efforts fournis pour renforcer cette résilience doit être mise en rapport à la vulnérabilité de l'économie aux chocs (prix des matières premières, demande mondiale des principaux produits d'exportation). Les aspects manifestes de la vulnérabilité incluent la volatilité de la croissance économique, de la valeur des exportations ainsi que des ressources fiscales et naturelles, comme conséquences de chocs extérieurs. Elles varient donc fortement selon le pays. L'expérience acquise au cours de la dernière décennie, en particulier à la suite de la crise touchant les prix des denrées alimentaires dans la période 2007-2008 et de la crise financière, montre que la résilience de l'économie dépend de trois facteurs importants: les marges disponibles aux plans externe et fiscal, des filets de sécurité sociale bien ciblés et efficaces, et la capacité à moyen/long terme à diversifier la production. Les efforts déployés pour accroître la résilience devraient être évalués à la lumière de ces trois aspects.

2.6. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE

Cette section doit permettre de tirer une conclusion de base sur la pertinence et la crédibilité du cadre macroéconomique, et donc sur l'admissibilité à l'appui budgétaire. L'évaluation de l'éligibilité peut prendre la forme suivante⁵⁶:

(⁵⁶) À des fins illustratives.

À la fin de la phase d'identification ou de formulation:

«Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus [et de la dernière évaluation du FMI en date du MM/AA] [et sous les réserves suivantes...], nous concluons que les autorités poursuivent une politique macroéconomique crédible et pertinente orientée vers la stabilité visant à restaurer la stabilité et la soutenabilité des équilibres budgétaires ou extérieures»

Phase de mise en œuvre/décision de décaissement

Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, il peut être conclu que le pays présente un cadre macroéconomique axé sur la stabilité, ou que des progrès pour recouvrer les équilibres principaux sont en bonne voie.

APPENDICE 1: ÉVALUATION DES COMPTES EXTÉRIEURS

Pour évaluer les comptes extérieurs d'un pays, deux tableaux sont essentiels: le tableau classique de la balance des paiements et le tableau récapitulatif «Besoins et sources de financement extérieur» comme élaboré par le FMI à partir de la balance des paiements.

L'évaluation de la balance des paiements ne peut se limiter au volume du solde commercial ou au compte des opérations courantes. Premièrement, la vulnérabilité du compte courant dépend de facteurs structurels, par exemple la diversification des exportations sur une base géographique ou selon les produits, les montants et l'origine des envois de fonds, la vulnérabilité des importations au prix des matières premières. Elle dépend également des changements de compétitivité-prix. Deuxièmement, un déficit du compte courant correspond à une situation où les investissements nationaux sont supérieurs à l'épargne nationale. Un tel déficit s'accompagnant par exemple d'un fort taux d'investissement et d'une croissance rapide sera la conséquence d'une stratégie réussie de développement axée sur la croissance tant qu'elle est financée sur une base saine; en revanche, un déficit dans un contexte de croissance faible et d'investissements faibles ou d'efficience médiocre des investissements aura tendance à générer un endettement extérieur non soutenable. Troisièmement, la source des financements constitue aussi un élément important. Les indicateurs reprennent la dépendance vis-à-vis de flux officiels par rapport aux flux privés, les variations et le niveau des réserves externes et la part respective des flux d'investissements directs étrangers (IDE), et des flux à long et à court terme dans les flux de capitaux privés.

Les «besoins de financement extérieur» (besoin: -) tels que définis dans le tableau récapitulatif comprennent le solde des opérations courantes (déficit: -), l'augmentation ou les variations voulues des réserves internationales (augmentation: -) et les besoins de financement liés à l'amortissement de la dette (remboursement de la dette: -). Il existe deux types de financement extérieur: les flux privés (entrées: +), qui sont sous-divisés en IDE prévus moins les investissements réversibles dans les capitaux productifs et autres flux privés, représentant des investissements dans des actifs financiers à court, moyen et long terme; et la contribution des flux venant du FMI et d'autres flux officiels. L'appui budgétaire de l'UE s'inscrivant dans cette dernière catégorie, il est judicieux de comparer les décaissements opérés sur une base annuelle au titre de l'appui budgétaire de l'UE avec le montant total des flux de capitaux publics.

Un programme validé du FMI présente toujours un solde total des paiements «en équilibre», c'est-à-dire qu'il existe une égalité entre les besoins et les sources de financement. Avant la conclusion d'un accord, la présentation d'un «déficit de financement résiduel» par le Fonds soulève spécifiquement la question des contributions des donateurs publics et des organisations multilatérales déjà comprises dans le poste intitulé «autres flux publics». Si le Fonds considère que les autres flux publics attendus sont insuffisants pour «combler le déficit», il devra renégocier le cadre macroéconomique avec le gouvernement, en accordant une importance toute particulière à l'orientation de la politique budgétaire. Ce processus aboutit généralement à une réduction des dépenses publiques ou à une politique monétaire encore plus restrictive.

APPENDICE 2: SOUTENABILITÉ DE LA DETTE⁵⁷

Le caractère soutenable de la dette dépend de l'ampleur de la dette et du service de la dette en comparaison de la capacité de remboursement. Une dette et les obligations liées au service de la dette qui croissent plus rapidement que la base des recettes permettant le remboursement mènent inévitablement à une crise des liquidités ou à une crise de solvabilité. Par conséquent, dans une première étape, un déficit constaté — extérieur ou budgétaire — sera évalué au regard du niveau actuel d'endettement et de l'évolution de la dette qui en résultera automatiquement, comparativement aux taux escomptés d'augmentation des recettes (ratio dette/recettes). La soutenabilité de la dette impose une limite au volume acceptable et à l'évolution souhaitable du déficit constaté. Par exemple, l'option consistant à creuser le déficit budgétaire, qui paraîtrait souhaitable pour soutenir les activités en cas de choc négatif, devra peut-être être rejetée en raison d'inquiétudes pesant sur la soutenabilité de la dette.

Pour la plupart des pays à faible revenu, le premier indicateur à prendre en considération est la soutenabilité de la dette publique extérieure. Toutefois, étant donné qu'un nombre croissant de pays a accès à un marché national des capitaux, l'attention doit être portée à la dette publique totale.

Les informations à fournir dans tous les cas doivent se fonder sur l'analyse effectuée conjointement par le FMI et la Banque mondiale. Ces institutions effectuent régulièrement de telles analyses pour la plupart des PFR (cycle de trois ans avec une mise à jour annuelle), lesquelles sont publiées sur le site internet du FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.aspx>). Une analyse de la soutenabilité de la dette est parfois pratiquée pour les pays à revenu intermédiaire ayant accès aux marchés des capitaux, même si la méthodologie appliquée est quelque peu différente.

Les indicateurs sur le stock de la dette fournissent une mesure utile du poids futur du service de la dette existante. Les indicateurs sur le service de la dette permettent eux de mesurer le poids immédiat que la dette impose au pays, en évitant d'autres utilisations possibles de ces ressources limitées. La mesure de la capacité de remboursement est rapportée au PIB, aux exportations des biens et services ou aux recettes publiques. La mesure la plus pertinente de la capacité de remboursement dépend des contraintes auxquelles un pays particulier est le plus exposé. Les ratios de dettes en valeur actualisée constituent des indicateurs synthétiques du poids que représentent les obligations futures d'un pays, et reflètent à ce titre les risques de solvabilité à long terme, tandis que le profil temporel des ratios du service de la dette donne une indication sur la probabilité et le calendrier possible des problèmes de liquidité.

L'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par le FMI/la Banque mondiale se fonde sur des scénarios macro-économiques «réalistes» visant à «prévoir des garde-fous contre les emprunts excessifs et le retour au surendettement, sans pour autant réprimer l'optimisme que suscite à juste titre un recours efficace aux ressources extérieures pour promouvoir la croissance, réduire la pauvreté et atteindre les OMD» (*traduction libre*) (FMI, 2010). Elle inclut des scénarios de référence, des scénarios alternatifs et des scénarios basés sur des tests de résilience. De plus en plus, on cherche aussi à prendre en compte l'efficience des investissements publics.

Les analyses se réfèrent aux seuils d'endettement (dette et service de la dette en % des exportations, du PIB et des recettes budgétaires) en tenant compte de la capacité institutionnelle du pays à gérer la dette sur une base saine (FMI, 2010, p. 9). Elles établissent un classement des pays selon les critères suivants: risque d'endettement faible, modéré, élevé ou surendettement. Il convient également d'accorder une attention toute particulière à l'accumulation des arriérés.

⁽⁵⁷⁾ Source: «Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability», FMI, 2010, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210.pdf>; voir également le cadre pour les pays à faible revenu: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/index.htm>

APPENDICE 3: CHOCS DES PRIX EXTÉRIEURS SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES ET L'ÉNERGIE, MAÎTRISE DE L'INFLATION ET POLITIQUE BUDGÉTAIRE

En l'absence de chocs des prix extérieurs, l'objectif de taux d'inflation modéré et stable est généralement poursuivi, en mixant une politique de taux d'intérêt, une limitation du crédit intérieur et une stabilité du taux de change. Tout choc extérieur affectant les prix des produits alimentaires/de l'énergie peut créer des défis importants auxquels les autorités de plusieurs pays en développement, en particulier les pays à faible revenu, doivent faire face. Dans les pays les moins avancés (PMA), la part moyenne des produits alimentaires dans le panier du consommateur est de 45 % et celle des carburants de 6 %. Les chocs de prix affectent principalement les ménages les plus pauvres, mais les classes moyennes peuvent également être durement touchées. La capacité à absorber partiellement un choc des prix par le biais d'une épargne moins importante ou par l'épuisement de l'épargne est limitée ou inexistante. Par conséquent, l'incidence de ces chocs sur la pauvreté est élevée. Les petites entreprises ayant un accès limité au crédit peuvent être touchées par une volatilité excessive des prix de l'énergie, provoquant des problèmes de liquidité.

En conséquence, le fait de répercuter intégralement les chocs des prix des produits alimentaires et de l'énergie sur les consommateurs finaux, en l'absence d'un filet de sécurité sociale efficace pour les plus pauvres et dans une situation de faible accès au marché du crédit, n'est souvent pas une solution durable. Les régimes de subvention des prix apparaissent comme une solution de second choix, qui reste chère, et les régimes doivent être conçus avec soin pour répondre aux besoins des plus pauvres à moindre coût, en tenant compte des marges de manœuvre budgétaires. Le caractère réversible de tels régimes est également une question clé.

De plus, la politique monétaire est questionnée. Le conseil «standard» consiste à accommoder les premiers effets sur les prix tout en opposant une résistance aux effets secondaires affectant les prix intérieurs, et qui risque de conduire à une dynamique inflationniste. Toutefois, les pays qui ont connu des problèmes de réserves internationales et/ou des pressions inflationnistes avant que survienne le choc peuvent être obligés de mener une politique encore plus restrictive pour contrecarrer les effets immédiats du choc des prix.

Ces aspects soulignent l'importance qu'il y a de renforcer la résistance à moyen terme par le biais de filets de sécurité sociale efficaces et bien ciblés ainsi qu'à travers les réserves internationales et des marges de sécurité budgétaire dans le but de garantir la stabilité macroéconomique à moyen terme.

APPENDIX 4: IMF LENDING INSTRUMENTS TO LOW INCOME COUNTRIES

Depuis le début de la crise économique mondiale, le FMI a remanié ses instruments de prêt pour les pays à faible revenu afin de remédier à leur plus grande vulnérabilité et répondre aux besoins de soutien à court terme et d'urgence auxquels les exposent les hauts et bas de l'économie mondiale. Les instruments de prêt comprennent:

La facilité élargie de crédit (FEC), qui remplace la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Cet instrument:

- assure une intervention prolongée sur le moyen ou long terme en cas de besoins à moyen terme de la balance des paiements;
- offre une plus grande souplesse que le précédent instrument en ce qui concerne l'extension des programmes, le calendrier des réformes structurelles et les conditions afférentes au document officiel de stratégie de réduction de la pauvreté.

La facilité de crédit de confirmation (FCC), qui remplace la composante de montant élevé de la facilité de protection contre les chocs exogènes, s'apparente à l'accord de confirmation pour les pays à revenu intermédiaire. Cet instrument:

- offre un soutien souple aux pays à faible revenu qui ont des besoins de financement et d'ajustement à court terme du fait de chocs intérieurs ou extérieurs ou de dérapages de la politique économique;
- cible les pays qui n'ont plus de problèmes persistants de balance des paiements mais peuvent, de temps à autre, avoir besoin d'une aide.
- peut aussi être utilisée comme assurance à titre de précaution.

La facilité de crédit rapide (FCR) qui:

- permet un soutien rapide sous la forme d'un déboursement unique et immédiat au bénéfice de pays à faible revenu présentant des besoins de financement urgents, ainsi que des tirages successifs pour les pays qui sortent d'un conflit ou se trouvent dans une autre situation précaire;
- assure une assistance souple sans conditions liées à un programme lorsque le recours aux deux autres facilités n'est pas nécessaire (car le besoin est de courte durée) ou n'est pas possible (contraintes institutionnelles ou manque de capacités).

Tous ces instruments permettent d'accroître de façon significative le recours à des financements à des conditions plus favorables que précédemment. Exceptionnellement, tous les paiements d'intérêts dus au FMI au titre de ses instruments de prêt concessionnels sont suspendus pour les pays à faible revenu jusqu'à fin 2011. Par la suite, la concessionalité sera réexaminée tous les deux ans.

TABLEAUX STANDARDS

Le tableau ci-dessous contient les principales informations requises pour effectuer une évaluation macroéconomique. Elles sont complémentaires aux informations à fournir comme suggéré dans le texte (notamment les indicateurs de développement, le volume de l'aide apportée par l'UE au regard des variables macroéconomiques, les paramètres de la politique budgétaire, le cadre macroéconomique à moyen terme de l'analyse de soutenabilité de la dette ...). Il peut être nécessaire de les adapter afin de prendre en compte les particularités du pays concerné. Les données des années civiles sont fournies à titre d'exemple pour des données à compléter pour le second semestre 2011 et le premier semestre 2012.

Tableau 1: Comptes nationaux et prix

	2000-08	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
PIB réel (variation annuelle en %)						
PIB réel (non pétrolier) (variation annuelle en %)						
PIB réel par habitant (variation annuelle en %)						
Population (nombre/fin d'exercice)	-					
PIB (en USD ou en €)						
Investissement brut						
— Privé						
— Public						
Indice des prix à la consommation (glissement moyen annuel en %)						
Taux de change effectif nominal (glissement en % en fin d'exercice)						
Taux de change effectif réel (glissement en % en fin d'exercice)						

Table 2: Financial sector

Actifs nets domestiques du secteur bancaire (variation annuelle en %)						
Actifs nets extérieurs du secteur bancaire (variation annuelle en %)						
Indicateur(s) de l'adéquation des fonds propres (pour de plus amples détails, consulter le tableau du FMI « Indicateurs de solidité financière »)						
Indicateur(s) de qualité des actifs (idem)						

Tableau 3: Comptes extérieurs (en millions d'USD ou €)

	2008	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
Solde des opérations courantes (incluant les dons)						...
Balance commerciale						...
— Exportations						
● dont [préciser la valeur à l'exportation du ou des premier(s) principal (aux) produit(s) exporté(s)]						
— Importations						
● dont celles pétrolières						
Balance des services et revenu						...
— dont paiements des intérêts						
Balance des transferts						
— dont transferts officiels (nets)						
Compte de capital et financier						
Compte de capital (net)						
Compte financier (net)						
— Financement officiel (prêts à moyen et long terme)						
— Capital privé						
— Capital à court terme						
Erreurs et omissions						
Solde global						
Postes pour mémoire (% du PIB, sauf indication contraire)						
Réserves internationales nettes (-, augm.)						
Solde des opérations courantes, transferts officiels compris						
Appui des donateurs						
— dont transferts officiels						
● dont aide de l'UE (décaissée)						
Dette extérieure						
Paiement du service de la dette extérieure						
Réserves internationales brutes en USD						
Réserves internationales brutes en mois d'importations prévues						

Volume des exportations (variation annuelle en %)						
Volume des importations (variation annuelle en %)						
Termes de l'échange (variation annuelle en %)						

Tableau 4: Indicateurs de politique budgétaire (% du PIB versus % du PIB non pétrolier)

	2000-08	2009	2010	2011 (est.)	2012 (proj.)	2013 (proj.)
Total des recettes et dons						
Recettes						
— Recettes pétrolières						
— Recettes non pétrolières						
— Recettes fiscales						
● Impôts directs						
● Impôts indirects						
● Taxes sur le commerce						
— Recettes non fiscales						
Dons						
— dont appui budgétaire de l'UE (décaissements)						
Total des dépenses						
Dépenses courantes						
— Dépenses courantes hors intérêts						
● Rémunérations et salaires						
● Biens et services						
● Autres						
— Paiements des intérêts						
● Domestique						
● Extérieur						
Dépenses d'investissement (total)						
Domestique						
Extérieur						
Apurement des arriérés (apurement -)						
Solde domestique primaire						
<						
Solde global (après apurement des arriérés)						
Postes pour mémoire (en% du PIB ou en % du PIB non pétrolier)						

Total des dépenses pour la réduction de la pauvreté (protection sociale, santé, éducation)						
Exonérations fiscales						
Arriérés de paiements nationaux en cours						
Total de la dette publique						
— Dette domestique						
— Dette extérieure						

ANNEXE 5: ÉVALUATION DE L'ELIGIBILITE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

La présente annexe comporte deux modèles annotés qu'il convient d'utiliser indifféremment pour les trois types de contrats d'appui budgétaire. Le premier modèle ([partie I dans cette annexe](#)) correspond au **document complémentaire** à remettre conjointement à la fiche Action prévue pour les opérations d'appui budgétaire à la fin de la phase de formulation. Le second modèle ([partie II dans cette annexe](#)) est le **rapport de suivi annuel** à élaborer pour justifier la demande de décaissement. La présente annexe comporte également une section finale ([partie III dans cette annexe](#)) qui fournit des indications complémentaires, des modèles et des références utiles sur la gestion des finances publiques (GFP).

La Commission estime qu'un pays remplit le critère d'éligibilité de la GFP pour *l'approbation du programme* lorsqu'il peut justifier de l'existence d'un programme crédible et pertinent pour améliorer la gestion de ses finances publiques. *S'agissant d'un décaissement par tranche*, la condition générale pour la GFP est remplie lorsque la mise en œuvre de la réforme de la gestion des finances publiques démontre des progrès satisfaisants. Cette démonstration inclura une évaluation positive de deux aspects: i) les **progrès quantitatifs** par rapport aux objectifs définis dans le cadre de suivi et ii) **l'orientation des changements** de la réforme des finances publiques afin d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme. La pertinence et la crédibilité du programme doivent également être préservées⁵⁸.

Le **document complémentaire** décrit donc les attentes initiales en termes d'avancées de la GFP sur toute la durée du programme d'appui budgétaire et fixe une **situation de référence** à partir de laquelle les progrès accomplis durant la mise en œuvre seront mesurés dans le **rapport de suivi annuel**. L'élément essentiel des modèles est le **cadre de suivi** qui définit les situations de référence ainsi que les objectifs à court terme (un an) et à moyen terme (en fin du programme) (voir partie II de l'annexe 1).

⁽⁵⁸⁾ Étant donné que les programmes de réforme de la GFP s'inscrivent généralement dans une perspective à moyen terme (par exemple une durée de trois à cinq ans ou plus), le jugement porté sur la pertinence et la crédibilité de ces programmes ne devrait pas changer d'une année sur l'autre. Ainsi, concernant les pays où les programmes d'appui budgétaire sont définis sur une base annuelle, la même analyse du programme de réforme de la GFP pourrait en fait être utilisée, sur plusieurs années, pour justifier l'éligibilité de fin de formulation. En pareil cas, toutefois, la nécessité de procéder à la mise à jour du cadre de suivi en spécifiant la situation de référence et les attentes en matière de réforme utilisés durant la mise en œuvre, devrait persister.

ANNEXE 5: [PARTIE I DE L'ANNEXE GFP]⁵⁹: DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE À LA FICHE ACTION - ÉVALUATION DE L'ÉLIGIBILITÉ DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. CARACTÉRISTIQUES CLÉS [1 PAGE]

Année fiscale	par exemple, juillet/juin
Dernier PEFA /diagnostic:	Date de publication et exercice de référence
Derniers comptes annuels soumis à l'auditeur général / à la Cour des comptes:	Date de soumission et exercice de référence
Dernier rapport d'audit annuel: (Audit des états financiers des fonds consolidés/«compte de gestion»)	Date de soumission et exercice de référence Date de la dernière décharge ou rapport équivalent du parlement
Basis/Forum of PFM dialogue	Level of representation and date of last formal level meeting
Programme de réforme:	Titre du document de stratégie ou équivalent, date d'approbation par le gouvernement, période concernée ⁶⁰

2. RÉSUMÉ DE L'ANALYSE [1 PAGE]

Le présent document complémentaire a principalement pour objet de dresser une vue d'ensemble exhaustive du système GFP, et de fixer le cadre pour le suivi des faiblesses. La justification de l'éligibilité doit être axée sur l'analyse de la pertinence et de la crédibilité de la réforme de la gestion des finances publiques en place. Cette section doit être brève et se limiter aux points principaux indiqués dans l'encadré ci-dessous.

- Faiblesses majeures du système GFP,
- Évaluation de la pertinence de la stratégie de réforme menée par le gouvernement en matière de GFP,
- Évaluation de la crédibilité de la stratégie de réforme menée par le gouvernement en matière de GFP,
- Conclusion de la Délégation sur l'éligibilité de la GFP,
- Principaux thèmes du dialogue sur la GFP.

3. DIAGNOSTIC DU SYSTÈME [2-3 PAGES]

Résumé des évaluations de la gestion des finances publiques [1 page]

La première étape de préparation du document complémentaire visera à **résumer de façon succincte les principales conclusions des travaux d'évaluation et de diagnostic récents** du système de gestion des finances publiques en place. En principe, divers outils de diagnostic standard, comme le PEFA, auront été utilisés et complétés, le cas

⁽⁵⁹⁾ (Toutes les mentions figurant entre des crochets «[]» doivent être supprimées lors du remplissage dudit modèle.)

⁽⁶⁰⁾ Il peut arriver que la stratégie de réforme ne soit pas traitée dans un seul et même document. Il n'est pas rare en effet que les réformes en matière d'audit externe ou les réformes relatives à la mobilisation des ressources nationales soient traitées séparément. En pareil cas, les différentes réformes devraient être énumérées.

échéant, par des évaluations complémentaires⁶¹. Il conviendrait de référencer d'une façon claire toutes les sources d'information dans l'appendice 5 du document complémentaire.

Cette section n'a pas pour vocation de reproduire en bloc les résultats des différents diagnostics. Si une analyse PEFA a été réalisée, ses résultats seront résumés et présentés au complet à l'annexe 3, y compris les répétitions des exercices.

Portée de l'évaluation

Dans les systèmes GFP, tous les sous-systèmes sont étroitement liés (incluant l'administration fiscale et douanière, la préparation du budget, l'exécution du budget et la gestion de la trésorerie, les systèmes de passation des marchés, les contrôles internes et l'audit interne, la comptabilité et les rapports financiers, la surveillance et l'audit externes, etc.) et doivent donc être analysés pour tous les types de contrat d'appui budgétaire retenus.

Deux domaines requièrent une attention spéciale conformément à la communication de la Commission de 2011 sur l'appui budgétaire, à savoir: **l'administration fiscale, la transparence et le contrôle du budget**. Concernant l'administration fiscale, l'analyse devrait évaluer la capacité du gouvernement à mobiliser les ressources nationales (tant fiscales que non fiscales). Les lignes directrices sur l'appui budgétaire fournissent, dans une annexe séparée, des explications détaillées sur la manière dont le soutien est apporté dans ce domaine.

En ce qui concerne la transparence et le contrôle du budget, la disponibilité des informations budgétaires constituent les éléments autour duquel s'articule l'analyse visant à démontrer la conformité à un quatrième critère d'éligibilité, distinct, comme indiqué dans l'annexe des lignes directrices. L'analyse et le suivi de la pertinence et du rôle des organes de contrôle devraient toutefois être intégrés dans le présent document complémentaire, à la section 3.2 ci-dessous.

Exhaustivité des évaluations et des données

Dans cette section, deux points importants ont trait à l'exhaustivité des évaluations et des données.

S'agissant des évaluations, certaines questions à se poser pour l'analyse comprennent notamment les points suivants: les évaluations se limitent-elles au gouvernement central uniquement ou incluent-elles les gouvernements infranationaux, les dépenses non budgétées et le secteur public au sens large (organes parapublics et agences) . En général, les ministères et autres agences qui jouent un rôle critique dans le système GFP devraient être considérés, notamment ceux et celles qui mobilisent les montants d'aide les plus importants. Toute divergence significative devrait être soulignée et renvoyée à des travaux de diagnostic ultérieurs. Cela pourrait se produire par exemple lorsque des responsabilités importantes en matière de fourniture des services sont déléguées à des niveaux fédéraux au moyen de subventions globales. En outre, il conviendrait également d'analyser le niveau infranational dans les cas de forte décentralisation budgétaire, autrement dit lorsque les gouvernements infranationaux disposent d'un haut niveau d'autonomie et de discrétion pour gérer une part importante des produits et/ou des charges. L'indicateur PI-8 de la PEFA constituerait une source d'information importante, mais il conviendrait d'envisager une évaluation PEFA complémentaire au niveau infranational pour les programmes centrés sur certaines régions ou sur certains États.

S'agissant des **données** sur les finances publiques, elles devraient être accessibles à tous les niveaux des autorités publiques (voir figure 1 ci-dessous). Dans la pratique, l'accès aux données gouvernementales infranationales est souvent difficile dans les pays caractérisés par un haut niveau de décentralisation budgétaire. Cette section devrait inclure, en s'appuyant sur les informations disponibles dans le rapport PEFA, la part des ressources budgétaires qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement. Lorsque les données infranationales ne sont pas disponibles, un dialogue sur les normes internationales en matière de statistiques des finances publiques⁶² peut aider à définir des mesures permettant de surmonter les problèmes.

(⁶¹) Un aspect important du dialogue sur la GFP consiste à s'entendre sur ce que couvrira le programme des travaux de diagnostic. Alors que le PEFA offre une vue d'ensemble exhaustive du fonctionnement d'un système GFP, considéré globalement, certains aspects plus spécifiques peuvent requérir des travaux plus détaillés. Des diagnostics complémentaires peuvent ainsi s'avérer nécessaires pour «explorer» un domaine en particulier. Compte tenu de l'importance de son rôle dans la gestion des fonds publics, le système de passation des marchés publics est un domaine dans lequel des diagnostics supplémentaires sont souvent entrepris afin d'obtenir une vue plus complète du fonctionnement du système GFP.

(⁶²) «Le manuel de statistiques de finances publiques 2001» est disponible sur le site web du FMI: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>