

GESTION BUDGETAIRE DES SECTEURS MINIER ET PETROLIER EN AFRIQUE DE L'OUEST

Du 27 Fevrier au 1 Mars, 2018
Hotel Kempinski | Accra, Ghana



Cadres de politique macrobudgétaire : vue d'ensemble des difficultés

Thomas Baunsgaard
Department des Finances Publiques

Table des matières

1. Constats
2. Politique budgétaire : le défi à relever et les moyens d'y parvenir
3. Cadres de politique macrobudgétaire
4. Règles budgétaires en Afrique de l'Ouest

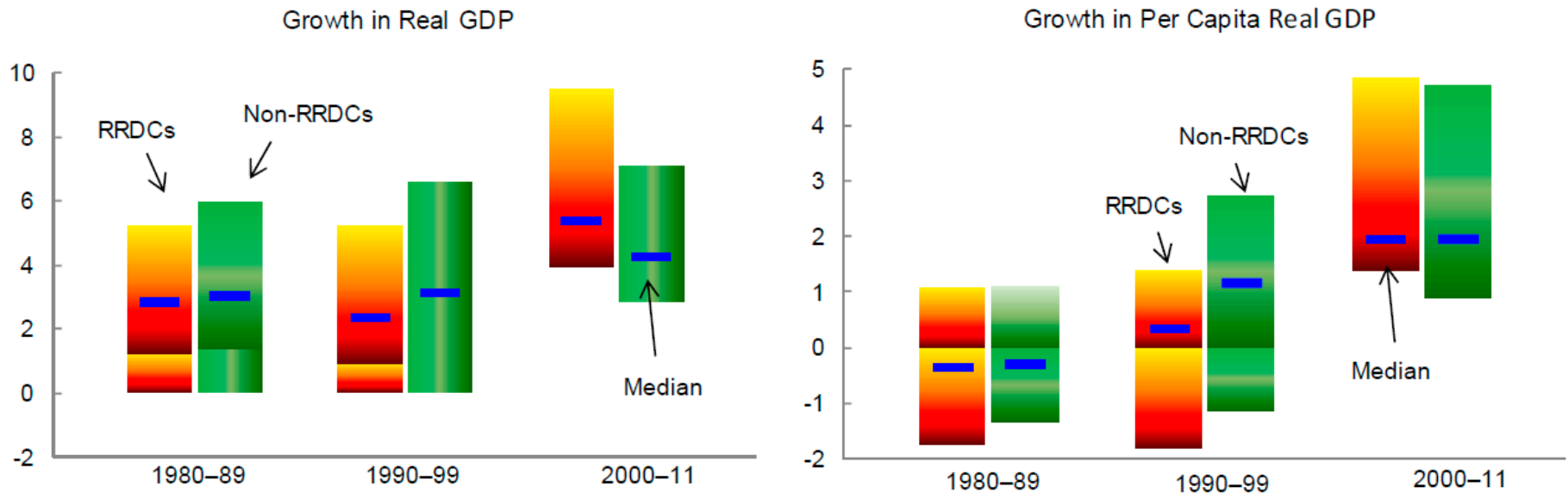
Recettes tirées des activités minières et pétrolières : principales caractéristiques

- Les flux de recettes peuvent être **importants** ...
- ... **volatiles** ...
- ... et **incertains**.
- Et les ressources naturelles étant **finies**, ces flux finiront par se tarir.

Les recettes tirées des ressources devraient dégager de l'espace budgétaire supplémentaire, mais leur impact est souvent mitigé.

Constat n° 1 : les ressources naturelles ont des retombées décevantes sur la croissance

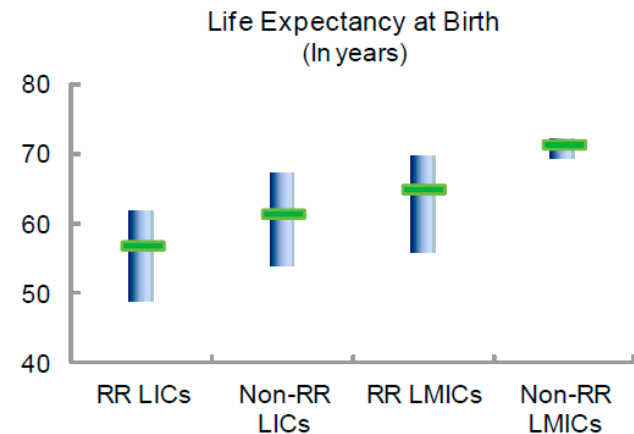
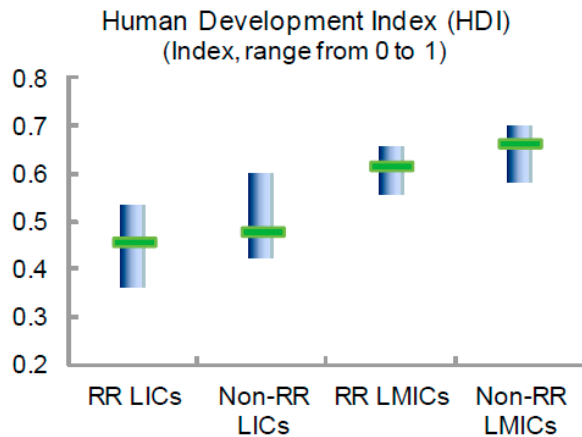
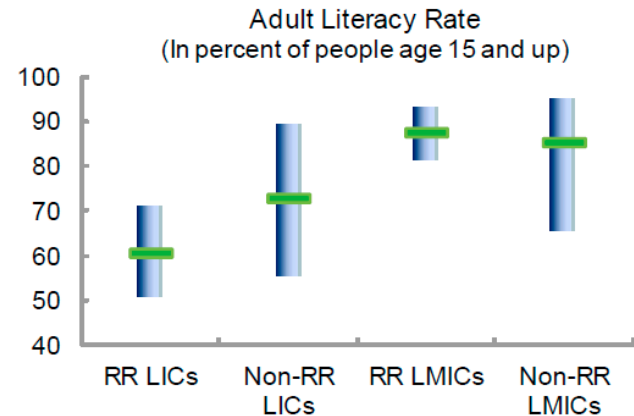
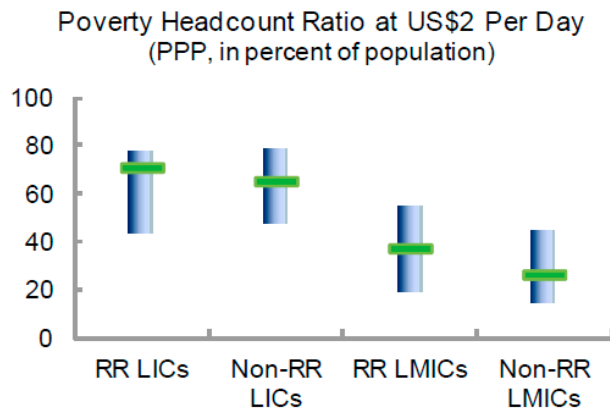
Growth in Real GDP and Per Capita Real GDP for RRDCs and Non-RRDCs: 1980-2011
(Median and interquartile range, in percent)



Sources: World Economic Outlook; and IMF staff estimates.

Constat n° 2 : les retombées en matière de pauvreté et de développement humain sont décevantes

Development Indicators for Resource-Rich and Non-Resource-Rich Developing Countries
(Median and interquartile range)¹

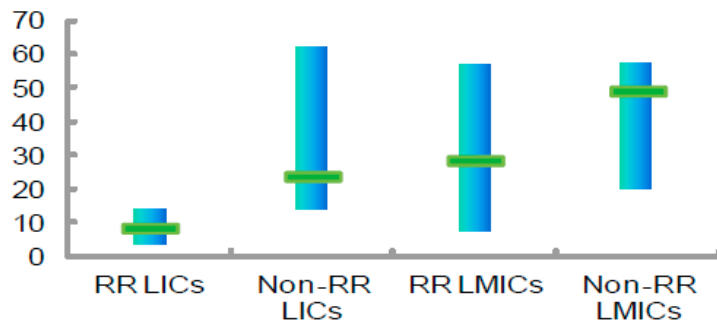


Sources: World Bank; UNDP; and IMF staff estimates.

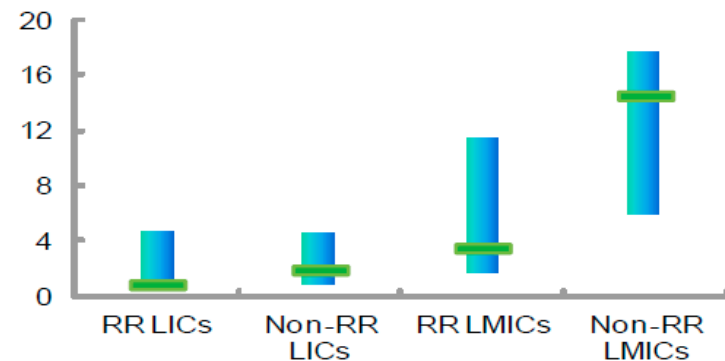
Constat n° 3 : le manque d'infrastructures reste important

Infrastructure Indicators for Resource-Rich and Non-Resource-Rich Developing Countries
(Median and interquartile range)¹

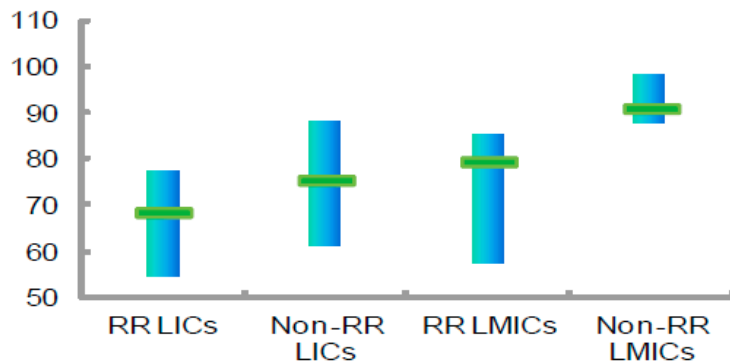
Paved Roads
(In percent of total roads)



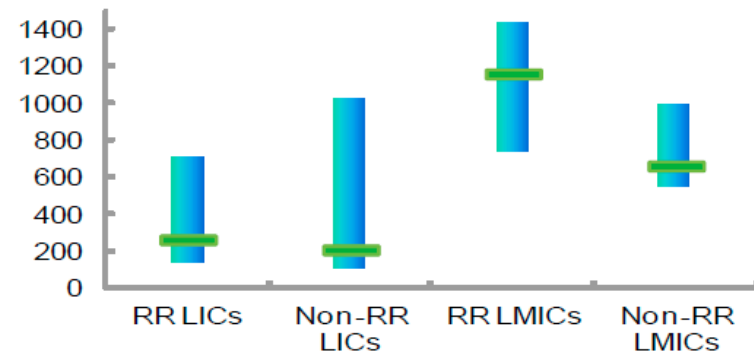
Telephone Line
(Per 100 people)



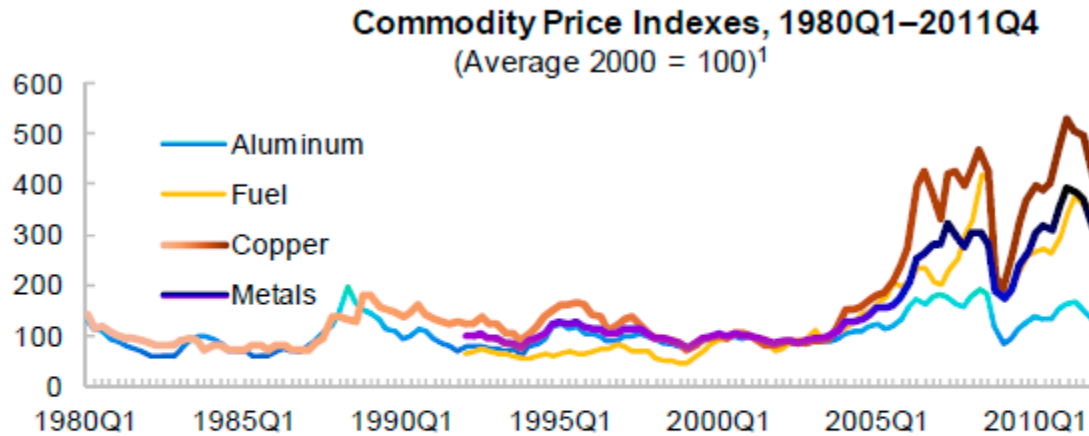
Access to Improved Water
(In percent of population)



Electric Power Consumption
(kWh per capita)



Constat n° 4 : la volatilité des recettes tirées des ressources naturelles nuit au budget

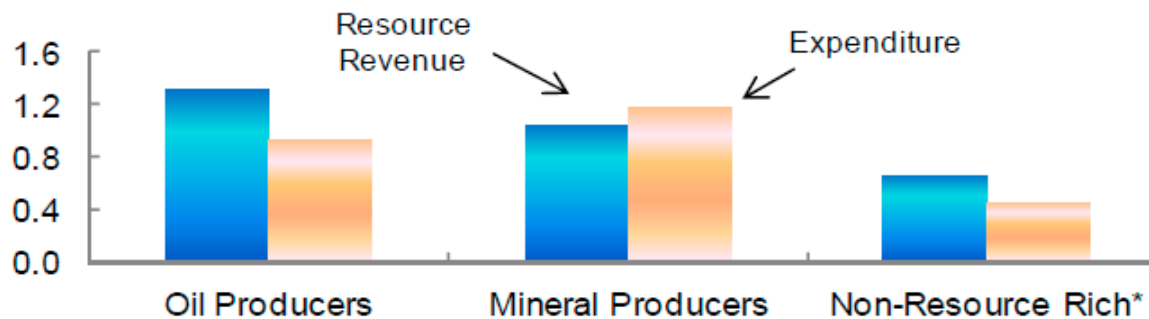


Source: World Economic Outlook.

¹Fuel: composite of crude oil, natural gas, and coal prices; Metals: composite of prices for copper, aluminum, iron ore, nickel, zinc, lead, and uranium.

Volatility of Real Resource Revenue and Expenditure

(Coefficient of variation, averages for 1992–2011)



Sources: WEO and IMF staff estimates.

* Real total revenue.

2. Politique budgétaire : le défi à relever ...

- Transformer des **richesses souterraines** en **ressources financières, matérielles et humaines**
- Les ressources naturelles *peuvent* soutenir le développement et la transformation de l'économie... mais souvent, ce potentiel ne se concrétise pas → « malédiction des ressources naturelles »
- Objectifs clés du **cadre macrobudgétaire** :
 - **Stabilité** : épargne de précaution
 - **Viabilité** : épargne intergénérationnelle
 - **Développement** : renforcement de l'investissement

... et les moyens d'y parvenir

- La politique macrobudgétaire doit veiller à :
 - la gestion de la demande (court terme)
 - la solvabilité intertemporelle (long terme)
- Le cadre de politique budgétaire doit être ***adapté à chaque pays*** :
 - horizon d'exploitation des ressources (temporaire ou longue durée)
 - sensibilité à la volatilité des recettes (élevée ou faible)
 - rareté des capitaux intérieurs / besoins de développement
 - capacité d'absorption et efficacité des investissements publics
 - ***Règles empiriques*** :
 - Consacrer une grande part des recettes tirées des ressources naturelles à l'épargne et aux investissements intérieurs.
 - Dissocier la politique budgétaire de la dynamique des recettes tirées des ressources naturelles.

Décisions d'épargne ou d'investissement

- Question fondamentale : **quelle part** des recettes tirées des ressources naturelles faut-il épargner, et **où** ?
- Les taux d'épargne sont optimaux lorsque le flux des recettes tirées des ressources naturelles est de relativement courte durée ou volatile/incertain.
- Le rendement relatif des investissements intérieurs peut être plus élevé dans les pays en développement.
- Il est préférable de répartir les dépenses sur la durée, mais dans les pays en développement, une concentration sur une courte période peut se révéler bénéfique pour le bien-être.

Risques de mise en œuvre

- **Les entraves à l'absorption réduisent les retombées des investissements :**
 - Cibler les investissements pour réduire les goulots d'étranglement
 - Renforcer la capacité de gestion des investissements publics
 - Augmenter progressivement les investissements
 - Améliorer la qualité des investissements
- **Influence du politique sur l'économie** (« détournement » des recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles)
 - Codifier le cadre budgétaire dans la législation
 - Rechercher un consensus politique et national
 - Assurer la transparence des finances publiques

Incertitude et volatilité

- L'incertitude et la volatilité des recettes compliquent la gestion macroéconomique
 - La volatilité des prix retient davantage l'attention, mais la production et le coût aussi sont incertains
 - Si la volatilité des recettes est élevée et persistante : épargner lorsque la conjoncture est bonne et utiliser cette épargne lorsqu'elle ne l'est plus
- *Réduire la transmission de la volatilité des recettes en dissociant la politique budgétaire de la dynamique des recettes tirées des ressources naturelles*
- *Fixer un objectif pour l'épargne de stabilisation (amortisseur anticyclique)*

Dette et emprunt

- Les recettes tirées des ressources naturelles peuvent accroître la capacité d'emprunt... ce qui doit être géré avec prudence.
- Emprunter en pariant sur les recettes futures réduit ultérieurement la marge de manœuvre budgétaire.
- Les projets d'emprunt doivent être intégrés dans une stratégie globale de gestion de la dette.
- Les recettes tirées des ressources naturelles peuvent éventuellement être utilisées pour réduire l'endettement ou d'autres passifs.
- Pour les nouveaux producteurs, le scénario de référence de l'AVD ne doit tenir compte des recettes tirées des ressources naturelles que si celles-ci présentent un degré de certitude suffisant.

3. Cadres de politique macrobudgétaire

Composantes clés des **cadres de politique macrobudgétaire** :

- i. Indicateurs de politique budgétaire
- ii. Repère de viabilité des finances publiques à long terme
- iii. Ancrage/règle de la politique budgétaire à moyen terme
- iv. Institutions budgétaires solides

Le cadre macrobudgétaire doit être adapté à chaque pays et tenir compte de la nature ***temporaire ou durable*** des recettes tirées des ressources naturelles, ainsi que des volumes de ***capitaux*** dont dispose l'économie.

i) Indicateurs de politique budgétaire

- Solde budgétaire global
 - = *total des recettes, moins les dépenses*
 - Indique la situation financière nette (mesure des **besoins de financement**)
- Solde primaire hors ressources naturelles
 - = *solde budgétaire global, à l'exclusion des recettes tirées des ressources naturelles (et des paiements qui y sont directement liés, tels que les appels de fonds) et des paiements d'intérêts*
 - Mesure l'**orientation de la politique budgétaire** et *l'impact de la demande intérieure*
 - Ce solde peut être comparé à un repère de viabilité

ii) Viabilité des finances publiques à long terme

- ***Critères de viabilité des finances publiques*** : les politiques budgétaire, fiscale et autres doivent être tenables sur le long terme, sans risque de défaut dans le remboursement des passifs ou le paiement des dépenses engagées.
- La politique budgétaire doit respecter la ***contrainte budgétaire intertemporelle***, en tenant compte des recettes tirées des ressources naturelles.
- Utiliser le repère de viabilité pour évaluer le déficit primaire hors ressources naturelles.

*Contrainte budgétaire intertemporelle : [avoirs financiers nets] + [richesses naturelles] = - [VAN des soldes primaires cumulés hors ressources naturelles],
où [richesses naturelles] = [VAN des futures recettes cumulées tirées des ressources naturelles]*

Hypothèse du revenu permanent (HRP) appliquée au secteur des ressources naturelles

- La HRP constitue un repère de viabilité pour les pays tirant un revenu des ressources naturelles.
- Définition : la contrainte budgétaire intertemporelle est respectée tant que la dépense annuelle reste limitée à la rente perpétuelle des richesses naturelles.
- Repère = le déficit budgétaire primaire hors ressources naturelles qui peut être financé indéfiniment à partir des recettes tirées des ressources naturelles, qui sont finies.
- Défauts de la HRP : sensible à l'incertitude et à la volatilité des recettes futures (prix, coût et production) ; ignore les retombées budgétaires de l'augmentation des investissements porteurs de croissance.

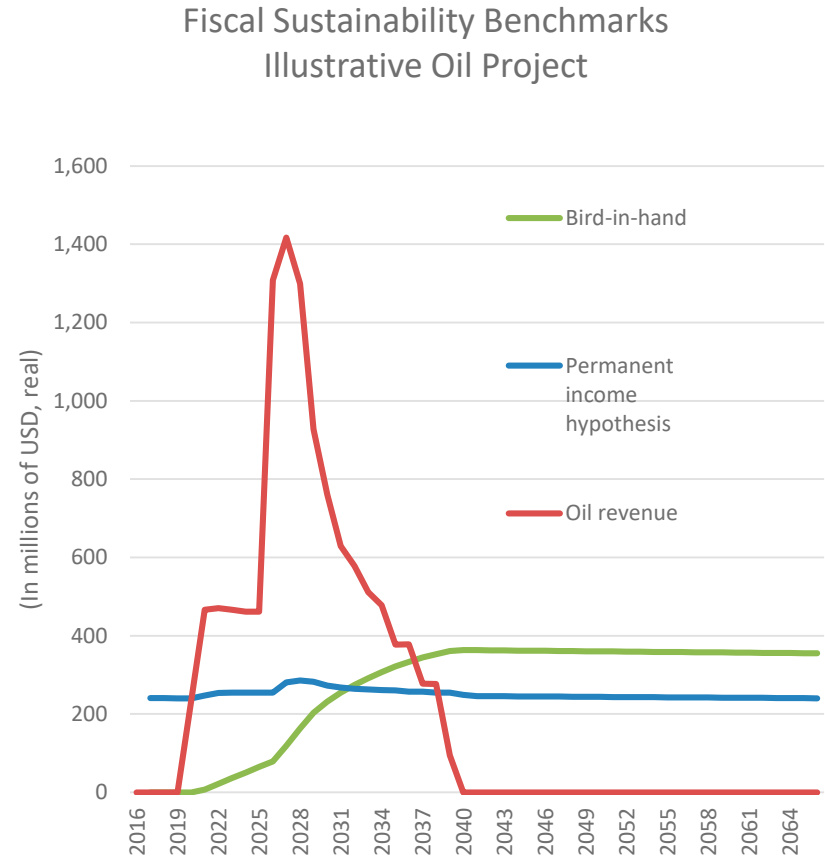
Illustration des repères de viabilité budgétaire

Hypothèse du revenu permanent (HRP) :

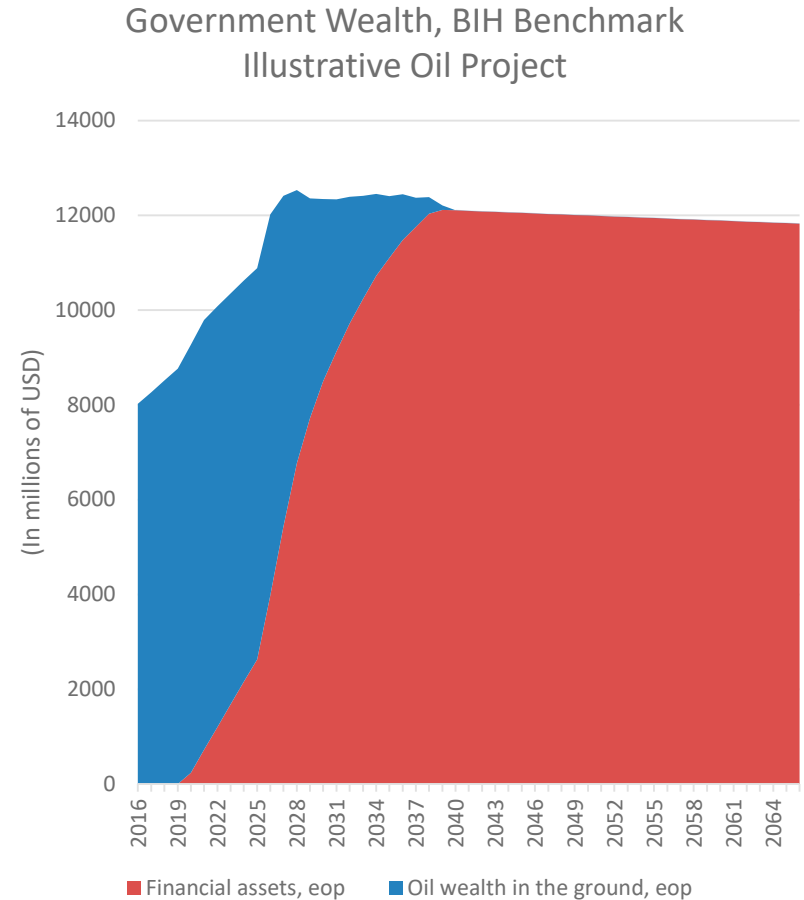
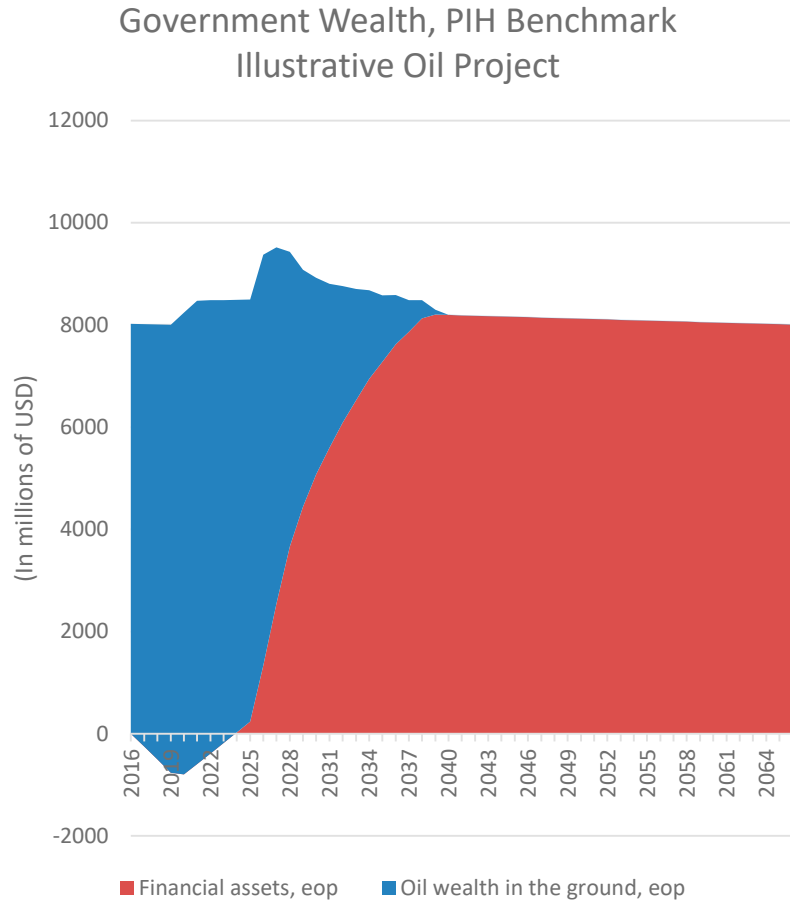
1. Richesse totale de l'État = avoirs financiers nets + futures recettes pétrolières actualisées
2. « Rendement fictif » de la richesse (ex. : 3 % de la richesse de l'État) = repère pour l'utilisation viable des recettes pétrolières

« Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras » :

1. Le rendement réel de l'épargne financière est le repère pour l'utilisation viable des recettes pétrolières



Représentation patrimoniale des repères de viabilité budgétaire

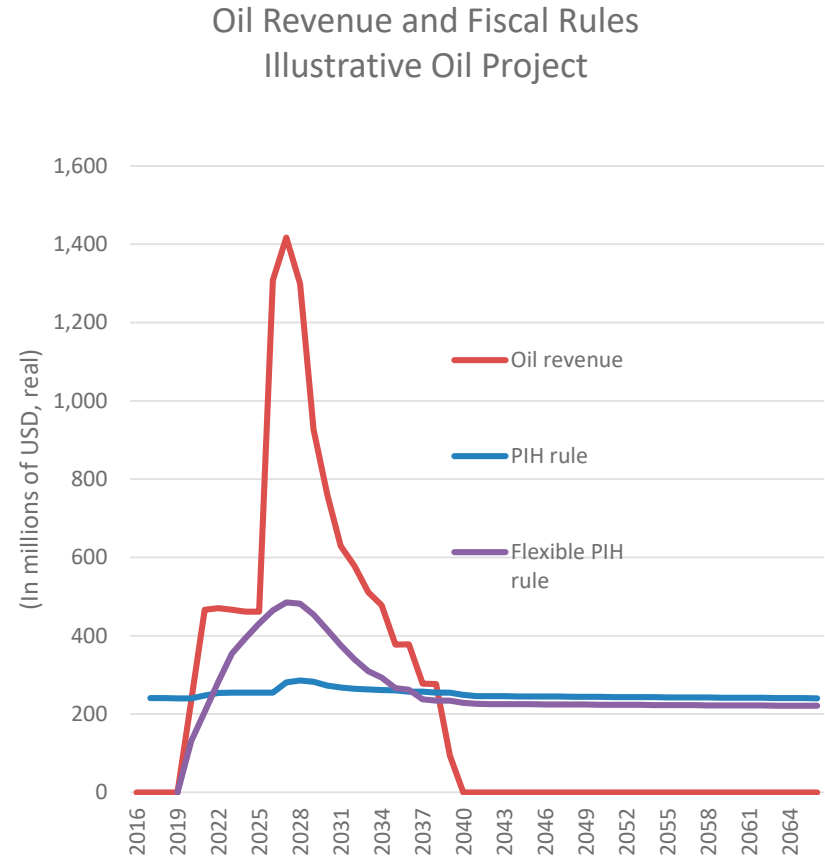


iii) Ancrage/règle de la politique budgétaire à moyen terme

- **Règle relative au solde primaire hors ressources naturelles** (ex.: Timor-Leste)
 - Fixer un objectif de déficit primaire hors ressources naturelles conforme au repère de viabilité à long terme.
 - Particulièrement important pour les pays dont les flux de ressources naturelles sont temporaires (ex. : moins d'une génération).
- **Règle d'équilibre structurel** (règles de prix) (ex. : Chili ou Nigeria)
 - Fixer à zéro le solde budgétaire comprenant les recettes structurelles tirées des ressources naturelles (c'est-à-dire calculées en fonction de leur prix à long terme).
 - Utile pour isoler les dépenses de la volatilité des prix.
 - Particulièrement utile pour les pays disposant de ressources exploitables sur le long terme.
- **Autres règles** : règles fondées sur les prix ou sur des proportions fixes (ex. : Ghana) ; règle fondée sur le solde courant hors ressources naturelles (« règle d'or ») (ex. : Botswana).

Illustration des règles de politique budgétaire

- **Règle HRP** : niveau « permanent » de dépenses tenable (implique un emprunt initial)
- **Règle HRP souple** : augmentation progressive à partir du démarrage du flux de recettes, compensée par un niveau inférieur de dépenses futures



iv) Institutions budgétaires solides

- Renforcer les systèmes de **gestion des finances publiques** :
 - établir une orientation à moyen terme crédible pour le budget, ainsi que des prévisions à long terme pour les recettes
 - améliorer les procédures de gestion des investissements publics
 - promouvoir la transparence des finances publiques
- L'utilisation éventuelle de **fonds issus des ressources naturelles** devrait renforcer le cadre de politique budgétaire, et non constituer un instrument distinct :
 - intégrer les recettes et fonds pétroliers dans la procédure budgétaire et le dispositif de gestion des finances publiques
 - éviter les programmes de dépense parallèles

Synthèse du cadre macrobudgétaire

INDICATEURS DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE		
Soldes budgétaires	Solde budgétaire primaire hors ressources naturelles	
	Solde budgétaire global	
REPÈRES DE VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES		
Repère de viabilité à long terme des finances publiques	HRP (perpétuité/rente) Stabilisation nette de la richesse/convergence	
ANCRAGE/RÈGLE DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE (court/moyen terme)		
	Rareté du capital	Pas de rareté du capital
Ressources naturelles de longue durée	Règle souple relative au solde primaire hors ressources naturelles (HRP), plus plafond sur la croissance des dépenses	Règle relative au solde primaire hors ressources naturelles (HRP)
	Règle fondée sur les prix (solde global), plus plafond sur la croissance des dépenses	Règle fondée sur les prix (solde global), plus plafond sur la croissance des dépenses
Ressources naturelles de courte durée	Règle souple relative au solde primaire hors ressources naturelles (HRP), plus plafond sur la croissance des dépenses	Règle relative au solde primaire hors ressources naturelles (HRP)

4. Règles macrobudgétaires en Afrique de l'Ouest

- Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) :
 - Le déficit budgétaire global (dons inclus) doit rester inférieur à 3 % du PIB et le ratio dette nominale/PIB inférieur à 70 % du PIB.
 - Il n'y a pas de règles spécifiques tenant compte de la gestion des recettes tirées des ressources naturelles.
- Ghana :
 - Repère pour les recettes pétrolières = moyenne mobile des prix sur 7 ans ; 70 % utilisés pour financer le budget ; 30 % répartis entre les fonds de stabilisation et de patrimoine.
 - Pas d'ancrage limitant explicitement le déficit budgétaire.
 - La moyenne mobile des prix a posé problème, car elle a baissé moins rapidement que les cours pétroliers lors de la chute des prix des produits de base.

Règles macrobudgétaires en Afrique de l'Ouest (suite)

- Nigeria :
 - Déficit global du budget fédéral plafonné à 3 % du PIB. Le prix du pétrole est inscrit au budget.
 - Le prix inscrit au budget est parfois ajusté lors des négociations d'établissement du budget. Il n'existe pas de mécanisme indépendant permettant de déterminer le niveau viable du prix.
 - Il est difficile de respecter la règle budgétaire à la suite de la chute des cours pétroliers
- Liberia :
 - La loi de 2009 sur la gestion des finances publiques et ses règlements d'exécution ont introduit une règle plafonnant la dette publique à 60 % du PIB et réservant le recours à l'emprunt au financement de dépenses d'équipement.
- Sierra Leone : des règles budgétaires sont envisagées dans le cadre d'une nouvelle législation sur la gestion des finances publiques.

Pour aller plus loin :



INTERNATIONAL MONETARY FUND

MACROECONOMIC POLICY FRAMEWORKS FOR RESOURCE-RICH DEVELOPING COUNTRIES

August 24, 2012

- **Challenges and objective.** Resource-rich developing countries (RRDCs) face the challenges of transforming resource wealth into other assets that support sustained development, while also maintaining mechanisms to avoid the boom-bust cycles that stem from volatility in natural resource revenues. Their distinct characteristics—low per capita incomes, scarcity of domestic capital, and limited access to international capital markets—make advice based on traditional consumption-savings/investment theories inadequate. The objective of this paper is to develop new macrofiscal frameworks and policy analysis tools for RRDCs that could enhance Fund policy advice.
- **Optimal macroeconomic management of resources.** While some frontloading of consumption may be desirable given pressing development needs, a high proportion of resource revenue should go to savings and domestic investment to generate lasting development gains. RRDCs need to avoid boom-bust cycles by working to delink spending from the volatility dynamics of resource revenues.
- **Key innovations.** The paper puts forward five key innovations:
 - A fiscal sustainability framework that accounts for the growth- and revenue-enhancing impact of public investment;
 - A sustainable investment tool for RRDCs to assess macroeconomic implications of saving/investment;
 - A set of proposed fiscal indicators for RRDCs to assess savings from and use (consumption or investment);
 - A new toolkit for designing fiscal rules that assess long-term fiscal sustainability; and
 - A framework that generates current account sustainability analysis in RRDCs.
- **Next steps.** The next phase of the work includes further developing and piloting the proposed framework, as well as proceeding on ways to better analyze and gauge the impact of a cross-country database of variables relevant to the short-run macroeconomic challenges and their implications for the macroeconomic policy mix.



IMF STAFF DISCUSSION NOTE

May 16, 2012
SDN/12/04

Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries


Thomas Baunsgaard, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine Richmond

World Economic and Financial Surveys

Fiscal Monitor

The Commodities Roller Coaster
A Fiscal Framework for Uncertain Times


OCT 15



INTERNATIONAL MONETARY FUND

African Department

Boom, Bust, or Prosperity?
Managing Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth



Charlotte J. Lundgren, Alun H. Thomas, and Robert C. York

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Des questions ?