

Cadres budgétaires pour les pays en développement riches en ressources naturelles



Sanjeev Gupta
Directeur adjoint
Département des finances publiques
FMI

21 mars 2012

Plan de l'exposé

1. Cadre budgétaire: caractéristiques et objectifs
2. Le débat actuel
3. Ancrage de politique budgétaire à court et moyen terme
4. Considérations liées à l'expansion des dépenses
5. Repères pour la viabilité à long terme
6. Quel cadre appliquer et quand
7. Fonds financés par les ressources naturelles
8. Conclusions

1. Cadre budgétaire

- Il doit comprendre:
 - ***Des indicateurs budgétaires*** pour l'analyse et la définition de la politique budgétaire
 - ***Un ou plusieurs ancrages de politique budgétaire*** pour le court et moyen terme
 - ***Des repères*** pour les évaluations de viabilité à long terme

1. Objectifs d'un cadre budgétaire

- Dans l'idéal, le cadre doit appréhender les **caractéristiques propres au pays** (éviter toute formule standard):
 - Ampleur et profil temporel de l'extraction des ressources naturelles, niveau de développement national, contraintes de crédit dont souffre le pays, capacité d'absorption et capacité institutionnelle
- Il faut reconnaître que les **objectifs d'un pays peuvent évoluer** dans le temps

1. Objectifs d'un cadre budgétaire

- Il doit veiller à :
 - ***La stabilité macrofinancière***, vitale pour tous les pays, y compris ceux qui tirent un volume important et durable de recettes de leurs ressources naturelles
 - ***La viabilité***, importante pour ceux qui connaissent des phases d'expansion temporaires de leurs ressources naturelles; and
 - ***L'expansion des dépenses propices à la croissance*** dans les pays qui ont des besoins en matière de développement et manquent de capitaux

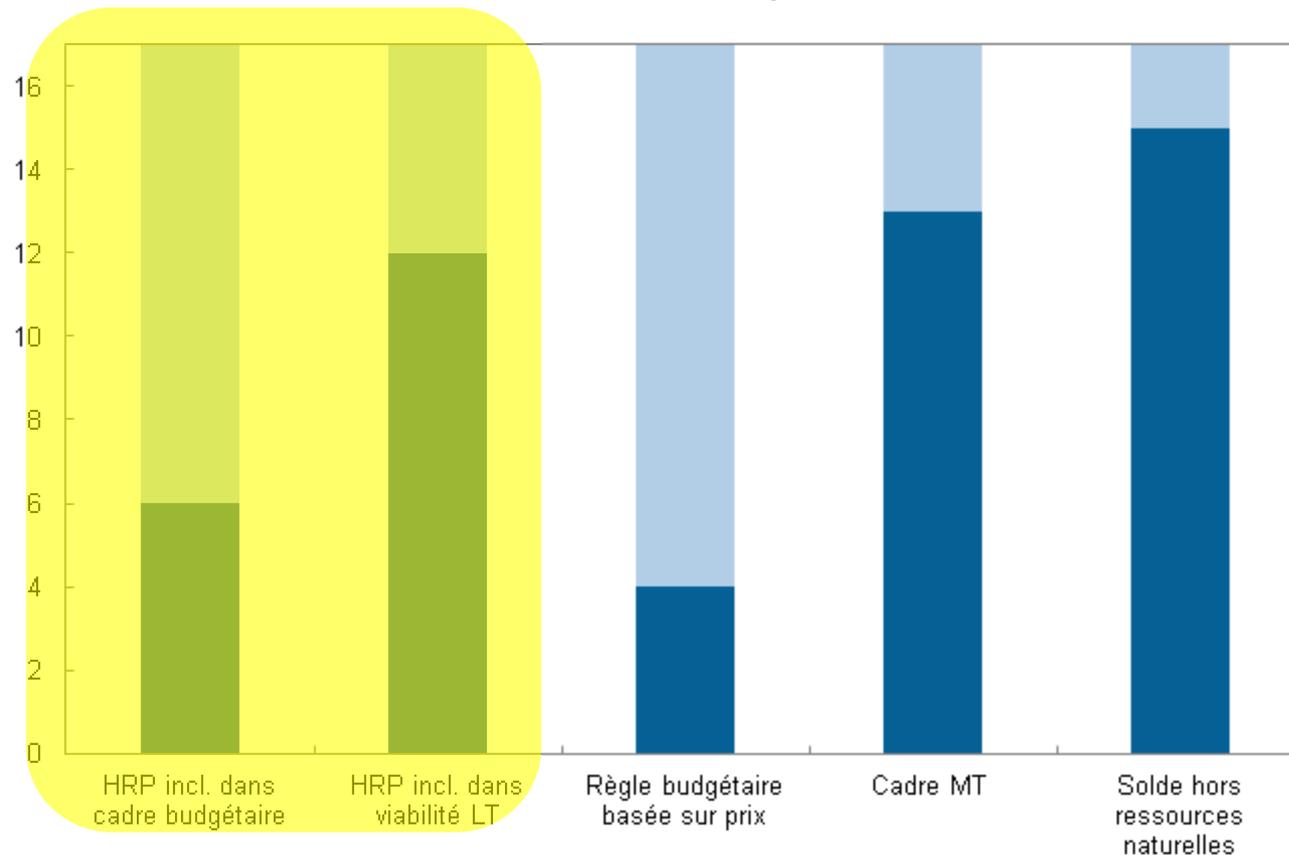
2. Le débat actuel

- L'hypothèse de revenu permanent (HRP) est **trop rigide** comme fondement d'un cadre budgétaire car elle:
 - Préconise un lissage de la consommation dans le temps et l'épargne de recettes pour les générations futures même lorsque les besoins présents sont considérables
 - Se centre par trop sur le placement financier de l'épargne
 - Fait abstraction du manque de capital (et de son rendement élevé) et des contraintes de crédit dans beaucoup de pays

2. Le débat actuel

- Les services du FMI suivent une démarche éclectique

Sur 17 pays



2. Le débat actuel

- Utilisation d'une multiplicité d'indicateurs comme fondement de l'analyse de la mise en œuvre de la politique budgétaire
- Le solde budgétaire hors ressources naturelles est largement utilisé comme indicateur de la politique budgétaire
- L'HRP sert principalement d'indicateur de viabilité à long terme, conjointement avec d'autres indicateurs (cadres budgétaires à moyen terme, solde budgétaire hors ressources naturelles)

3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

- Plusieurs options disponibles; chacune présente des avantages et inconvénients
 - Ancrages liés au solde hors ressources naturelles
 - Règles basées sur les prix
 - Plafonnement de la croissance des dépenses
 - HRP flexible

3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

Ancrages liés au solde hors ressources naturelles

- Solde global moins (net) recettes provenant des ressources naturelles
- Permet d'opérer une gestion effective de la demande à court terme et met la politique budgétaire à l'abri de la volatilité des recettes
- Des objectifs spécifiques hors ressources naturelles peuvent être définis à partir de scénarios modélisés tenant compte de la capacité d'absorption

3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

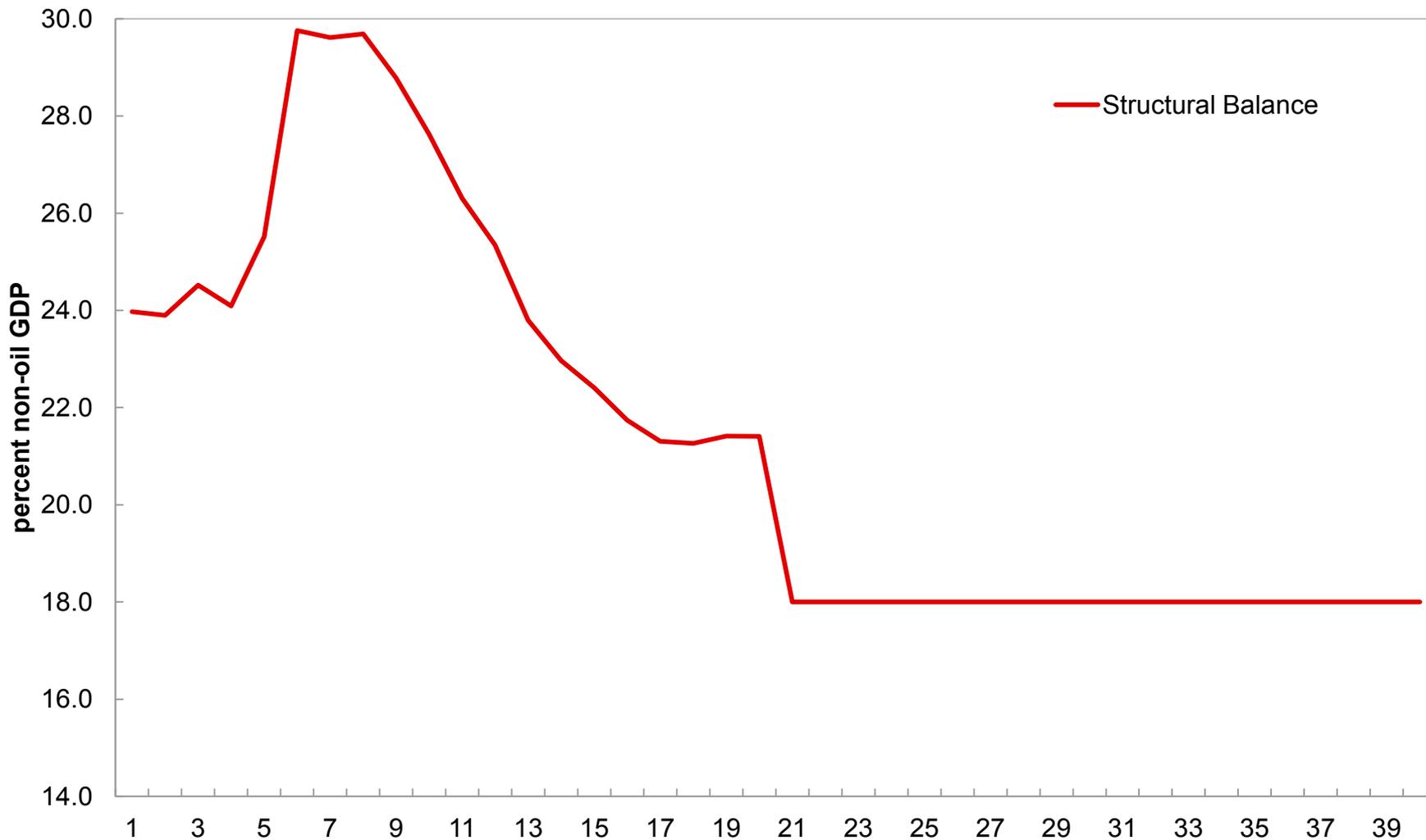
Règles basées sur les prix et sur le solde structurel

- Visent à «lisser» les recettes provenant des ressources naturelles
- Les prix peuvent se fonder sur une moyenne mobile des prix passés et futurs (du marché)
- Elles font toutefois abstraction du caractère épuisable des ressources naturelles et des variations des volumes de production ou des régimes financiers
- Le solde «structurel» va plus loin que le lissage des recettes issues des ressources naturelles et ajuste les recettes hors ressources naturelles en fonction du cycle économique
 - Dans les pays où le cycle n'est pas bien défini, on peut faire abstraction de cet ajustement (solde «structurel» équivalent à la règle basée sur les prix)

3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

- Des considérations de viabilité à long terme peuvent être intégrées au cadre en définissant des cibles plus ambitieuses (excédent structurel) afin de permettre une accumulation d'épargne
- Des objectifs d'expansion des dépenses peuvent être envisagés en fixant des cibles moins ambitieuses ou des profils tenant compte de la capacité d'absorption

Dépenses primaires et règles

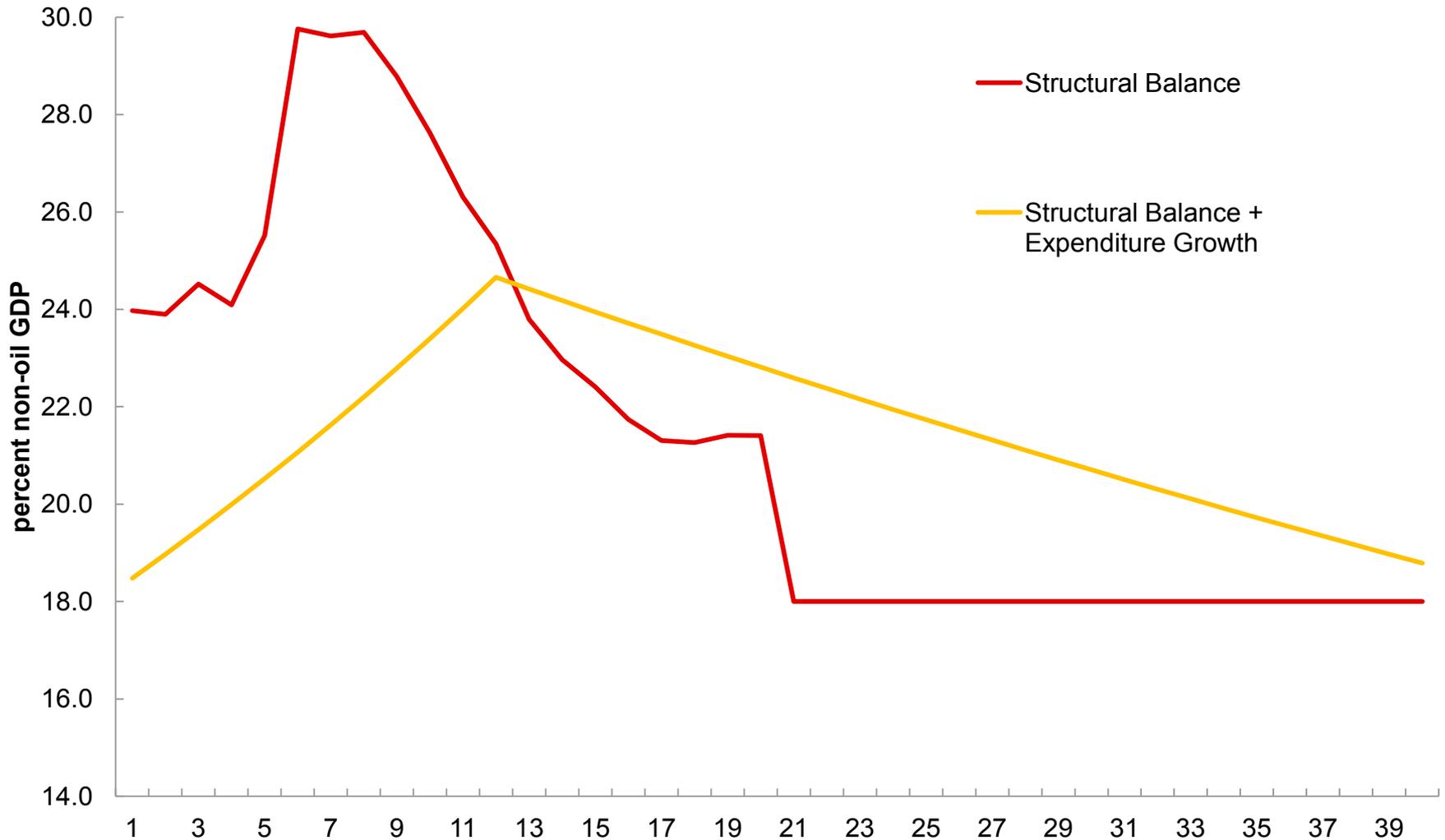


3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

Règles de croissance des dépenses

- Peuvent limiter la croissance des dépenses publiques en termes nominaux ou réels ou en pourcentage du PIB hors ressources naturelles
- Utiles lorsque combinées avec des règles de solde structurel en cas de changements éventuels des volumes de production
- Parmi leurs avantages: visibilité et possibilité de relier à la capacité d'absorption
- Inconvénient : peuvent exercer un effet dissuasif sur la mobilisation de recettes en dehors des ressources naturelles

Dépenses primaires et règles

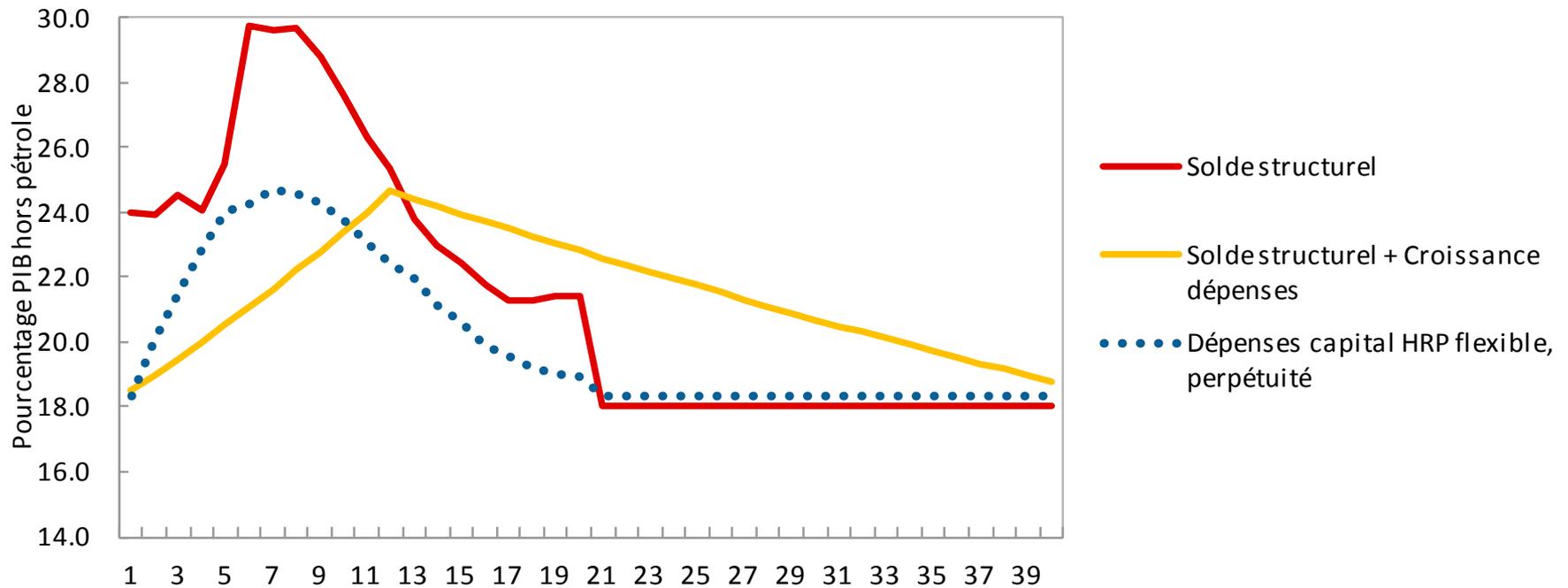


3. Ancrages de politique budgétaire à court à moyen terme

HRP avec dépenses flexibles

- L'HRP peut-être modifiée pour permettre une expansion des dépenses
- Les dépenses ne sont plus lissées, mais la politique budgétaire reste ancrée à partir d'une estimation de l'utilisation viable à long terme des recettes tirées des ressources naturelles
- Les dépenses concentrées en début de période seraient financées par l'utilisation d'une part additionnelle de recettes tirées des ressources naturelles, d'où une réduction des dépenses durant les années ultérieures

Dépenses primaires et règles



4. Considérations liées à l'expansion des dépenses

- Le rythme d'expansion des dépenses doit tenir compte des contraintes d'absorption aux plans macro et micro
 - Niveau macro:
 - éviter appréciation du TCER (syndrome néerlandais)
 - ménager des marges de manœuvre pour parer à la volatilité et à l'incertitude
 - Niveau micro: veiller à la qualité de la dépense
- Il ne devrait pas y avoir de traitement spécial pour les dépenses en capital; risque de fragmentation du budget

4. Considérations liées à l'expansion des dépenses

- Il est préférable de prendre en charge les gros projets d'investissement concentrés en augmentant l'objectif de déficit budgétaire pendant une période donnée. Si ces projets sont exclus du cadre, celui-ci est d'autant moins en mesure d'ancrer la politique budgétaire
- Pour pouvoir prendre en charge une accumulation de dette il est préférable de fixer des limites explicites

5. Repères pour la viabilité à long terme

- Se centrer sur la richesse nette de l'État, définie comme suit : actifs financiers + actifs liés aux ressources naturelles – passifs (dette)
- Il est une option qui pourrait consister à cibler le solde primaire hors ressources naturelles qui stabilise la richesse nette
- Cela pourrait être contraignant pour les pays ayant de très importants stocks d'actifs
- Il est une autre option qui pourrait consister à cibler le solde primaire hors ressources naturelles qui aboutit à une utilisation progressive de la richesse nette et la stabilise à un niveau plus faible (spécifique à chaque pays)

6. Quel cadre appliquer et quand?

	Manque de capital	Pas de manque de capital
Ressources naturelles durables	<p><u>Indicateurs budgétaires:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soldes hors ressources naturelles et global <p><u>Ancrage à court et moyen terme:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Règle flexible de solde hors ressources naturelles + plafonnement des dépenses ▪ Règle basée sur les prix + plafonnement de la croissance des dépenses <p><u>Repère de viabilité budgétaire à long terme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpétuité/annuité HRP ▪ Convergence richesse nette 	<p><u>Indicateurs budgétaires:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soldes hors ressources naturelles et global <p><u>Ancrage à court et moyen terme:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Règle de solde hors ressources naturelles ▪ Règle basée sur les prix + plafonnement de la croissance des dépenses ▪ Cadre basé sur l'HRP <p><u>Repère de viabilité budgétaire à long terme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpétuité/annuité HRP ▪ Convergence richesse nette
Ressources naturelles peu durables	<p><u>Indicateurs budgétaires:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soldes hors ressources naturelles et global <p><u>Ancrage à court et moyen terme:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Règle flexible de solde hors ressources naturelles + plafonnement de la croissance des dépenses ▪ Cadre basé sur l'HRP modifiée <p><u>Repère de viabilité budgétaire à long terme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpétuité/annuité RPH ▪ Convergence richesse nette 	<p><u>Indicateurs budgétaires:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soldes hors ressources naturelles et global <p><u>Ancrage à court et moyen terme:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadre basé sur l'HRP <p><u>Repère de viabilité budgétaire à long terme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Perpétuité/annuité RPH ▪ Convergence richesse nette

7. Fonds financés par les ressources naturelles

- Les fonds financés par des ressources naturelles doivent être considérés comme des instruments complémentaires de politique budgétaire et non comme le principal instrument de la politique budgétaire:
 - Ils doivent accompagner la mise en œuvre de politiques budgétaires saines
 - Transparence et crédibilité accrue de la politique budgétaire en donnant une plus grande visibilité aux recettes tirées des ressources naturelles et à l'épargne y afférente

7. Fonds financés par les ressources naturelles

- Ils doivent être pleinement intégrés au budget
- Il faut éviter les «fonds de développement» habilités à financer des dépenses ou des investissements intérieurs («îlots d'excellence»)

8. Conclusions

- Il n'y a pas d'«approche standard» dans la conception des cadres budgétaires
- Plusieurs options sont disponibles pour le court et le long terme : elles dépendent toutes de la situation particulière à chaque pays
- Les cadres et les cibles ne sont pas statiques. Ils doivent être revus à mesure qu'évolue la situation du pays et de ses ressources naturelles
- Les fonds financés par des ressources naturelles doivent être entièrement intégrés et accompagner la mise en œuvre de la politique budgétaire

Merci de votre attention