

Conférence sur l'Afrique de l'Ouest : guide pratique sur les cadres macro-budgétaires pour les pays riches en ressources naturelles

I. PRINCIPES DE GESTION DES REVENUS DES RESSOURCES NATURELLES

1. **Il est essentiel de gérer efficacement les revenus des ressources naturelles pour qu'un pays puisse en tirer des bénéfices prolongés et éviter la malédiction des ressources naturelles.** Une fois qu'un régime budgétaire adéquat est en place, un point de départ crucial est de concevoir un cadre macro-budgétaire approprié qui prévoit la gestion du flux de recettes. On énonce dans la présente note les principes que devraient envisager les pays qui conçoivent un cadre de politique budgétaire adéquat, apte à remplir leurs besoins en matière de développement.
2. Bien que chaque pays soit unique, les revenus des ressources naturelles présentent des défis cruciaux qui justifient d'établir un cadre de politique budgétaire spécifique :
 - **Les flux de recettes peuvent être très grands...** Quand c'est le cas, il peut être justifié d'établir un cadre macro-budgétaire axé sur la gestion de ces flux de recettes. D'un autre côté, si les revenus des ressources naturelles ne sont pas aussi élevés, l'argument en faveur d'un cadre macro-budgétaire est moins convaincant.
 - **... et volatils...** Le cadre macro-budgétaire doit servir d'amortisseur pour éviter de transférer la volatilité des recettes aux dépenses publiques. Cela peut s'accomplir en épargnant une partie des revenus des ressources pendant les bonnes périodes et en puisant dans cette épargne financière pendant les mauvaises périodes. En principe, cela devrait permettre à un pays de suivre une trajectoire de dépenses plus stable et moins procyclique.
 - **... ainsi qu'incertains.** Cela souligne qu'il est important que le cadre macro-budgétaire puisse s'adapter à des résultats différents.
 - Comme les ressources naturelles sont limitées, **les revenus de ces ressources vont prendre fin à un certain moment.** Cependant, l'horizon des flux de recettes va varier significativement entre les pays. Il peut être très court (10–30 ans) pour les nouveaux producteurs avec seulement quelques découvertes, tandis qu'il peut être bien plus long pour les pays disposant d'industries extractives de grande taille et bien établies¹.

¹ À très long terme, bien sûr, les effets de la politique de lutte contre le changement climatique et de la décarbonation à terme de l'économie pourraient rendre obsolètes certaines ressources en hydrocarbures et le cadre budgétaire devrait être ajusté en conséquence.

3. **Le cadre macro-budgétaire doit soutenir les objectifs suivants**, qui peuvent parfois être contradictoires :

- **Stabilité macroéconomique** : La politique budgétaire joue un rôle crucial pour apporter une stabilité macroéconomique à court/moyen terme. L'objectif principal est de gérer les effets sur la demande globale dus aux dépenses budgétaires financées par les revenus des ressources naturelles. Contrairement aux recettes fiscales générales, le financement des dépenses publiques par les revenus des ressources naturelles ne détourne pas les ressources intérieures des autres activités. Les dépenses publiques ont tendance à être procycliques — par ex., pendant les boums des prix des matières premières, les dépenses financées par les revenus des ressources naturelles augmentent et on constate l'effet inverse pendant les effondrements des prix des matières premières. Ce phénomène peut être contré en découplant les dépenses de la volatilité des recettes, en constituant une épargne de précaution adéquate. En puisant dans cette épargne de précaution, on peut aider à soutenir les dépenses après des chocs temporaires ou faciliter un ajustement plus progressif après des chocs permanents.
- **Viabilité macroéconomique** : La politique budgétaire est cruciale pour garantir que l'utilisation des ressources naturelles soit viable à long terme : dans les grandes lignes, pour garantir que la trajectoire budgétaire choisie puisse être soutenue à long terme sans que l'État entre en défaut de paiement. Cependant, pour tenir compte de la nature finie des ressources, la viabilité influe aussi sur la manière dont les bénéfices tirés des ressources naturelles devraient être partagés entre les générations. L'épargne intergénérationnelle permet d'offrir des avantages aux générations futures. En épargnant suffisamment à partir d'un flux temporaire de recettes, on peut offrir de façon perpétuelle un niveau permanent de dépenses qui profitera à toutes les générations futures.
- **Répond aux besoins de développement** : Ces dernières années, des recherches universitaires et tournées vers l'action publique ont porté sur la manière dont l'investissement qui augmente le potentiel de croissance d'un pays peut aussi profiter aux générations futures (bien que cela dépende, de façon cruciale, de la qualité de l'investissement public et des dépenses continues d'entretien pour lutter contre l'épuisement des actifs fixes). Cet argument convaincant suggère que les pays en développement dont les grands besoins de développement ne sont pas remplis devraient être plus souples dans leur insistance sur la viabilité. Une variante de cet argument serait que les bénéfices marginaux de l'investissement public pourraient être plus élevés dans une économie où il existe des contraintes de capitaux. Cela justifie d'utiliser les revenus des ressources naturelles plus en début de période, pour financer une augmentation progressive des dépenses qui renforcent la croissance. Étant donné les contraintes d'absorption, il convient souvent d'augmenter les dépenses à un rythme progressif, pour contourner les inefficacités dues aux goulets d'étranglement.

4. **Un cadre macro-budgétaire devrait comporter les composantes suivantes :** un indicateur permettant d'évaluer l'orientation de la politique macro-budgétaire; une cible ou une règle pour orienter la politique budgétaire à court/moyen terme et une référence pour la viabilité à long terme.

5. **Indicateurs de politique budgétaire :** Ces indicateurs seront utilisés pour évaluer si l'orientation de la politique budgétaire est restrictive ou expansionniste. Ils révéleront aussi si l'État épargne ou s'il emprunte. Pour les pays aux revenus des ressources naturelles élevés, les deux principaux indicateurs de politique budgétaire sont :

- **Solde budgétaire global :** La différence entre les recettes globales et les dépenses globales. Elle mesure la variation des avoirs financiers nets et des besoins de financement bruts. Pour les pays qui accumulent des avoirs financiers grâce aux revenus des ressources naturelles, le solde budgétaire global sera positif.
- **Solde primaire hors ressources :** Il s'agit de la différence entre les recettes hors ressources naturelles et les dépenses primaires (dépenses globales moins paiements d'intérêts nets), ramenée pour des questions de cohérence au PIB non pétrolier. Les dépenses sont généralement aussi corrigées de toutes les dépenses associées directement à la génération des revenus des ressources naturelles (par ex., paiements d'appels de fonds). Le solde primaire hors ressources fournit une mesure de l'orientation sous-jacente de la politique budgétaire et des effets sur la demande intérieure associés à la politique budgétaire. Dans la plupart des cas, une trajectoire stable du déficit primaire hors ressources est optimale si elle rend compte d'une orientation contracyclique ou neutre de la politique économique.

6. **Références pour la viabilité à long terme :** Elles fournissent une mesure de la politique budgétaire viable à long terme. L'orientation courante de la politique budgétaire peut être évaluée à l'aune de cette référence. Si l'orientation de la politique budgétaire n'est pas jugée viable, la référence donne une indication de l'ajustement de la politique budgétaire nécessaire pour garantir la viabilité à long terme.

- Les évaluations de la viabilité de la dette donnent un indicateur de l'orientation viable de la politique budgétaire qui peut être mise en œuvre à long terme sans risque de défaillance sur la dette. Pour les pays qui ont des revenus des ressources naturelles, l'évaluation de la viabilité devrait porter sur la dette nette en tenant compte des avoirs financiers (et de la valeur actualisée des revenus futurs des ressources naturelles pas encore extraites).
- On applique généralement l'hypothèse de revenu permanent (HRP) en incluant les revenus des ressources naturelles (en traitant la valeur actualisée des ressources pas encore extraites comme un actif). Le patrimoine global de l'État est la somme des avoirs financiers nets (épargne financière moins dette) et de la richesse tirée des

ressources naturelles, estimée en actualisant l'anticipation des flux de recettes publiques tirées des ressources pas encore extraites. En multipliant le patrimoine global de l'État par une estimation du rendement à long terme, on obtient une référence du déficit primaire hors ressources qui peut être financé perpétuellement en puisant dans l'épargne financière et les recettes futures.

- L'indicateur « Bird-in-Hand » fournit une mesure plus resserrée de la viabilité en ne tenant compte que des avoirs financiers épargnés sur les revenus passés des ressources naturelles, en n'incluant pas la valeur des revenus futurs des ressources pas encore exploitées tant que ces dernières ne sont pas extraites; une partie des recettes pourrait aussi être convertie en avoirs financiers.

7. **Règle/cible de politique budgétaire à moyen terme :** C'est souvent la partie du cadre macro-budgétaire qui est la plus visible pour la population. Une règle budgétaire ancre l'orientation de la politique budgétaire sur le court à moyen terme. La question cruciale est de garantir la crédibilité de la règle budgétaire choisie. Le dilemme est souvent de savoir si la règle budgétaire est plus crédible si on la définit de façon très stricte et rigide, ou si elle est plus souple pour s'adapter à des circonstances différentes.

- **Règles fondées sur les prix :** Selon ce type de règle budgétaire, le déficit global est soit nul, soit plafonné à niveau spécifique (généralement exprimé en pourcentage du PIB) au moyen d'un prix à long terme des matières premières ou d'un prix « budgétaire » supposé. Ces règles sont simples à appliquer (et à expliquer aux dirigeants et à la population) mais elles exigent des prévisions de prix crédibles et indépendantes. Sinon, le processus peut être politisé ou manipulé par le choix du prix à long terme. Les règles fondées sur les prix les plus courantes ne sont pas directement liées à une mesure particulière de la viabilité à long terme. Elles peuvent être plus adaptées pour les pays qui ont un horizon à long terme pour les revenus attendus des ressources naturelles.
- **Règles de type HRP :** Selon ce type de règle, le déficit primaire hors ressources est plafonné par l'estimation de l'utilisation viable des revenus des ressources naturelles. Une règle HRP peut être rendue plus souple pour faire la place à des dépenses progressivement plus élevées en début de période, compensées par une épargne plus élevée à l'avenir. L'attrait principal de ces règles est qu'elles sont conceptuellement liées au cadre de viabilité. Elles peuvent être plus adaptées pour les pays où les revenus des ressources naturelles ont un horizon plus court. L'un des inconvénients est qu'il est plus complexe d'appliquer ces règles et de construire un consensus politique autour d'elles. Il est aussi difficile d'assouplir ces règles sans introduire une volatilité excessive.
- **Règles de revenus :** Selon ce type de règle, les revenus des ressources naturelles sont affectés à la consommation et à l'épargne selon des paramètres fixes et peuvent être

affinés en utilisant les prix à long terme des matières premières. Ces règles sont simples à appliquer mais elles ont des défauts conceptuels. Elles ne sont liées à aucun concept de viabilité à long terme et elles pourraient aussi ne pas garantir la stabilité à court terme si elles ne limitent pas le déficit budgétaire de manière cohérente.

8. **Pour les pays qui ont un fonds de ressources naturelles ou un fonds souverain, les règles de dépôt et de retrait sur ce fond devraient être cohérentes avec la règle budgétaire.** Un défaut courant des cadres macro-budgétaires est que les règles de retrait et de dépôt sur les fonds de ressources naturelles ne sont pas cohérentes avec les règles de la politique budgétaire ou le budget. Cela pourrait entraîner une situation où les revenus des ressources naturelles sont épargnés dans un fonds selon des règles strictes de dépôt et de retrait, tandis que le déficit budgétaire mène à un niveau d'emprunt non viable et incohérent.

II. CONDITIONS PRÉALABLES À LA GESTION EFFICACE DES REVENUS DES RESSOURCES NATURELLES

9. **En plus de concevoir un cadre macro-budgétaire adéquat, les pays ont besoin de développer leurs capacités pour gérer efficacement les flux de revenus des ressources naturelles.** Les principales conditions préalables sont :

- Un horizon crédible à moyen/long terme dans la formulation de la politique budgétaire : cela nécessite d'avoir les capacités pour développer un cadre budgétaire crédible à moyen terme, qui incorpore les revenus des ressources naturelles et les cadres de dépenses/cadres budgétaires à moyen terme.
- La capacité de préparer des prévisions de revenus des ressources naturelles à moyen/long terme, notamment des scénarios différents pour vérifier les incertitudes. La démarche en matière de prévisions des revenus dépendra du pays en particulier. Par exemple, un pays qui n'a que quelques grands projets miniers ou pétroliers pourrait être en mesure de développer une prévision détaillée des recettes propres aux projets. Les pays qui ont des secteurs miniers ou pétroliers plus diversifiés pourraient adopter une approche plus globale en matière de prévisions des recettes.
- La capacité d'élaborer et de mettre en œuvre efficacement des investissements publics, pour garantir que les ressources qui ne sont pas encore extraites soient transformées en avoirs réels (capital physique ou humain). Cela nécessite souvent d'améliorer la capacité de gestion de l'investissement public, par l'identification, l'appréciation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets.
- Les flux de revenus des ressources naturelles sont intégrés au budget et aux cadres de gestion des finances publiques. Il est particulièrement important de ne pas fragmenter le processus budgétaire. Cela sous-entend que les fonds de ressources naturelles ne devraient pas avoir leur propre autorité en matière de dépenses, mais plutôt que les

retraits sur ces fonds ne devraient servir qu'à financer le budget en accord avec le cadre budgétaire.

III. CADRES DE POLITIQUE MACRO-BUDGÉTAIRE DANS DES PAYS CHOISIS D'AFRIQUE DE L'OUEST

10. Dans cette dernière partie, on donne un bref aperçu des cadres de politique macro-budgétaire et des règles budgétaires en Afrique de l'Ouest, ainsi qu'une brève analyse de la manière dont les règles existantes traitent des problématiques de gestion des revenus des ressources naturelles.

- **Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).** Les critères de convergence de premier ordre comprennent un budget au moins équilibré (hormis les subventions budgétaires et les dépenses d'équipement financées par l'étranger) et une dette publique qui ne dépasse pas 70 % du PIB. En janvier 2015, un accord a modifié les critères de convergence de l'UEMOA. Les critères de convergence sur l'équilibre budgétaire précisent que le déficit budgétaire global (y compris les subventions) doit rester inférieur à 3 % du PIB. Le ratio dette nominale-PIB a été maintenu à 70 % du PIB. Il n'existe pas de règles spécifiques pour tenir compte de la gestion des revenus des ressources naturelles.
- **Ghana :** Référence des recettes pétrolières fixée selon la moyenne mobile à 7 ans du prix; on utilise 70 % des recettes pour financer le budget. Les recettes restantes sont partagées entre le fonds de stabilisation et le fonds patrimonial. Il n'existe pas de cible budgétaire explicite pour limiter le déficit budgétaire. Quand elles ont commencé à appliquer cette règle, les autorités ont rencontré des difficultés avec la moyenne mobile du prix, car les ajustements de la moyenne mobile n'ont pas évolué aussi vite que les prix pendant le décrochage des prix des matières premières. Comme l'épargne financière accumulée était insuffisante, la stabilisation de la trajectoire des dépenses incorporée au système n'a pas pu fonctionner.
- **Nigéria :** Déficit global du budget de l'administration fédérale à 3 % du PIB selon le prix du pétrole budgétisé. Le prix est parfois ajusté par des négociations politiques pendant la formulation du budget et il n'existe aucun mécanisme indépendant pour déterminer le niveau viable du prix.
- **Libéria :** La loi de gestion des finances publiques de 2009 et les décrets d'application de la loi de 2009 ont introduit une règle de plafonnement de la dette qui limite la dette publique à 60 % du PIB et qui exige que l'emprunt ne serve qu'à financer les dépenses d'investissement.

- **Sierra Leone** : La loi de gestion des finances publiques contiendra des règles budgétaires.

Appendice : Autres exemples de règles budgétaires pour les pays riches en ressources naturelles

- Chili : règle d'équilibre structurel avec un prix à long terme du cuivre et du molybdène (prévision à 10 ans par un comité indépendant). La règle d'équilibre budgétaire a été ajustée ces dernières années.
- Mexique : règle d'équilibre budgétaire d'après un prix de référence. Investissements de PEMEX exclus de la règle tout en intégrant une clause échappatoire.
- Mongolie : déficit structurel calculé d'après la moyenne à 16 ans des prix des minéraux. Cible de déficit à 2 % du PIB, bien que la limite ait été temporairement relevée. Introduction de plafonds de dette.
- Russie : recettes pétrolières supérieures au prix « de base » du pétrole épargnées dans le Fonds de réserve, jusqu'à ce que ce dernier atteigne l'objectif de 7 % du PIB. Au-dessus de cette cible, la moitié est transférée au Fonds national de prévoyance. Prix moyen rétrospectif à 5 ans.
- Trinité-et-Tobago : le budget est financé à hauteur de 40 % des recettes pétrolières et gazières, si elles sont supérieures aux recettes estimées selon le prix moyen à 11 ans. Le reste est alloué au Fonds patrimonial et de stabilisation.
- Norvège : déficit structurel non pétrolier plafonné par le rendement attendu du fonds des ressources naturelles (Government Pension Fund Global), estimé à 4 %. Écarts autorisés en fonction du cycle conjoncturel.
- Timor-Leste : déficit non pétrolier plafonné par le revenu viable estimé, calculé annuellement à 3 % de la somme du solde du fonds pétrolier et de la valeur actuelle des recettes pétrolières futures attendues. Les déficits peuvent dépasser le revenu viable estimé s'ils sont justifiés et approuvés par le Parlement. Ces dernières années, l'augmentation de l'investissement public a entraîné des écarts significatifs.

Appendice : bases mathématiques de la viabilité des finances publiques pour les revenus des ressources naturelles

Le solde budgétaire global d'un pays qui possède des ressources naturelles peut être décomposé, pour une année t , entre les revenus des ressources naturelles (RT_t), les autres revenus (NRT_t), les dépenses primaires (E_t), les revenus du stock initial d'avoirs financiers (A_{t-1}) et les paiements d'intérêts sur le stock initial de dette (D_{t-1}). En valeur nominale, on peut exprimer le **solde budgétaire global** comme,

$$OB_t = NRT_t - E_t + RT_t + i_t^a A_{t-1} - i_t^d D_{t-1},$$

où i_t^a et i_t^d sont, respectivement, le taux d'intérêt gagné sur le stock d'avoirs et le taux d'intérêt payé sur le stock de dette. Le solde budgétaire global est égal à la variation des avoirs financiers nets, $OB_t \equiv \Delta(A_t - D_t)$. On définit le **solde primaire hors ressources** comme $NRPB_t \equiv NRT_t - E_t$. Les pays riches en ressources naturelles ont souvent des excédents budgétaires globaux (par exemple, pendant les boums des revenus des ressources naturelles), qui leur permettent d'accumuler de grands stocks d'avoirs financiers dans leur bilan budgétaire, alors même que le solde primaire hors ressources peut être en déficit.

La **contrainte budgétaire intertemporelle** exige que le stock initial d'avoirs financiers nets de l'État soit égal à la valeur actuelle des soldes primaires futurs. Pour les pays dont les ressources naturelles sont épuisables, on peut décomposer cela entre le solde primaire hors ressources et les revenus nets des ressources naturelles (pour une période fixe, N).

$$A_{t-1} - D_{t-1} = -\sum_{s=t}^{\infty} \frac{NRPB_s}{(1+i)^{s-t+1}} - \sum_{s=t}^N \frac{RT_s}{(1+i)^{s-t+1}}.$$

Les avoirs détenus par l'État sous forme de ressources naturelles sont dérivés de la valeur actuelle de la trajectoire future des revenus des ressources naturelles (la « richesse des ressources naturelles »). Le patrimoine net (W_{t-1}) de l'État en fin de période $t-1$ est donc le stock initial d'avoirs financiers nets ($A_{t-1} - D_{t-1}$) plus la valeur actuelle pour l'État des avoirs tirés des ressources naturelles pas encore extraites (V_{t-1}).

$$W_{t-1} \equiv A_{t-1} - D_{t-1} + V_{t-1} = -\sum_{s=t}^{\infty} \frac{NRPB_s}{(1+i)^{s-t+1}}, \quad \text{where } V_{t-1} \equiv \sum_{s=t}^N \frac{RT_s}{(1+i)^{s-t+1}}.$$

Il peut éventuellement exister de nombreuses trajectoires différentes pour le solde primaire hors ressources qui cadrent avec cette contrainte intertemporelle. L'une d'elles est la **démarche de l'hypothèse de revenu permanent (HRP)**, qui fournit une référence simple qui suppose que le solde primaire hors ressources reste constant. Pour être soutenu pendant une période infiniment longue, le niveau annuel du solde primaire ne devrait pas être supérieur au rendement du patrimoine net (corrigé de l'inflation, le rendement réel notionnel du

patrimoine est le taux d'intérêt réel $\left(\tilde{r} = \frac{i - \pi}{1 + \pi} \right)$, où π est la constante du taux d'inflation à

long terme). Dans ce contexte, la règle suivante est cohérente avec le maintien d'un solde primaire hors ressources constant : $(NRPB_t = -\tilde{r}W_{t-1})$.