

Les règles budgétaires face à la baisse du prix des matières premières

David Mihalyi et Liliana Fernández

Les règles budgétaires, c'est-à-dire des restrictions quantitatives permanentes sur les dépenses publiques, sont un outil utile d'atténuation des défis macroéconomiques associés à la gestion des recettes tirées des ressources naturelles. Elles peuvent constituer un mécanisme d'engagement par lequel les gouvernements successifs conviennent d'une cible ou d'un plafond budgétaire à long terme, incitant ainsi les responsables politiques à réfréner l'envie de dépenser plus que nécessaire lors des années à scrutins. Elles peuvent également contribuer à prévenir les crises financières et encourager les gouvernements à épargner ou à rembourser la dette lors des périodes fastes, afin de se ménager une marge de manœuvre budgétaire lors de périodes de récession, une question d'importance critique dans les pays tributaires des ressources naturelles.

Dans sa version complète, notre ouvrage passe en revue les règles budgétaires nationales dans les pays couverts par l'Indice de gouvernance des ressources naturelles. Sur les 79 pays concernés, 34 ont adopté au moins une règle budgétaire. La probabilité qu'un pays se soit doté d'une règle budgétaire est d'autant plus forte que sa gouvernance des ressources naturelles est développée. Les règles les plus fréquentes sont le plafonnement de la dette et différents types de cibles en matière d'équilibre budgétaire.

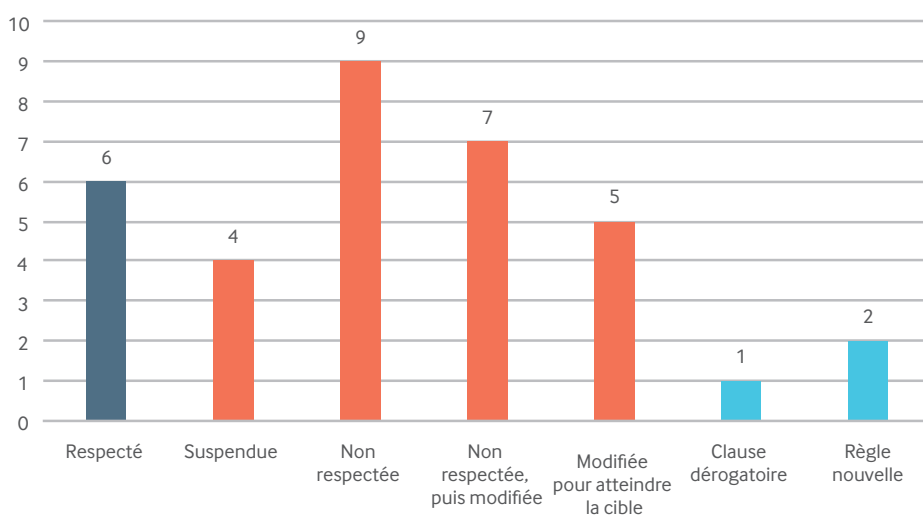


Figure 1. Nombre de pays couverts par l'Indice de gouvernance des ressources naturelles dotés de règles budgétaires en 2015 et 2016

Il ressort de notre examen du respect des règles budgétaires en 2015 et 2016 (soit les années directement consécutives à la baisse du prix des matières premières) que les gouvernements de six pays seulement ont pleinement respecté les règles en vigueur (figure 1). Il s'agit du Botswana, de la Colombie, de l'Indonésie, du Liberia, de la Malaisie et de la Norvège. Dans 25 autres cas, les gouvernements ont soit suspendu, soit modifié ou outrepassé les règles. Les gouvernements n'ont pas respecté les règles dans un large éventail de pays, riches et pauvres, notamment le Brésil, le Tchad et le Royaume-Uni. Un seul pays, le Pérou, a fait l'usage justifié d'une clause dérogatoire bien définie, au lieu de modifier ou d'enfreindre sa règle budgétaire. Deux pays, l'Ouganda et la Tanzanie ont adopté leurs règles en 2015, et leur application débute donc seulement maintenant. Globalement, cela veut dire qu'un pays sur cinq a respecté les règles.

Certains enseignements clés sont à tirer du constat de très faible niveau d'application des règles. Premièrement, bon nombre des règles budgétaires que nous avons examinées ne sont pas bien conçues. Par exemple, dans de nombreux pays tributaires des ressources naturelles, les règles budgétaires permettaient aux dépenses de croître de manière procyclique en période d'expansion, avant d'exiger des ajustements budgétaires soudains (par ex. au Nigéria). Par ailleurs, certaines règles (en particulier le plafonnement de la dette) sont faciles à respecter et leur application ne pose pas de problème (par ex. au Liberia) tandis que d'autres sont très contraignantes compte tenu du choc entraîné par la baisse du cours des matières premières (par ex. en République kirghize). Peu de gouvernements ont prévu des clauses dérogatoires bien définies, comme le Pérou, qu'ils pourraient invoquer lors d'un choc sur les prix des matières premières.

Deuxièmement, plusieurs pays n'appliquent pas non plus leurs règles lorsque le contexte est favorable (par ex. les membres de la CEMAC), ou utilisent des pratiques douteuses pour modifier ou outrepasser leurs règles budgétaires (par ex., l'Équateur). L'application des règles est particulièrement faible dans les pays où la surveillance budgétaire est limitée ou inexistante. Aucun pays n'a appliqué les règles supranationales au cours de la période examinée.

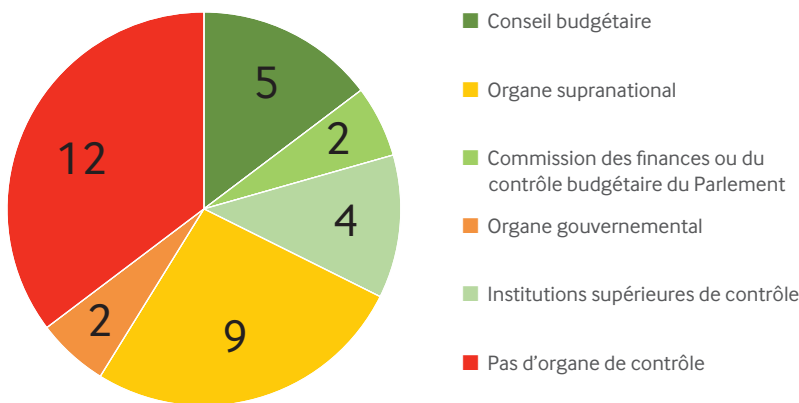



Figure 2. Oversight institutions monitoring fiscal rules compliance across 30 countries

Seul un tiers des pays ayant adopté des règles budgétaires ont un organe national de contrôle de l'application de ces règles (figure 2). Les types d'organes les plus courants sont les cours des comptes, les conseils budgétaires ou les commissions parlementaires. Le fonctionnement de ces institutions varie grandement en termes d'indépendance et de capacités, et toutes ne produisent pas de rapports indiquant clairement si les gouvernements suivent les règles ou non.

Parmi les pays que nous avons examinés, les informations publiques sur les règles budgétaires et leur application par le gouvernement sont souvent limitées et à caractère technique. L'absence de débat public sur les questions budgétaires fait qu'il est facile pour les gouvernements d'ignorer les règles. Cela limite l'efficacité de ces engagements à long terme, que les gouvernements sacrifient souvent en faveur de gains politiques à court terme.

Sur la base de l'expérience des pays considérés et des informations factuelles des ouvrages consultés, nous proposons les recommandations suivantes :

- 1 Les gouvernements tributaires des ressources naturelles ou les nouveaux producteurs n'ayant pas de règles budgétaires devraient envisager d'en adopter, car elles sont utiles pour encourager la viabilité budgétaire et les dépenses anticycliques. Ce faisant, ils devraient adapter ces règles à leur niveau de ressources naturelles, à leur situation économique et au contexte de gouvernance national ; il n'existe pas de solution unique en matière de règles budgétaires.
- 2 Les règles budgétaires dans les pays tributaires des ressources naturelles devraient de manière générale être de nature largement anticyclique. Cela permet aux pays d'éviter les cycles d'expansion et de récession, et aboutit à des règles plus faciles à appliquer pour les gouvernements. Pour cela, ces derniers doivent éviter d'établir des règles d'équilibre budgétaire général, ou de se contenter de fixer un plafond à la dette sous forme de pourcentage du PIB. Les règles portant sur les dépenses et les règles d'équilibre structurel ou d'équilibre hors ressources naturelles conviennent généralement mieux, et les cibles doivent être fixées en termes absolus ou en tant que pourcentage du PIB hors ressources naturelles.
- 3 Les règles budgétaires devraient être faciles à calculer, à appliquer et à contrôler, en particulier dans les pays n'ayant pas d'organe de surveillance établi disposant de capacités techniques développées. Toutes les règles budgétaires nécessitent une bonne gestion financière et une transparence fiscale. Les règles d'équilibre structurel devraient être réservées aux seuls pays disposant de capacités particulièrement développées et jouissant d'une indépendance institutionnelle.
- 4 Les gouvernements devraient prévoir des clauses dérogatoires raisonnables et bien encadrées dans leurs règles budgétaires. Celles-ci pourraient explicitement inclure les chocs sur les matières premières à partir d'un seuil défini. Toutefois, si les gouvernements ne définissent pas clairement de telles clauses ou ne les assortissent pas de directives d'application, elles peuvent être source d'ambiguïté et d'abus, compromettant la crédibilité de la règle et soulevant des questions de redevabilité.
- 5 Les gouvernements devraient envisager de transposer les règles budgétaires supranationales dans la réglementation nationale et d'établir un contrôle de ces règles au niveau national, compte tenu du faible niveau d'application des règles budgétaires supranationales.
- 6 Une forte volonté politique est essentielle pour réussir  s gouvernements devraient cultiver le consensus en matière d'adoption ou de modification des règles budgétaires. Pour cela, ils peuvent exiger une large majorité au parlement pour les modifications majeures, chercher à obtenir le soutien de plusieurs partis politiques et dialoguer avec le public à l'occasion de la définition de la règle budgétaire.

-
- 7 Les sanctions dites légères exigeant des audiences publiques ou l'établissement de rapports supplémentaires en cas de violation des règles peuvent être utiles pour encourager l'application de ces dernières. Les organes de surveillance peuvent avoir recours à des sanctions plus lourdes pour les infractions plus sérieuses, par exemple les tentatives de contournement des aspects de procédure de la règle : emprunts non autorisés, dépenses extrabudgétaires ou manipulation statistique des cibles chiffrées.
 - 8 Les organes de surveillance de l'exécutif devraient jouer un rôle central pour renforcer la responsabilité en matière de finances publiques. Ils devraient jouir de l'indépendance, du mandat juridique et des ressources dont ils ont besoin pour contrôler de manière régulière l'application des règles budgétaires. Les rattacher au parlement est une option potentiellement intéressante dans les pays à faible capacité, mais où la tradition parlementaire est forte, plutôt que d'établir de nouvelles institutions.
 - 9 Les règles budgétaires nécessitent une forte sensibilisation et une surveillance étroite de la part du public s'intéressant aux politiques publiques. Les gouvernements pourraient mieux informer les citoyens au sujet des règles par l'intermédiaire du processus budgétaire (par ex., des publications simplifiées de type « budget des citoyens »). Les médias, le parlement, les organisations de la société civile, les think tanks, les institutions financières et les agences de notation devraient également prendre part au suivi de l'application des règles.
 - 10 La communauté internationale et les économistes/experts devraient s'efforcer de mieux informer les parties prenantes concernant les bénéfices d'une politique budgétaire anticyclique et durable en matière de croissance et de diversification. Des efforts supplémentaires doivent cibler la mise en œuvre des règles budgétaires existantes plutôt que la codification de nouvelles règles.