

Règles budgétaires pour les fonds provenant de ressources naturelles :

Comment élaborer et rendre opérationnelle une règle appropriée

Août 2014

Par Andrew Bauer



Messages clés

- Les fonds provenant des ressources naturelles ne sont pas la garantie d'une saine gestion macroéconomique. En fait, ils peuvent compliquer le processus budgétaire et réduire la responsabilité à l'égard des dépenses publiques.
- Des règles budgétaires – des contraintes pluriannuelles en matière de dépenses publiques ou d'accumulation de la dette publique – peuvent aider à engager des gouvernements successifs à suivre une politique macroéconomique stable, une démarche nécessaire pour assurer la croissance et la diversification d'une économie dépendante de revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles substantielles, limitées et volatiles. Certains fonds de ressources naturelles sont régis par des règles budgétaires, d'autres ne le sont pas ; ces règles améliorent généralement la performance du gouvernement ainsi que la gestion des finances publiques.
- Les fonds de ressources naturelles de l'Alaska (États-Unis), du Chili, du Ghana, du Kazakhstan, de la Norvège, du Timor-Leste et de Trinité-et-Tobago sont régis par des règles budgétaires qui permettent d'accumuler une épargne au cours des années où soit les prix, soit la production de pétrole, de gaz ou de minerais sont élevés.
- L'élaboration de règles budgétaires devrait dépendre du contexte ; aucune règle ne peut s'appliquer à tous les pays. Par exemple, si un pays a besoin de financement pour des projets de développement et a la « capacité d'absorption » nécessaire pour les mettre en œuvre avec la compétence et l'efficacité requises, le gouvernement peut alors choisir de dépenser plus et épargner moins. Mais ce gouvernement peut aussi vouloir mettre de côté une portion importante des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles afin de constituer une réserve pour amortir les effets d'un désastre économique ou d'une baisse imprévue de la production ou des prix du pétrole, du gaz ou des minerais.
- Pour être pleinement opérationnelles, les règles budgétaires doivent être conçues en fonction d'objectifs précis (par ex., s'attaquer aux contraintes en matière de capacités d'absorption, stabiliser le budget), il doit y avoir un consensus politique quant à leur bien-fondé, et elles doivent être appliquées sous la surveillance d'un organisme indépendant.
- La plupart des fonds issus de ressources naturelles sont dotés de règles gouvernant le dépôt et le retrait de fonds, qui mettent habituellement en jeu une règle budgétaire. Leurs détails sont d'une grande importance puisqu'ils peuvent renforcer ou affaiblir les règles budgétaires.

Contents

Messages clés	1
Quelles sont les règles budgétaires et pourquoi sont-elles utiles ?	2
Quelle règle budgétaire pourrait convenir à un gouvernement riche en ressources naturelles ?	6
Opérationnalisation des règles budgétaires pour les fonds de ressources naturelles : Règles gouvernant le dépôt et le retrait de fonds	10
Conclusion	13
Bibliographie	14

Note de synthèse

A PROPOS DE L'AUTEUR

Andrew Bauer est un analyste économique au Natural Resource Governance Institute.

Quelles sont les règles budgétaires et pourquoi sont-elles utiles ?

Les pays riches en ressources naturelles sont souvent confrontés à trois défis majeurs au niveau macroéconomique : le syndrome hollandais, la politique budgétaire procyclique à court et moyen terme et les cycles d'expansion et de ralentissement à long terme.

Pendant le pic de production d'une nouvelle mine ou d'un champ gazier ou pétrolier, habituellement plusieurs années après le début de l'exploitation, le gouvernement bénéficie d'une manne financière aussi importante que soudaine. Il arrive souvent qu'il dépense l'intégralité de ce profit exceptionnel, sans en épargner la moindre partie. Alors que les responsables du gouvernement, les politiciens et le grand public pourraient s'attendre à un accroissement des dépenses pour améliorer les écoles, l'approvisionnement en électricité et autres services publics, le résultat peut être une hausse des salaires et des prix sur le plan national, sans résultats substantiels sur le plan du développement. Par ailleurs, l'afflux d'argent peut mener à une appréciation du taux de change, laquelle peut nuire aux intérêts des exportateurs. Ces effets conjugués peuvent causer le déclin des industries autres que celles du secteur pétrolier ou minier et réduire le niveau de vie des personnes déconnectées du secteur des ressources naturelles. C'est ce que l'on appelle communément le « syndrome hollandais ».¹ Il existe de nombreux éléments confirmant les effets du syndrome hollandais en Azerbaïdjan, en Iran, en Russie, à Trinité-et-Tobago et au Venezuela, ainsi qu'au niveau sous-national au Brésil, en Indonésie et au Pérou.

L'étendue des dommages causés par le syndrome hollandais dépend en partie de la capacité d'absorption de l'économie et du gouvernement. Si l'économie et le gouvernement peuvent facilement absorber l'afflux de fonds, alors les effets du syndrome hollandais peuvent être atténués. La capacité de surmonter le syndrome hollandais dépend, en partie, de l'expertise du secteur public local en matière de planification de budgets, d'évaluation de projets et exécution efficace d'appels d'offres, ainsi que du nombre et de la qualité des ingénieurs, ouvriers en bâtiment, enseignants ou médecins devant absorber les nouvelles dépenses du gouvernement.²

En deuxième lieu, les gouvernements sont souvent enclins à dépenser ce qu'ils reçoivent sous forme de revenus. Comme les prix et la production du pétrole, du gaz et des minerais sont hautement volatils, la plupart des gouvernements dépendants des ressources font preuve d'une « politique budgétaire procyclique », c'est-à-dire une tendance à augmenter les dépenses lorsque les revenus augmentent et à les réduire dès qu'ils diminuent. Les mannes financières temporaires constituent autant d'incitations à dépenser maintenant lorsque les revenus sont élevés, ce qui aboutit à de mauvaises décisions en matière de dépenses publiques – par exemple, la construction de salles de concert, de nouveaux aéroports et autres grands projets – et à des infrastructures de mauvaise qualité, vu les délais indispensables pour planifier et réaliser de tels projets de manière adéquate. Lorsque les revenus baissent, les gouvernements doivent souvent faire face à des crises d'endettement ou sont incapables de payer les traitements des fonctionnaires ou la maintenance des nouvelles infrastructures. L'impact sur le secteur privé peut être tout aussi désastreux du fait que les entreprises investissent dès qu'elles se voient confier des marchés publics et réduisent leurs investissements ou font faillite lorsque les contrats du gouvernement disparaissent.

En troisième lieu, le pétrole, le gaz et les minerais sont des ressources limitées. Certains champs pétroliers ou grandes mines ne génèrent des revenus importants que pendant une décennie,

1 Le syndrome hollandais a trait aux répercussions négatives sur les industries manufacturières locales, la désindustrialisation et la dépendance envers les ressources naturelles, lesquelles peuvent survenir suite à l'appréciation du taux de change effectif (hausse des prix et des salaires ou appréciation du taux de change nominal).

2 Les effets du syndrome hollandais peuvent aussi être atténués de trois manières différentes : la stérilisation fiscale (le gouvernement épargne les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles sous forme d'avoirs étrangers par le biais d'un fonds de ressources naturelles), la stérilisation monétaire (la banque centrale épargne les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles sous forme de réserves en devises) ou la sortie des revenus hors du pays par le biais de l'exode des capitaux.

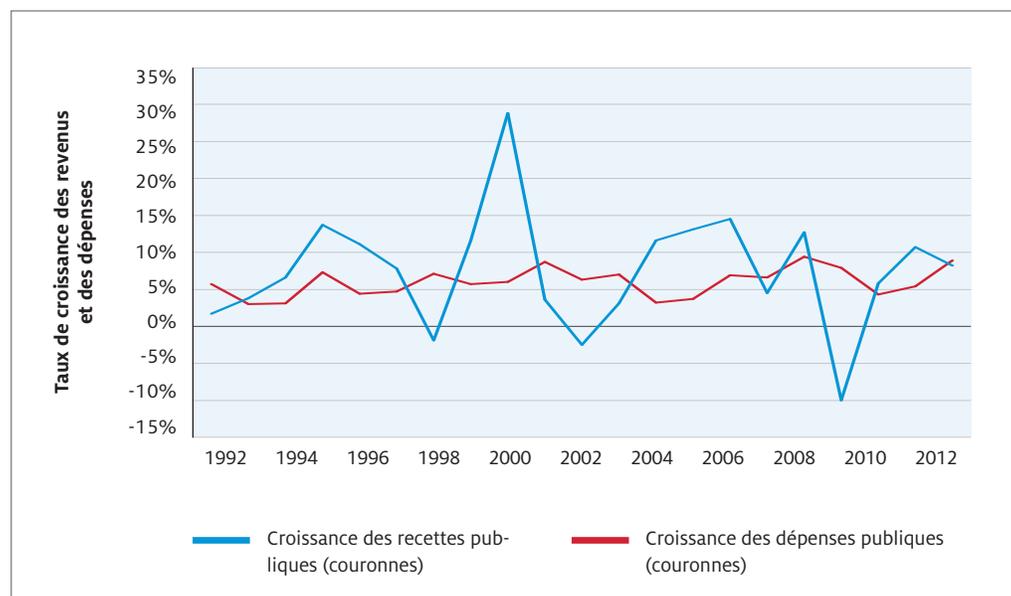
alors que d'autres dégageront des recettes pendant plus longtemps. Pourtant, la plupart des pays riches en ressources n'épargnent ni n'investissent au profit des générations futures lorsqu'ils touchent leur manne financière, ce qui conduit à une longue période de prospérité suivie d'une récession économique, voire d'une dépression. Nauru, un pays riche en phosphates, en est un exemple typique. Il a consommé toute sa richesse minérale plutôt que de l'épargner ou de l'investir. Après le lancement d'une production à grande échelle, Nauru est passé d'un des pays les plus pauvres au monde à l'un des plus riches, avec un PIB atteignant un pic de 25 500 USD par citoyen (dollars 2005) en 1973. Dès 2007, il était redevenu l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un PIB inférieur à 1 900 USD par citoyen. Son économie ne s'est jamais relevée.

Une règle budgétaire est une contrainte pluriannuelle sur les finances publiques, définie par une cible numérique (voir les exemples dans le Tableau 1). Les règles budgétaires peuvent servir de mécanisme d'engagement, contraignant les gouvernements successifs à atteindre une cible budgétaire à long terme et à partager ainsi une vision à long terme de la gestion des finances publiques.

Il est nécessaire d'adopter des règles budgétaires étant donné la nature limitée et déstabilisatrice des recettes tirées du pétrole, du gaz et des minerais. Elles peuvent décourager les dépenses excessives et le gaspillage en limitant la capacité du gouvernement à augmenter trop rapidement les dépenses. Elles peuvent encourager les gouvernements à adopter une « politique budgétaire anti-cyclique » pour atténuer les effets négatifs de la volatilité des recettes (voir la Figure 1). Et elles peuvent accroître la crédibilité de l'engagement d'un gouvernement envers une politique budgétaire stable, stimulant ainsi l'investissement privé. Ceci étant dit, pour être pleinement opérationnelles, elles doivent être conçues en fonction d'objectifs précis (par ex., s'attaquer aux contraintes en matière de capacités d'absorption, stabiliser le budget), il doit y avoir un consensus politique quant à leur bien-fondé et elles doivent être appliquées. Leur application peut être encouragée au moyen d'accords officiels entre les partis politiques, un contrôle indépendant sur le cadre fiscal, une surveillance judiciaire, une surveillance législative, des audits indépendants, la pression internationale exercée par les pairs ou le fait d'avoir des citoyens et des médias bien informés et engagés afin de faire pression sur le gouvernement pour qu'il respecte ses propres règles.

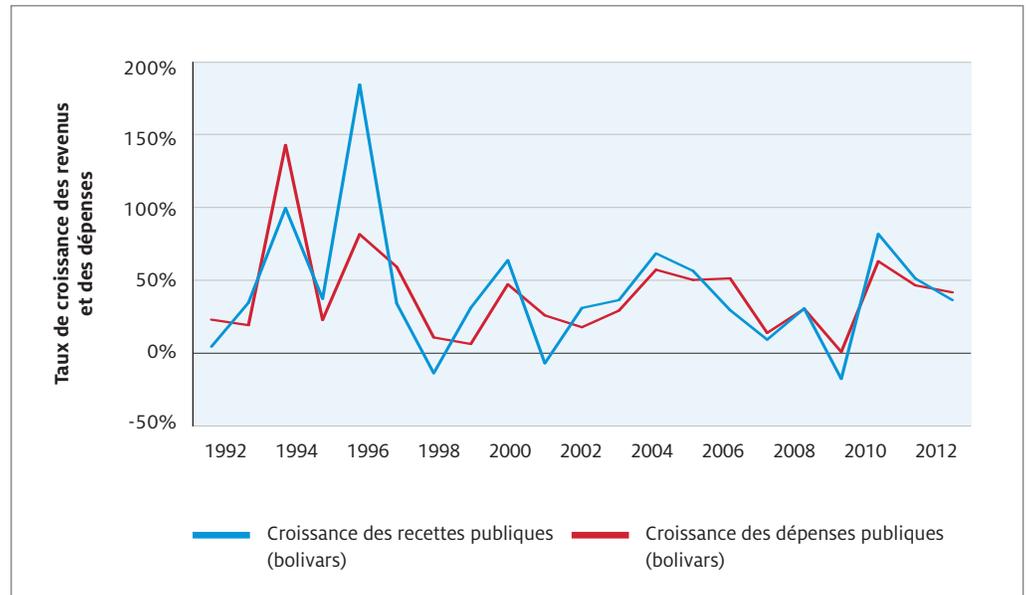
Figure 1 :
Effets des règles budgétaires
ou de leur absence sur la
volatilité des recettes et
des dépenses publiques en
Norvège et au Venezuela

Norvège



Note de synthèse

Venezuela



En général, on compte quatre types de règles budgétaires. Elles sont expliquées dans le Tableau 1, accompagnées d'exemples tirés de pays riches en ressources naturelles.

Tableau 1 :

Les quatre types de règles budgétaires

Sources : RWI; Budina et al., "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset" (Document de travail du FMI 12/273, 2012).

	Explication ³	Exemple	
Règle d'équilibre budgétaire	Limite aux soldes budgétaires globaux, primaires, courants sur le plan effectif ou structurel	Chili (disposition législative depuis 2006)	Excédent structurel de 1 % du PIB avec clause échappatoire. Ce qui constitue un « solde structurel » est renseigné par les prévisions des recettes tirées de l'exploitation du cuivre et du molybdène sur 10 ans, déterminées par un comité indépendant.
		Mongolie (disposition législative depuis 2010 ; entrée en vigueur en 2013)	Le déficit structurel ne peut pas dépasser 2 % du PIB.
		Norvège (engagement politique depuis 2001)	Le déficit structurel hors pétrole du gouvernement central ne peut pas dépasser 4 %, ce qui représente le rendement réel prévisionnel à long terme des investissements du fonds souverain. Les directives budgétaires permettent des dérogations temporaires à cette règle dans certaines circonstances.
Règle d'endettement	Limite à l'endettement public sous forme de pourcentage du PIB	Indonésie (accord de coalition depuis 2004)	Le total de l'endettement du gouvernement central et des gouvernements locaux ne doit pas dépasser 60 % du PIB.
		Mongolie (disposition législative depuis 2010 ; entrée en vigueur en 2014)	L'endettement public ne peut pas dépasser 40 % du PIB.

³ Solde budgétaire global signifie que les dépenses sont égales aux recettes ; solde budgétaire primaire signifie que les dépenses totales moins le paiement des intérêts sur la dette sont égales aux recettes ; solde budgétaire courant signifie que les dépenses totales moins les dépenses en immobilisations sont égales aux recettes ; solde budgétaire effectif indique que, à tout moment, les dépenses sont égales aux recettes ; solde budgétaire structurel indique que les dépenses sont égales aux recettes lorsque l'économie tourne à son plein potentiel ou à pleine capacité ; un déficit désigne la situation où les dépenses sont supérieures aux recettes ; un excédent signifie que les recettes sont supérieures aux dépenses.

	Explication ³	Exemple	
Règle des dépenses	Limite aux dépenses totales, primaires ou courantes, soit en termes absolus, selon les taux de croissance, soit en pourcentage du PIB	<p>Botswana (disposition législative depuis 2003)</p> <p>Mongolie (disposition législative depuis 2010 ; entrée en vigueur en 2013)</p> <p>Pérou (disposition législative depuis 2003 ; règle modifiée en 2009)</p>	<p>Ratio dépenses publiques/PIB plafonné à 40 %.</p> <p>Croissance des dépenses limitée à la croissance du PIB hors minerais.</p> <p>Croissance réelle des dépenses courantes plafonnée à 4 %. Des dérogations peuvent être faites si le Congrès déclare l'état d'urgence.</p>
Règle des recettes	Plafonnement des recettes globales ou des revenus pétroliers, gaziers ou miniers	<p>Alaska (disposition législative depuis 1976)</p> <p>Botswana (engagement politique depuis 1994)</p> <p>Ghana (disposition législative depuis 2011)</p> <p>Kazakhstan (politique gouvernementale depuis 2010)</p> <p>Timor-Leste (disposition législative depuis 2005)</p> <p>Trinité-et-Tobago (disposition législative depuis 2007)</p>	<p>50 à 75 % des revenus pétroliers moins l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier sont inscrits au budget ; le solde est placé sur l'Alaska Permanent Fund, qui épargne une certaine somme et distribue le reste directement aux ressortissants de l'État.</p> <p>Les recettes minières ne peuvent être utilisées que pour des investissements publics ou épargnés dans le Fonds Pula.</p> <p>Un maximum de 70 % de la moyenne des recettes pétrolières sur sept ans est inscrit au budget. Un maximum de 21 % est affecté à un fonds de stabilisation. Un minimum de 9 % est affecté à un fonds du patrimoine pour en faire bénéficier les générations futures. Les pourcentages sont sujets à modification tous les trois ans.</p> <p>8 milliards USD plus/moins 15 % (en fonction de la croissance économique) des recettes pétrolières sont transférés, chaque année, du Fonds national vers le budget.</p> <p>Les recettes inscrites au budget en provenance du Fonds pétrolier ne peuvent pas dépasser 3 % de la richesse pétrolière nationale. Des dérogations peuvent être faites à condition que le gouvernement fournisse une explication détaillée au parlement, ainsi que certains rapports.</p> <p>Un maximum de 40 % des recettes excédentaires du pétrole et du gaz par rapport aux recettes estimatives sera utilisé pour financer le budget ; le reste sera déposé sur le fonds du patrimoine et de stabilisation. Une moyenne des recettes sur 11 ans est utilisée pour les prévisions budgétaires.</p>

L'emploi d'une règle budgétaire dans un pays riche en ressources donnera probablement lieu à des périodes successives d'excédent et de déficit budgétaires (voir la Figure 2). Par exemple, supposons que le gouvernement péruvien dépense exactement le montant de ses recettes en 2012 (c.-à-d. qu'il suit la règle de l'équilibre budgétaire).

Si les recettes augmentent de 5 % en 2013, mais que la règle dit que le gouvernement ne peut pas augmenter ses dépenses de plus 4 % par an, alors le Pérou doit décider de ce qu'il doit faire avec le revenu excédentaire.

Note de synthèse

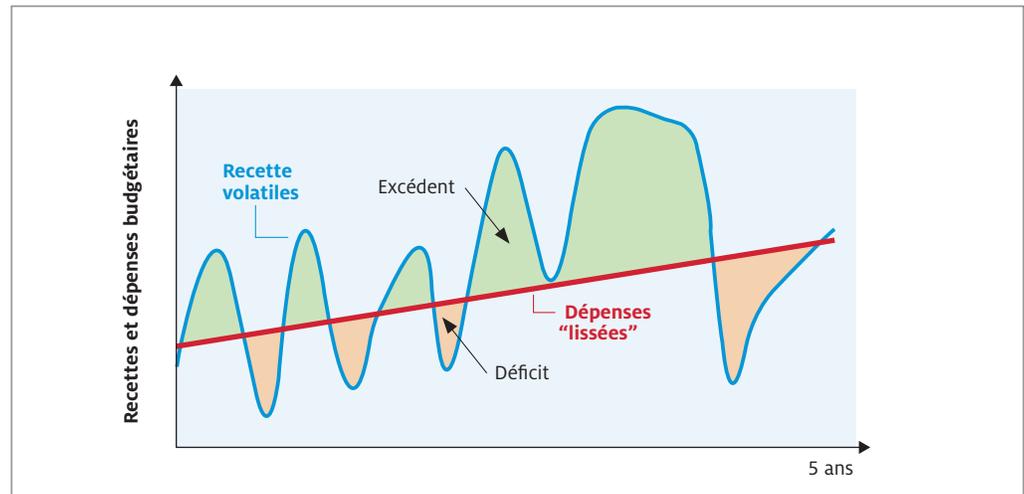
Étant donné que la règle budgétaire limite les dépenses supplémentaires, trois choix s'offrent à lui : réduire les impôts, utiliser l'excédent au remboursement de la dette publique ou placer la somme dans un fonds souverain. Une baisse de la fiscalité en période de recettes exceptionnelles temporaires peut s'avérer contre-productive sur le plan fiscal à long terme et le pays peut déjà se trouver à un niveau d'endettement viable, comme c'est le cas du Pérou. Ainsi, certaines règles budgétaires peuvent entraîner la création de fonds souverains ou fonds de ressources naturelles. Dans le cas du Pérou, le gouvernement a choisi d'affecter la somme à la réduction de la dette publique, mais des discussions sont en cours sur la création d'un fonds de ressources naturelles.

Évidemment, certains gouvernements ont établi des fonds souverains sans avoir adopté de règles budgétaires ni avoir suivi les règles existantes. Mais dans ces pays, la politique macroéconomique et fiscale peut être inconsistante, d'où la volatilité des budgets, du taux de change ou de l'inflation (comme au Koweït), la politique budgétaire peut devenir moins crédible, d'où une baisse de l'investissement privé (comme au Mexique) et les pouvoirs publics peuvent ne pas être tenus de rendre compte de leurs dépenses, d'où de mauvaises décisions en matière d'investissement public ou une mise en œuvre déficiente (comme en Azerbaïdjan).

En somme, les fonds de ressources naturelles en eux-mêmes n'ont aucun effet sur le comportement type des gouvernements. Cependant, lorsque les circonstances sont favorables, les règles budgétaires peuvent entraîner la création d'un fonds de ressources naturelles lequel peut, à son tour, fournir une source de financement à l'appui d'une hausse régulière de l'investissement public, aider à stabiliser les budgets et fournir une dotation pour les générations futures.

Figure 2 :

Effets de la règle de croissance des dépenses – Périodes d'excédent et de déficit budgétaire



Quelle règle budgétaire pourrait convenir à un gouvernement riche en ressources naturelles ?

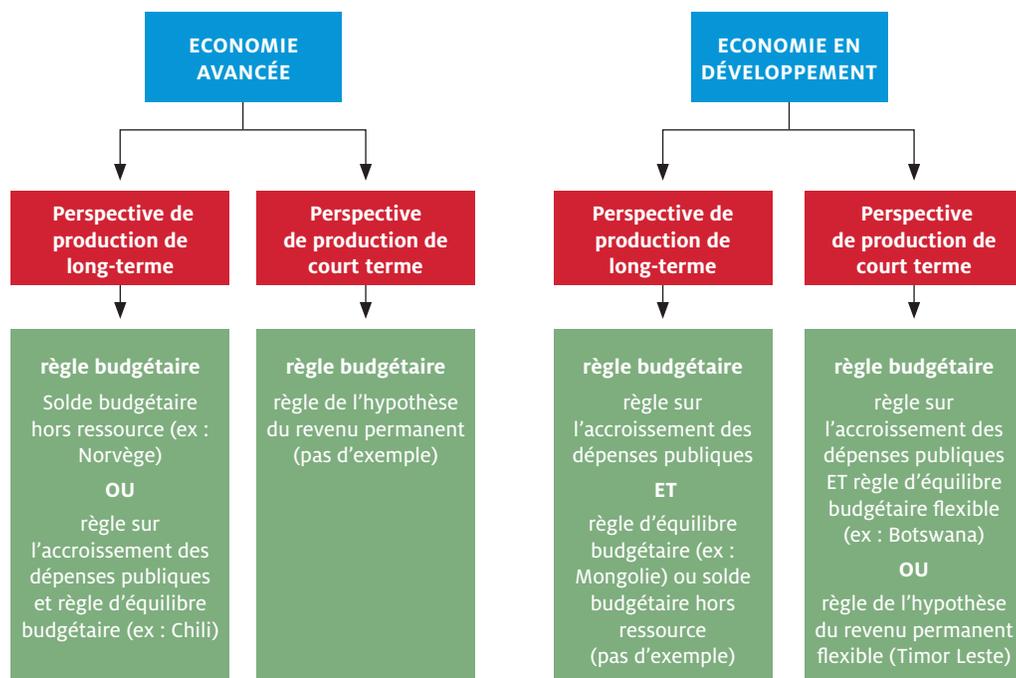
Un important débat est en cours dans les milieux universitaires pour définir la règle budgétaire applicable aux gouvernements riches en ressources. Le Fonds monétaire international (FMI) s'est déjà déclaré en faveur d'une règle appelée hypothèse de revenu permanent (HRP), qui limite les dépenses à partir des revenus pétroliers, gaziers et miniers pendant une année donnée aux intérêts accumulés sur toute la richesse pétrolière, gazière et minière. L'idée est que, puisque le pétrole, le gaz et les minerais ne sont pas renouvelables, leur consommation aujourd'hui est injuste pour les générations futures. En d'autres termes, les richesses du sous-sol devraient bénéficier de manière égale aux générations actuelles et futures.

Selon cette règle, les recettes provenant de l'extraction permettraient de dégager pratiquement la même somme d'argent pour les dépenses publiques pour l'éternité, alors même que la source initiale de financement est limitée (voir la Figure 4). Non seulement cette règle force les gouvernements à épargner une part importante des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles au profit des générations futures, en particulier lorsque la production est à son apogée, mais elle lisse également les dépenses, remédiant ainsi au problème de la volatilité budgétaire. Cependant, le montant que les gouvernements sont en mesure de dépenser d'après cette règle est sensible aux variations des estimations de la richesse pétrolière, gazière ou minière ; les gouvernements peuvent relever leurs hypothèses en matière de prix ou de production pour donner l'impression que la valeur du pétrole, du gaz ou des minéraux est plus élevée, augmentant ainsi « l'espace budgétaire » disponible pour les dépenses courantes. De même, dans les pays en développement qui ont une bonne infrastructure et des besoins de financement pour des programmes sociaux, il peut y avoir de bonnes raisons d'accroître les dépenses durant les premières années de production pour s'attaquer aux goulets d'étranglement – comme la pénurie d'électricité, d'eau propre ou d'enseignants qualifiés – afin de stimuler la croissance et diversifier l'économie.

Récemment, l'opinion du FMI s'est quelque peu modifiée. Reconnaisant que les pays en développement pauvres en capital ont besoin de financement public pour assurer la croissance de leur économie, le personnel du FMI privilégie maintenant une approche à deux vitesses. Les gouvernements d'économies avancées devraient employer une règle HRP s'il leur reste moins d'une vingtaine d'années de production, mais pourraient recourir à une règle de solde primaire hors ressources naturelles (par ex., la règle de la Norvège) ou une règle de croissance des dépenses couplée à une règle d'équilibre budgétaire « lissé » s'ils sont dotés de ressources de longue durée (par ex., la règle du Chili). Les gouvernements de pays à faible revenu, avec une durée de production résiduelle limitée, devraient appliquer une règle de croissance des dépenses, combinée à une règle de solde primaire hors ressources « flexible » ou une règle HRP qui prévoit une certaine marge de tolérance pour une hausse des dépenses pendant les premières années de production, comme au Timor-Leste. Cependant, les pays à faible revenu avec de nombreuses décennies, voire des siècles de ressources à extraire, pourraient souhaiter employer une règle de croissance des dépenses en même temps que soit une règle d'équilibre budgétaire « lissé » comme au Chili, soit une règle de solde primaire hors ressources « flexible » (voir l'explication des différentes règles dans le Tableau 1). L'arbre de décision du FMI est illustré en Figure 3.

Figure 3 :
Arbre de décision du FMI sur les règles budgétaires pour les pays riches en ressources naturelles

Source : Extrait de Baunsgaard et al. (2012)



Note de synthèse

Alors que les conseils du FMI sont désormais plus nuancés et plus adaptables que l'approche uniformisée qu'il a appliquée dans le passé, plusieurs sommités du monde universitaire, dont Paul Collier, Jeffrey Sachs et Michael Spence, ont proposé des règles budgétaires qui préconisent une approche liée au développement. La politique budgétaire ne doit pas reposer exclusivement sur la viabilité budgétaire ou l'équité transgénérationnelle. Les recettes tirées de l'exploitation des ressources devraient d'abord et avant tout servir à financer les investissements publics dans les infrastructures, les institutions gouvernementales, ainsi que les secteurs de la santé et de l'éducation. Il est vrai qu'une augmentation des investissements publics peut donner naissance au syndrome hollandais si la capacité d'absorption du pays est limitée ; après tout, l'accroissement des dépenses peut simplement causer une hausse de la demande d'importations, entraînant l'appréciation du taux de change ou incitant les entrepreneurs locaux à relever leurs prix plutôt qu'à accroître leur offre. Mais si elles sont effectuées correctement, les dépenses publiques peuvent encourager l'investissement privé en créant un environnement dans lequel le secteur privé peut devenir plus compétitif sur la scène mondiale.

La détermination du montant à consacrer aux investissements publics ou pour stimuler la consommation immédiate parmi les classes pauvres et du montant à épargner sous forme d'actifs financiers (par ex., dans un fonds de ressources naturelles) dépend de deux éléments : le retour social sur investissement et le besoin de disposer d'une épargne de précaution pour servir d'amortisseur en cas de baisse imprévue des recettes de l'État. En somme, si un pays a un besoin urgent d'investissement public pour assurer la croissance de son économie, si le gouvernement dépense intelligemment les fonds publics (c.-à-d. qu'il existe une grande capacité d'absorption du secteur public) et que le secteur privé a la capacité de construire l'infrastructure et de fournir les services nécessaires, alors le pays est considéré comme ayant un retour social sur investissement élevé. Dans ce cas, le gouvernement devrait dépenser plus et épargner moins. Mais en fait, le gouvernement devrait épargner légèrement plus que le montant dicté par une simple analyse du retour social sur investissement public, puisqu'il aura besoin d'un réservoir de fonds à sa disposition pour faire face aux fluctuations cycliques et atténuer les périodes de surchauffe et de récession si communes dans les pays riches en ressources (illustrées pour le Venezuela en Figure 1). Il devrait aussi chercher à compenser l'épuisement d'une ressource limitée et à transmettre un héritage aux générations à venir.

Les règles budgétaires doivent, par conséquent, refléter les objectifs au niveau national et les particularités du pays. Par exemple, si le gouvernement a pour objectif de stabiliser le budget, il pourra appliquer la règle de croissance des dépenses. Si son objectif est de stabiliser le budget et d'épargner pour les générations futures, il pourra utiliser une règle de type HRP ou la règle des recettes qui repose sur la moyenne à long terme des recettes tirées de l'exploitation des ressources. Si l'objectif est de stabiliser le budget et d'assurer le financement du développement au cours des premières années de production, tout en constituant une réserve d'argent en cas d'urgence ou de récessions cycliques, alors le gouvernement pourra adopter une règle plus éclectique, par ex., inscrire au budget 70 % de la moyenne des recettes minières sur 11 ans et déposer le reste dans un fonds de stabilisation du pétrole ou des minerais, qui servira à compenser les éventuelles baisses de recettes par rapport aux prévisions (voir la règle intermédiaire en Figure 4).

En règle générale, le pourcentage épargné devrait augmenter si le taux de rendement prévu des investissements étrangers est élevé, si la vitesse d'épuisement des ressources est rapide ou si le risque de chocs budgétaires ou financiers menaçant l'économie est élevé. Inversement, l'espace budgétaire devrait s'accroître à mesure que les capacités d'absorption augmentent, en présence de besoins importants en matière de développement, face à un taux élevé de pauvreté absolue et si la dette publique est insoutenable et doit être remboursée (voir le Tableau 2). La situation politique sur le plan national doit être également prise en compte. S'il est probable que de fortes pressions

politiques seront exercées sur le gouvernement pour qu'il dépense plus, la règle budgétaire devrait lui accorder un espace budgétaire supplémentaire, comme c'est le cas pour le Ghana. Par contre, si les gouvernements futurs étaient vraisemblablement enclins à dépenser les recettes de manière plus efficace que le gouvernement actuel, il pourrait être utile de restreindre le pouvoir de dépenser du gouvernement d'aujourd'hui.

Tableau 2 :

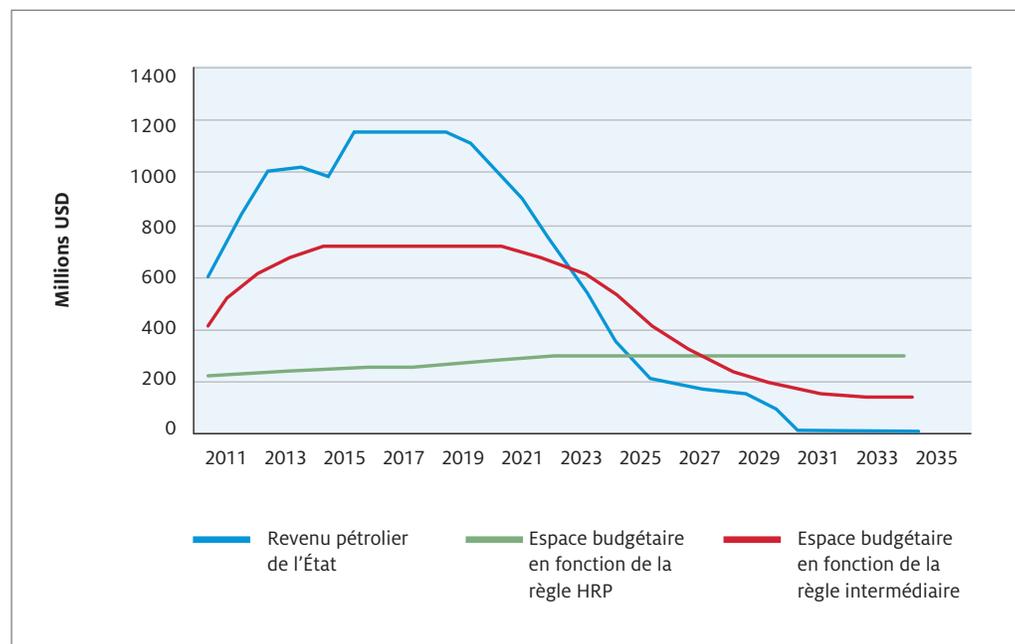
Lignes directrices pour la conception d'une règle budgétaire / du ratio épargne/dépenses

Moins d'espace budgétaire	Plus d'espace budgétaire
Faible capacité du gouvernement à dépenser efficacement	Forte capacité du gouvernement à dépenser efficacement
Les performances du gouvernement ne s'améliorent pas	Les performances du gouvernement s'améliorent
Faible capacité d'absorption du secteur privé	Forte capacité d'absorption du secteur privé
Infrastructures et investissements publics adéquats	Infrastructures et investissements publics inadéquats
Le taux de rendement des investissements étrangers est élevé	Le taux de rendement des investissements étrangers est bas
Vitesse d'épuisement rapide	Vitesse d'épuisement lente
Risque élevé de crises économiques, environnementales ou sociales	Faible risque de crises économiques, environnementales ou sociales
Faible taux de pauvreté	Taux de pauvreté élevé
Trajectoire durable de réduction de la dette publique	Trajectoire insoutenable de réduction de la dette publique

Enfin, si les règles budgétaires sont trop flexibles, elles ne pourront pas servir de mécanisme d'engagement efficace liant les politiques des gouvernements successifs. Si elles sont trop rigides, elles risquent de limiter la capacité du gouvernement à réagir à des situations changeantes ou l'obligeront à trouver le moyen de les contourner. Il est par conséquent essentiel que les règles budgétaires soient conçues de manière appropriée, qu'elles fassent l'objet d'un consensus sur le plan national et qu'elles soient appliquées.

Figure 4 :

Niveaux de dépenses et d'épargne en fonction des différentes règles budgétaires



Note de synthèse

Opérationnalisation des règles budgétaires pour les fonds de ressources naturelles : Règles gouvernant le dépôt et le retrait de fonds

Dans les pays dotés de fonds de ressources naturelles, les règles budgétaires sont souvent converties en deux séries de règles de fonctionnement, celles gouvernant le dépôt et le retrait des fonds. Les règles relatives au dépôt définissent les recettes pétrolières, gazières et minières qui doivent être déposées sur le fonds, ainsi que la date du dépôt. Les règles relatives au retrait définissent le montant des recettes pouvant être retiré du fonds à un trimestre ou une année donnée et indiquent où l'argent doit être versé.

Règles gouvernant le dépôt de fonds

Les dépôts sont habituellement effectués par virement électronique directement sur le fonds par l'entité soumise à l'obligation de paiement ou bien ils transitent d'abord par l'administration fiscale avant d'être déposés dans le fonds. La nature des paiements inclus dépend de la réglementation ou de la législation. Les règles les plus complètes exigent que tous les flux de paiements du secteur extractif et autres paiements connexes soient déposés. La liste complète peut inclure :

- les intérêts sur les placements du fonds de ressources naturelles
- les primes (y compris les primes de signature, de découverte et de production)
- les redevances (y compris les redevances en nature)
- les impôts sur les bénéficiaires (y compris l'impôt sur les bénéficiaires exceptionnels, l'impôt sur les bénéficiaires tirés des ressources, l'impôt sur le revenu et la taxe à la production)
- les ventes de « profit oil »
- les taxes à la consommation nette (y compris les droits d'accise, les taxes sur les carburants et le carbone)
- l'impôt sur les gains en capital tirés de la vente de la propriété des droits d'exploration, de développement et de production
- les retenues d'impôt
- les dividendes provenant d'une participation au capital ou d'une vente de biens de l'État
- les droits ou redevances (y compris les droits ou redevances pour le développement, l'exploration, l'octroi de permis, la location et la concession)
- les droits de production (par valeur et volume)
- les frais de transport et d'exploitation des terminaux
- les droits de douane /les prélèvements à l'importation et à l'exportation
- les amendes / pénalités versées au gouvernement

Certains paiements sont habituellement exclus. Par exemple, la constitution de l'Alaska ne prévoit pas le dépôt de l'impôt foncier ou de l'impôt sur le revenu dans l'Alaska Permanent Fund. Ces deux paiements à eux seuls peuvent représenter jusqu'à deux tiers des recettes pétrolières chaque année. Le Wyoming demande uniquement qu'un droit d'accise de 2,5 % prélevé sur le pétrole, le gaz et les minerais soit déposé dans son fonds souverain, le Wyoming Permanent Mineral Trust Fund.

Des dépôts minimum peuvent aussi être obligatoires, en particulier dans les pays qui ont adopté une règle de croissance des dépenses ou d'équilibre budgétaire. Par exemple, le Wyoming doit déposer 75 % de l'excédent par rapport au montant de sa politique de dépenses publiques, lequel constitue une limite à la croissance des dépenses. Pareillement, le Chili doit déposer tous les revenus miniers qui l'amènent à dépasser la limite de l'excédent structurel de 1 % du PIB.

Certains gouvernements précisent également les sociétés qui sont concernées. Au Kazakhstan, par exemple, le gouvernement dresse la liste des sociétés dont les paiements doivent parvenir dans le fonds national. En modifiant la liste chaque année, il peut déterminer le montant des recettes qui seront inscrites au budget et le montant qui sera déposé dans le fonds. En outre, les



entreprises publiques peuvent être traitées différemment des sociétés privées. Les paiements provenant de compagnies pétrolières nationales ou de sociétés publiques d'exploitation minière sont habituellement déposés directement dans le fonds, mais peuvent être soumis à des règles spéciales permettant aux entreprises de conserver une certaine part des bénéfices. Par exemple, 10 % seulement des profits de la Kuwait Oil Company (KOC) sont déposés dans le fonds Kuwait Investment Authority. La société KOC déduit ses coûts, prélève 50 centimes par baril et les recettes des ventes aux raffineries. Le montant restant est transmis au gouvernement.

D'autres règles relatives aux dépôts précisent quels stades de l'exploration, du développement, de la production, du transport, de la transformation et de l'exportation sont couverts. Par exemple, la législation sur la gestion des recettes du Timor-Leste spécifie les paiements « de toutes les opérations pétrolières, y compris la prospection, l'exploration, le développement, l'exploitation, le transport, la vente ou l'exportation de pétrole et autres activités connexes ». À l'inverse, le fonds souverain Abu Dhabi Investment Authority déclare simplement que les dépôts « découlent des recettes pétrolières ».

Enfin, quelques fonds de ressources naturelles demandent le paiement des recettes issues des activités extractives, ainsi que celles issues d'activités non extractives. Par exemple, les produits de la vente de terres agricoles sont déposés dans le fonds national du Kazakhstan.

Règles gouvernant le retrait de fonds

Les règles gouvernant le retrait de fonds précisent la fréquence à laquelle il est possible de retirer des fonds, la destination des fonds, le montant des virements et si une autorisation du parlement est nécessaire. En termes d'échéancier, les retraits peuvent être limités à un seul virement annuel à destination du Trésor public (par ex., à Sao Tomé-et-Príncipe ou à Trinité-et-Tobago), limités à des virements trimestriels pour stabiliser le budget (par ex., au Ghana) ou ils peuvent être laissés à la discrétion du gouvernement (par ex., à Brunei).

Les virements sont habituellement opérés sur le compte du Trésor public, bien qu'il existe des exceptions à l'occasion. L'Alaska Permanent Fund a versé moins de 50 % des sommes déposées,

Note de synthèse

chaque année, directement aux foyers sous forme de « dividende de citoyen ». Les intérêts du Texas Permanent University Fund sont directement versés à l'Université du Texas et à l'université Texas A&M.

Les retraits peuvent également être affectés à des objectifs de développement particuliers. Les retraits du Pension Reserve Fund du Chili, qui ne peuvent excéder les retours sur investissement du fonds de l'année précédente, doivent servir à financer les retraites, ainsi que les systèmes de protection et de sécurité sociales. Le National Wealth Fund de la Russie doit utiliser ses fonds pour financer les obligations découlant des régimes de retraite. Les recettes pétrolières du Ghana doivent financer les projets de développement sur le plan national. Les retraits du Texas Permanent University Fund doivent être consacrés à des objectifs universitaires bien définis, comme les bourses d'études, les bourses de recherche ou les services aux étudiants. Et les revenus miniers du Botswana doivent servir à financer les investissements publics. Malheureusement, l'affectation des recettes se révèle souvent inefficace en raison du caractère fongible de l'argent ; il est interchangeable avec n'importe quel autre argent, aussi est-il rarement possible de surveiller et de vérifier la destination des fonds. Par exemple, supposons que le Botswana perçoive 10 milliards de dollars à titre d'impôts hors ressources naturelles et qu'il investisse 1 milliard dans les infrastructures. S'il perçoit 1 milliard de plus à titre de revenus tirés de l'extraction de diamants, cela ne signifie pas qu'il consacra 2 milliards aux infrastructures. Il pourrait simplement déclarer qu'il consacre les recettes tirées des diamants aux infrastructures, maintenant le budget de 1 milliard pour les infrastructures, et transférer 1 milliard provenant d'impôts hors ressources des dépenses d'infrastructure à un autre poste budgétaire, par exemple les traitements des fonctionnaires.

Les sommes pouvant être retirées sont généralement déterminées par des règles budgétaires qui, lorsqu'elles existent, sont le plus souvent imposées par la loi. Dans les pays dotés de règles des dépenses ou d'équilibre budgétaire (par ex., le Botswana, la Norvège ou le Chili), les retraits ne doivent pas excéder le déficit budgétaire maximum ou l'excédent minimum.⁴ Les pays avec des règles des recettes suivent des règles plus variées en matière de retraits. À Trinité-et-Tobago, par exemple, si les recettes pétrolières perçues au cours d'un exercice quelconque sont inférieures d'au moins 10 % aux estimations pour l'exercice en question, soit 60 % du manque à gagner soit 25 % du solde du fonds (si ce montant est inférieur) peuvent être retirés. Au Timor-Leste, le montant du retrait, quelle que soit l'année, ne peut dépasser 3 % de la richesse pétrolière nationale, à moins de fournir une justification au parlement. Au Ghana, le fonds de stabilisation possède une série de règles en matière de retrait différente de celles suivies par le fonds du patrimoine. Si le manque à gagner par rapport aux recettes pétrolières prévues est supérieur à 25 % au cours d'un trimestre quelconque, soit 75 % du déficit prévu soit 25 % du solde du fonds (si ce montant est inférieur) pourront être retirés du fonds de stabilisation du Ghana. Les retraits du fonds du patrimoine du Ghana ne pourront être effectués que lorsque les recettes pétrolières seront épuisées et que les deux fonds auront fusionné. À ce moment-là, les retraits ne pourront excéder le montant des intérêts sur le fonds fusionné.

Certains pays ont spécifié les conditions dans lesquelles des dérogations peuvent être apportées aux règles budgétaires. Les exceptions prévues par la loi offrent une certaine flexibilité tout en maintenant la perspective à long terme requise par les règles budgétaires. Par exemple, le Timor-Leste permet des retraits supplémentaires de son fonds pétrolier sur présentation d'une justification au parlement. Les directives budgétaires de la Norvège permettent de déroger à la règle budgétaire si l'économie fonctionne bien en dessous de sa pleine capacité et lorsque la valeur du fonds de ressources naturelles enregistre de grandes variations. Tous les trois ans, le parlement ghanéen revoit le pourcentage de répartition entre son fonds de stabilisation et son fonds du patrimoine.

⁴ La règle d'équilibre budgétaire de la Norvège est un engagement politique qui n'a pas fait l'objet d'une mesure législative.

Alors que les pays mentionnés disposent de règles exhaustives, d'autres ont adopté des règles qui changent souvent, sont insuffisantes ou tout simplement n'existent pas. Ainsi en matière de retraits, le Kazakhstan a connu trois règles radicalement différentes depuis 2005, ce qui limite l'efficacité de ses règles budgétaires en tant que mécanisme d'engagement. En 2009, la Russie a suspendu son objectif de déficit hors pétrole à long terme fixé à 4,7 % du PIB, ainsi que les règles gouvernant les retraits de son fonds de prévoyance. Abu Dhabi, l'Azerbaïdjan et le Brunei n'ont tout simplement pas mis en place de règles en matière de retraits.

Conclusion

Les pays riches en ressources non renouvelables sont confrontés à une série particulière de défis macroéconomiques du fait de leur nature unique : le syndrome hollandais, la volatilité et l'épuisement. Chacun à sa façon peut conduire à un gaspillage des fonds publics ou à l'apparition de cycles d'expansion et de ralentissement économiques. Reconnaisant le caractère unique de cette situation, un grand nombre de pays ont mis sur pied des fonds de ressources naturelles. Cependant, ces fonds en eux-mêmes ne constituent pas la garantie d'une saine gestion macroéconomique – tout au contraire : ils peuvent avoir pour effet d'ébranler la responsabilisation du gouvernement.

Les règles budgétaires sont une série d'outils essentiels dont disposent les pays riches en ressources pour promouvoir une saine gestion macroéconomique. Elles peuvent servir à atténuer la volatilité budgétaire, aider les gouvernements à épargner en cas d'urgence, permettre d'atténuer le syndrome hollandais ou bénéficier aux générations futures. Le plus important est qu'elles peuvent engager des gouvernements successifs en faveur d'une politique macroéconomique commune, intégrant une vision à long terme aux décisions financières du gouvernement dans les pays qui en ont le plus besoin. Le défi est de trouver la série particulière de règles budgétaires spécifiques au contexte, parvenir à un consensus sur la ou les normes, convertir efficacement ces normes en règles gouvernant les dépôts et les retraits, et les mettre à exécution.

Note de synthèse

Bibliographie

Baunsgaard, Thomas et al. "Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries." Note de discussion interne du FMI 12/04, FMI : Washington, D.C., 2012. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf>

Bell, Joseph C. and Teresa Maurea Faria. "Critical Issues for a Revenue Management Law." In *Escaping the Resource Curse*, eds. Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz (New York: Columbia University Press, 2007).

Budina, Nina et al. "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset." Document de travail du FMI 12/273, FMI, Washington, D.C., 2012. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12273.pdf>.

Collier, Paul, Rick Van der Ploeg, Michael Spence and Tony Venables. "Managing Resource Revenues in Developing Countries." Document interne du FMI, Vol. 57, No 1, FMI, Washington, D.C., 2010.

Davis, Jeffrey et al. "Oil Funds: Problems Posing as Solutions?" In *Finance and Development Magazine of the IMF*, Vol. 38, No 4, 2001. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/davis.htm>.

Perry, Guillermo E. "Fiscal Rules and Procyclicality." In *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence*, eds. Guillermo Perry, Luis Servén and Rodrigo Suescun (Washington, D.C.: Banque mondiale, 2008).



Le Natural Resource Governance Institute, une organisation indépendante à but non lucratif, aide les populations à prendre conscience des bénéfices des richesses minérales, pétrolières et gazières de leurs pays par la recherche appliquée et par des approches novatrices en matière de développement des capacités, de conseils techniques et de plaidoyer. Nous travaillons avec des gouvernements, des ministères, des organisations civiles, des journalistes, des corps législatifs, des acteurs du secteur privé et des institutions internationales pour promouvoir une gouvernance responsable et efficace dans les industries extractives. NRGI est le fruit d'une fusion entre le Revenue Watch Institute et la Charte des Ressources Naturelles. Plus d'informations ici : www.resourcegovernance.org.

1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Phone: 1.646.929.9750
nrgi@resourcegovernance.org



Le Columbia Center on Sustainable Investment développe et diffuse des approches pratiques et des solutions afin de maximiser l'impact des investissements internationaux sur le développement durable. Le centre entreprend sa mission par une recherche interdisciplinaire, des projets de conseil, un dialogue avec toutes les parties prenantes, des programmes éducatifs et le développement d'outils et de ressources.

435 West 116th Street
New York, NY 10027
Phone: (212) 854-1830
ccsi@law.columbia.edu
www.ccsi.columbia.edu