



République du Ghana

Cadres macrobudgétaires et réformes institutionnelles, l'expérience du Ghana

Conférence du FMI (FAD) sur la gestion budgétaire des secteurs minier et pétrolier en Afrique de l'Ouest (Kempinski, Accra)

*Alhassan Iddrisu
Directeur, ministère des Finances*

28 février 2018

Plan

1. Processus macrobudgétaire au Ghana
2. Cadre institutionnel et réglementaire du processus macrobudgétaire au Ghana
3. Règles budgétaires caractéristiques du cadre macrobudgétaire au Ghana
4. Conclusion

1. PROCESSUS MACROBUDGÉTAIRE AU GHANA

En quoi consiste le cadre macroéconomique ?

Un cadre macroéconomique est un ensemble de projections sectorielles (pour les secteurs réel, extérieur, budgétaire et monétaire) cohérentes entre elles, avec le cadre de politique économique et avec une série donnée d'objectifs macroéconomiques

Liens entre les comptes macroéconomiques

SECTEUR RÉEL

Comptes nationaux (monnaie locale, flux)

Consommation privée
Consommation des administrations publiques
(traitements + achats de biens et services)

Investissement privé
Investissements des administrations publiques

Exportations de biens et services non facteurs
Importations de biens et services non facteurs

SECTEUR EXTÉRIEUR

Balance des paiements (dollars, flux)

COMPTE COURANT

Exportations de biens et services non facteurs
Importations de biens et services non facteurs
Services facteurs (net)
Transferts (nets)
Officiels
Privés

COMPTE DE CAPITAL ET D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Investissement direct
Capital à moyen/long terme (net)
Secteur privé (dont banques)
Administrations publiques
Capital à court terme (net)
Secteur privé (dont banques)
Administrations publiques

Solde global
Réserves (variation des avoirs extérieurs nets)

SECTEUR BUDGÉTAIRE

Comptes budgétaires (monnaie locale, flux)

Recettes
Dons
Dépenses
Courantes
D'investissement

Solde global
Financement
Financement intérieur (net)
Système bancaire
Secteur non bancaire
Financement extérieur (net)

SECTEUR MONÉTAIRE

Autorités monétaires (monnaie locale, stocks)

Avoirs extérieurs nets
Avoirs intérieurs nets :
Crédit net aux adm. publiques
Crédit aux banques
Autres postes (nets)
Monnaie centrale
Monnaie
Réserves bancaires

BCM (monnaie locale, stocks)

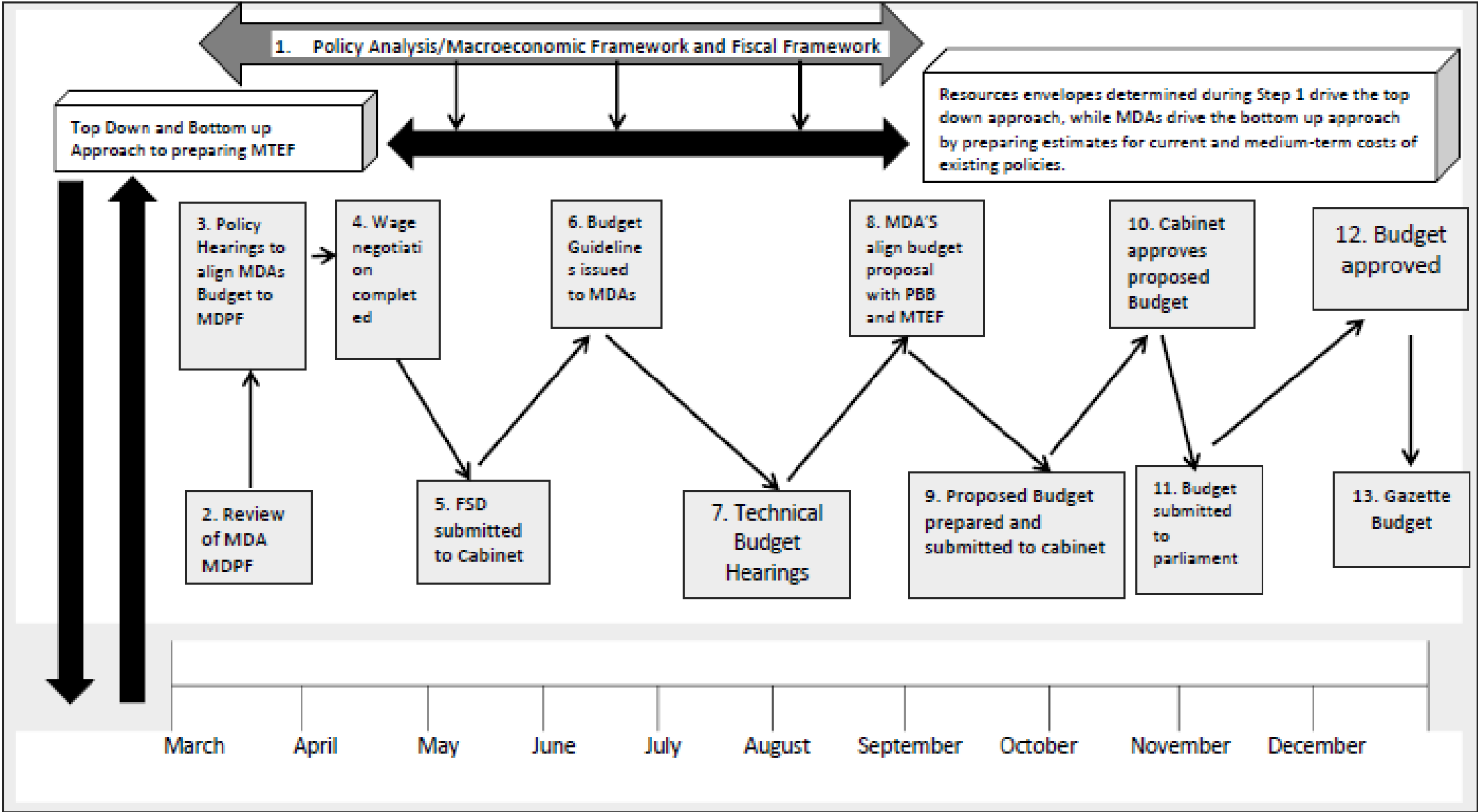
Avoirs extérieurs nets
Réserves bancaires
Avoirs intérieurs nets :
Crédit net aux adm. publiques
Crédit aux secteurs non publics
Autres postes nets
Obligations envers les autorités monétaires
Dépôts du secteur privé

Évolution récente de la situation macrobudgétaire

Indicateurs	2012	2013	2014	2015	2016	2017 prov.	2018
Croissance du PIB réel (%)	9,3	7,3	4,0	3,9	3,7	8,3*	6,8
Inflation annuelle (%)	8,8	13,5	17,0	17,7	15,4	11,8	8,9
Déficit budgétaire (% du PIB)	(11,5)	(10,1)	(10,2)	(6,3)	(9,3)	(6,0)	(4,5)
Solde primaire (% du PIB)	(8,2)	(5,4)	(3,9)	(0,2)	(1,4)	0,7	1,6
Masse salariale (% des recettes fiscales)	53,3	57,6	49,1	43,7	47,1	45,9	42,0
Dette publique brute (% du PIB)	47,9	55,9	70,2	71,6	73,1	68,7**	<70
Taux d'intérêt (obligations du Trésor à 91 jours, %)	23,1	18,8	25,8	24,5	16,4	13,3	n/a
Solde courant (% du PIB)	(11,8)	(11,7)	(9,5)	(7,5)	(6,6)	(4,6)	n/a
Balance commerciale (% du PIB)	(10,2)	(7,9)	(3,6)	(8,3)	(4,2)***	2,3	n/a
Réserves int. brutes (milliards de \$)	5,4	5,6	5,5	5,9	6,2	7,6	n/a
Réserves int. brutes (mois)		2,9	3,8	3,5	3,5	4,3	≥3,5
Taux de change (GHs/\$:dep/app)	-18,4	-15,0	-34,9	-13,9	-9,7	-4,4	n/a

*Note : 1) * moyenne T1-T3 de 2017 2) ** nov. 2017*

Cadre macrobudgétaire et cycle budgétaire



Processus macrobudgétaire au Ghana

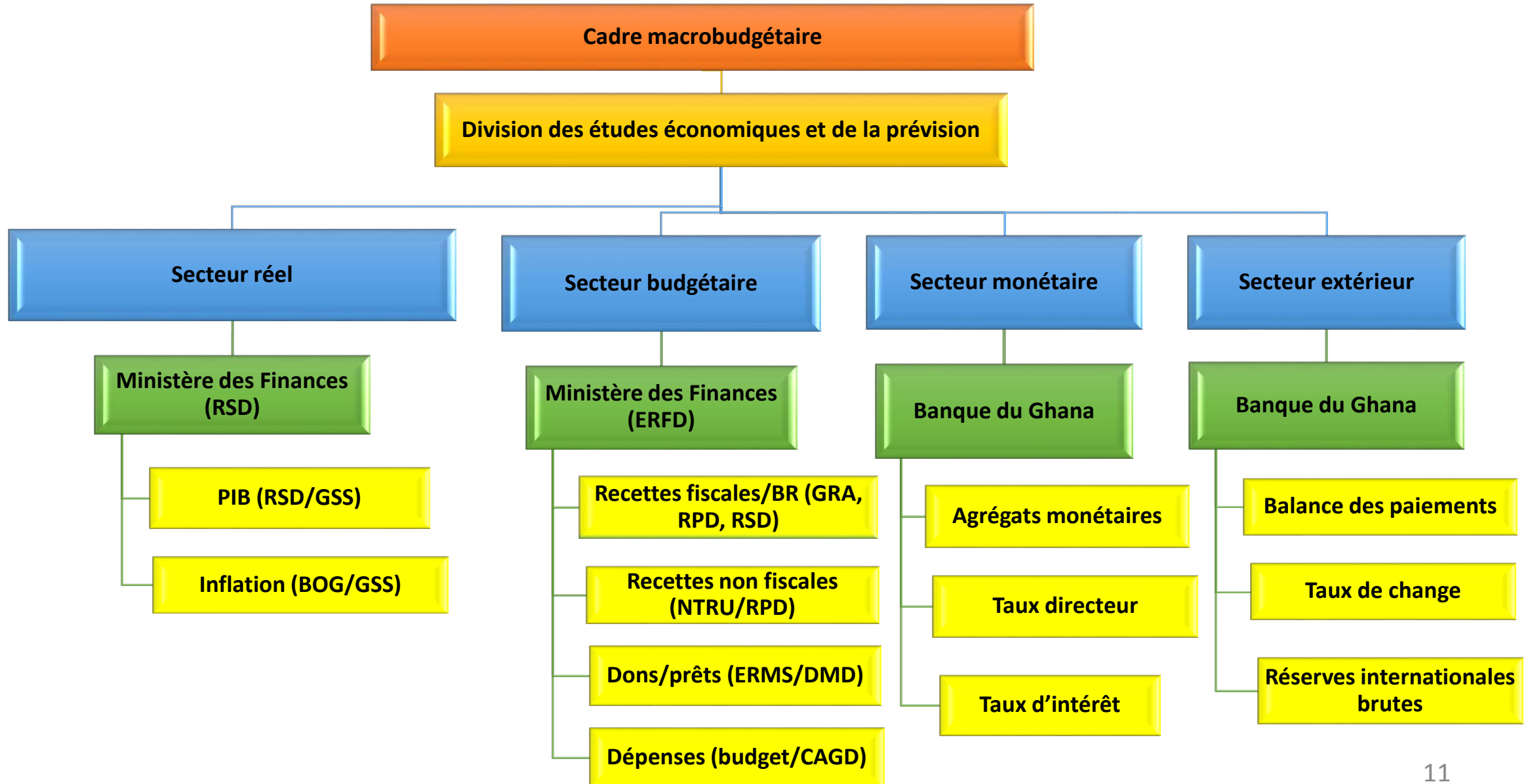
1. *Mars-mai* : Élaboration du cadre macrobudgétaire
2. *Fin avril* : Achèvement des négociations salariales pour servir de base au cadre macrobudgétaire
3. *Fin mai* : Préparation du FSD sur la base du cadre macrobudgétaire
4. *Fin juin* : Préparation et distribution du document d'orientation budgétaire sur la base du cadre macrobudgétaire
5. *Août-novembre* : Mise à jour du cadre macrobudgétaire pour servir de base au budget annuel
6. *Novembre* : Présentation au Parlement du budget annuel sur la base du cadre macrobudgétaire actualisé

2. RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET RÉGLEMENTAIRES

Cadre réglementaire

1. Loi sur la gestion des finances publiques, 2016 (loi 921)
2. Réglementation de la gestion des finances publiques (en cours)
3. Loi sur le réalignement et le plafonnement des fonds affectés, 2017 (loi 947)
4. Loi sur la gestion des recettes pétrolières, 2011 (loi 815)
5. Loi sur les taxes à l'importation de l'Union africaine, 2017 (loi 952)
6. Loi sur les ministères, départements et agences (rétention des fonds), 2007 (loi 735)
7. Lois d'habilitation de tous les fonds affectés (DACF, NHIF, GETF, fonds routier, etc.)
8. Loi sur la Banque du Ghana, 2002 (loi 616)
9. Règlementation de l'administration financière, 2004 (LI 1802)
10. Critères de réalisation dans le cadre du programme appuyé par le FMI

Cadre institutionnel



Cadre institutionnel

1. Commission technique chargée des prévisions du PIB
2. Commission technique chargée des prévisions des recettes pétrolières
3. Commission technique chargée des prévisions des recettes
4. Commission de coordination de la politique économique (EPCC)
5. Rôle de l'équipe de gestion économique (EMT) : renforcé pour exercer davantage de contrôle et conseiller sur les questions macrobudgétaires
6. Cabinet : approbation des propositions macrobudgétaires au niveau de l'exécutif
7. Parlement : approbation du budget basé sur le cadre macrobudgétaire

Réformes institutionnelles

1. *Réformes de la gestion des finances publiques*

- a) Création du Comité de l'intérêt public et de la responsabilité (PIAC)
- b) Mise en place du fonds de stabilisation et de patrimoine
- c) Création du Comité consultatif pour la gestion des fonds pétroliers du Ghana
- d) Principes et indicateurs de politique budgétaire désormais inscrits dans la loi sur la gestion des finances publiques
- e) Revue à mi-parcours obligatoire désormais inscrite dans la loi sur la gestion des finances publiques
- f) Négociations salariales obligatoirement achevées en avril chaque année
- g) Document de stratégie budgétaire obligatoire à soumettre au cabinet avant mai

2. *Assistance technique*

- a) Document de planification macrobudgétaire et de stratégie budgétaire du FMI
- b) Examen fonctionnel du ministère des Finances par le FMI (y compris les divisions ERFD – Prévisions et risques budgétaires)
- c) Aide du SECO à l'élaboration d'un modèle FPP

3. RÈGLES BUDGÉTAIRES RÉGISSANT LE CADRE MACROBUDGÉTAIRE

Estimation des recettes pétrolières de référence

- On estime les recettes pétrolières de référence (BR) conformément à la première annexe à la loi sur la gestion des recettes pétrolières (PRMA) comme suit :

Prix :

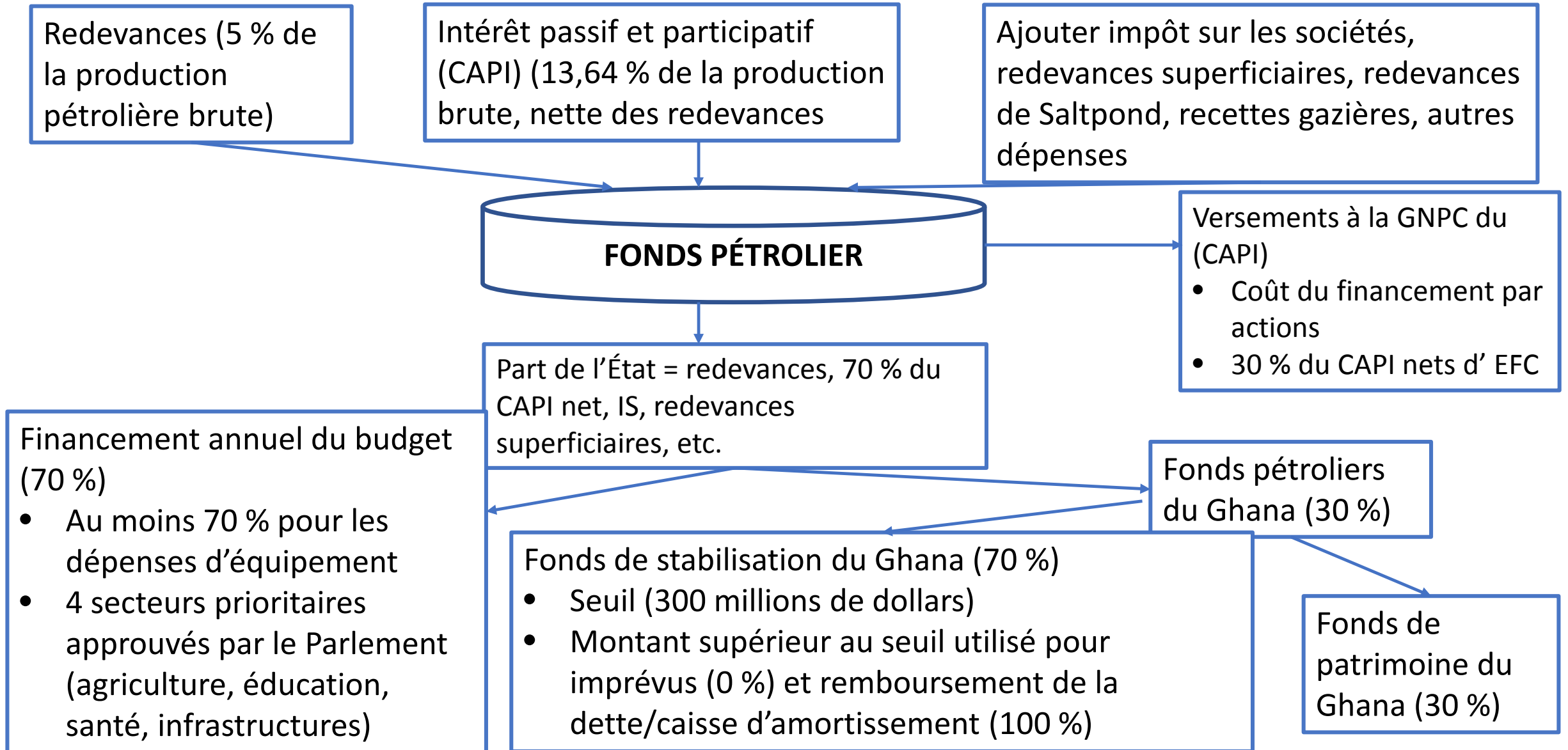
- $P_{t+1} = (P_{t-4} + P_{t-3} + P_{t-2} + P_{t-1} + P_t + P_{t+1} + P_{t+2}) / 7$

Production :

- $Q_{t+1} = (Q_{t-1} + Q_t + Q_{t+1}) / 3$

- Les estimations sont certifiées par un certificateur indépendant en application de la loi sur la gestion des recettes pétrolières.

Sources et répartition des recettes pétrolières – loi sur la gestion des recettes pétrolières



Recettes pétrolières et utilisation de ces recettes

RECETTES

SRN	POSTES	UNITÉ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
1	TOTAL RECETTES	M USD	444,12	541,62	846,77	978,02	396,17	247,18	3 453,88
2	REDEVANCES	M USD	122,94	150,75	175,41	192,81	104,21	57,85	803,97
3	INTÉRÊT PASSIF ET PARTICIPATIF	M USD	321,18	390,43	453,57	499,33	270,08	149,94	2,084,54
4	IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	M USD	-	-	216,99	284,55	20,41	29,55	551,49
5	REDEVANCES SUPERFICIAIRES	M USD	-	0,45	0,80	0,91	0,47	0,47	3,08
6	RECETTES GAZIÈRES	M USD	-	-	-	-	0,55	9,30	9,86
7	REVENU DES INVESTISSEMENTS SUR LES FONDS NON DISTRIBUÉS	M USD	-	-	-	0,12	0,03	0,07	0,23
8	DIFFÉRENTIEL DE PRIX - UNIPEC	M USD	-	-	-	0,30	0,42	-	0,72

UTILISATION

SRN	POSTES	UNITÉ	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
1	GNPC	M USD	207,96	230,95	222,42	180,71	126,86	88,50	1,057,40
2	dont COÛT DU FINANCEMENT PAR ACTIONS	M USD	132,48	124,63	68,32	44,16	65,61	58,11	493,32
3	dont INTÉRÊT PASSIF ET PARTICIPATIF NET	M USD	75,48	106,32	154,10	136,55	61,25	30,38	564,08
4	ÉTAT	M USD	236,16	310,67	624,25	797,31	260,97	140,54	2 369,89
5	dont FINANCEMENT ANNUEL DU BUDGET	M USD	166,96	286,55	273,20	409,07	239,30	98,38	1 473,45
6	dont FONDS PÉTROLIERS DU GHANA	M USD	69,21	24,12	351,05	388,23	21,67	42,16	896,44
7	dont FONDS DE STABILISATION DU GHANA	M USD	54,81	16,88	245,73	271,76	15,17	29,51	633,87
8	dont FONDS DE PATRIMOINE DU GHANA	M USD	14,40	7,24	105,31	116,47	6,50	12,65	262,57
9	TOTAL	M USD	444,12	541,62	846,67	978,02	387,83	229,03	3 427,29

Règles budgétaires applicables au transfert des fonds affectés

1. À compter de l'exercice 2017, les fonds affectés sont distribués en application de l'article 3 de la loi sur le réalignement et le plafonnement des fonds affectés
2. Allocation budgétaire chaque année aux fonds affectés représente 25 % des recettes fiscales
3. Les fonds affectés plafonnés représentant 25 % des recettes fiscales sont alloués à chaque fonds affecté selon un coefficient de pondération approuvé par le Parlement dans le cadre du budget annuel de l'exercice
4. Le coefficient est fonction des recettes qui auraient été normalement allouées aux fonds affectés s'ils n'avaient pas été plafonnés, et du coefficient correspondant qui aurait été appliqué aux fonds affectés

Impact budgétaire des fonds affectés

1. Avant la loi, les fonds affectés représentaient 37 % environ des recettes fiscales en moyenne.
2. Durant l'exercice 2017, les fonds affectés ont représenté 28,4 % environ des recettes fiscales après l'application de la loi, ce qui a libéré un espace budgétaire de 4,6 milliards de GHS (2,3 % du PIB)
3. Dans le budget 2018, l'application de la formule aux fonds affectés a libéré 3,7 milliards de GHS (1,5 % du PIB) d'espace budgétaire, ce qui a réduit les rigidités budgétaires

Indicateurs budgétaires dans la loi sur la gestion des finances publiques

1. Solde primaire hors pétrole ou solde budgétaire hors pétrole, en pourcentage du produit intérieur brut
2. Deux éléments parmi les suivants :
 - i. Dette publique en pourcentage du PIB
 - ii. Dépenses d'équipement en pourcentage des dépenses totales
 - iii. Recettes en pourcentage du PIB
 - iv. Masse salariale en pourcentage des recettes fiscales

Résultats des indicateurs budgétaires

Srnr	Indicateurs budgétaires	2017		2018
		Objectif	Prov.	Objectif
1	Solde primaire hors pétrole en pourcentage du PIB	-1,0%	-0,6%	0,3%
2	Solde budgétaire hors pétrole en pourcentage du PIB	-7,6%	-7,2%	-5,9%
3	Dettes publiques en pourcentage du PIB	73,1%	<70%	NA
4	Dépenses d'équipement en pourcentage des dépenses totales	11,5%	11,9%	11,1%
5	Recettes en pourcentage du PIB	21,3%	20,0%	21,1%
6	Masse salariale en pourcentage des recettes fiscales	42,5%	45,4%	42,0%

Règles budgétaires imposées par les engagements internationaux

1. CEDEAO

1. *Critères de convergence de premier rang*

- i. Déficit budgétaire en pourcentage du PIB $\leq 3 \%$
- ii. Inflation $\leq 10 \%$ ($\leq 5\%$ à partir de 2019)
- iii. Financement par la Banque centrale en pourcentage des recettes fiscales de l'année précédente $\leq 10\%$
- iv. Réserves extérieures brutes ≥ 3 mois d'importations

2. *Critères de convergence de second rang*

- v. Variation du taux de change nominal de $\pm 10 \%$
- vi. Ratio dette publique/PIB $\leq 70 \%$

Règles budgétaires imposées par les engagements internationaux

2. FMI (point de référence des critères de réalisation : décembre 2017)

i. Solde budgétaire primaire

- *1,3 milliard GHS contre un plafond de 704 millions de GHS*

ii. Masse salariale

- *14,4 milliards de GHS contre un plafond de 14,0 milliards de GHS*

iii. Non-accumulation de nouveaux arriérés intérieurs (plafond, millions de cedis)

- *Aucune accumulation d'arriérés intérieurs*

iv. Non-accumulation d'arriérés extérieurs

- *Aucune accumulation d'arriérés extérieurs*

v. Variation nette de l'encours des arriérés (plafond, millions de cedis)

- *Apurement de 3,0 milliards de GHS contre un plancher de 3,2 milliards de GHS*

Règles budgétaires imposées par les engagements internationaux

2. FMI (critères de réalisation)

vi. Financement brut par la Banque du Ghana des administrations et des entreprises publiques

- *15,38 milliards de GHS contre un plafond de 15,39 milliards de GHS*

vii. Nouvelle dette extérieure non concessionnelle contractée ou garantie pour des projets (cumulée depuis le début de 2015)

- *XXXX dollars contre un plafond de 2,25 milliards de dollars*

4. CONCLUSION

Conclusion

1. Les réformes institutionnelles, en particulier l'adoption de la loi sur la gestion des finances publiques et de la loi sur la gestion des recettes pétrolières, entre autres, ont renforcé les processus macrobudgétaires
2. La loi sur la gestion des finances publiques est en cours de modification pour ajouter un plafond de déficit budgétaire de 5 % du PIB afin de favoriser un assainissement des finances publiques
3. Les fonctions de prévision et la coordination, ainsi que la gestion des risques budgétaires, sont à juste titre rationalisées pour améliorer la crédibilité du budget

MERCI