

Protéger les pauvres



Raffinerie de pétrole et de gaz à Novy Urengoy, en Russie.

LES COURS de nombreux produits de base ont nettement augmenté sur les marchés mondiaux pendant la dernière décennie, même si l'on tient compte des baisses observées pendant la crise mondiale. Pour les pays qui dépendent fortement des recettes tirées des produits de base, ces flambées des cours représentent une manne qu'ils peuvent dépenser ou employer à la réduction de leur dette.

Il peut être tentant de dépenser ces recettes, mais l'exercice est périlleux. Si, ultérieurement, les cours des produits de base baissent, il peut alors être nécessaire de réduire les dépenses, parfois de façon drastique. Pour un pays, financer ses dépenses avec les recettes des produits de base revient fondamentalement à introduire l'instabilité mondiale dans l'économie nationale.

Il apparaît plus prudent d'utiliser ces recettes exceptionnelles pour réduire la dette et augmenter les actifs, comme le font, par exemple, la Norvège et le Chili. Ces pays, qui exportent respectivement du pétrole et du cuivre, ont déconnecté leurs dépenses publiques des variations

à court terme des cours des produits de base. Ils appliquent une règle budgétaire qui consiste à restreindre les dépenses ou les impôts (souvent par voie légale) pour maintenir la discipline et réduire l'instabilité. D'autres pays ont adopté une démarche similaire. Au cours de la dernière décennie, le Nigéria (plage de gauche du graphique) et la Russie (plage de droite), deux pays exportateurs de pétrole, ont ramené leur dette publique de 100 % à 10 %, approximativement, du PIB, ce qui les a aidés à surmonter la récente crise en maintenant à leur niveau, voire en accroissant, les dépenses publiques hors intérêts (y compris les dépenses sociales) sans compromettre la viabilité de leur dette à long terme.

Épargner plutôt que dépenser les recettes tirées des produits de base semble être préférable pour les finances d'un pays, mais les citoyens seront-ils vraiment mieux lotis? Les économistes admettent depuis longtemps que la meilleure façon d'évaluer les politiques économiques est d'évaluer les effets sur le bien-être économique, la *prospérité*. Nous examinons les conséquences de diverses politiques budgétaires sur la prospérité pour un pays qui exporte une

Les pays exportateurs de produits de base peuvent réduire leur dette tout en continuant de protéger les plus démunis

*Evan Tanner
et Jorge Restrepo*

ressource naturelle (pétrole ou minéraux). Nous utilisons ce qu'on appelle un *modèle dynamique d'équilibre général* (voir encadré) qui nous permet, à partir de données observées, de simuler les effets de différentes politiques ou de facteurs extérieurs (chocs) sur une économie. Nous supposons que l'entreprise exportatrice du produit de base appartient à l'État (ce qui est le cas dans certains pays), de sorte que les recettes publiques sont directement liées aux variations des prix de ce produit. Les chocs extérieurs qui influent sur les prix à l'exportation auront alors aussi des conséquences directes sur le budget de l'État.

Nous notons que la politique la plus prudente consiste à appliquer une règle budgétaire qui lie les dépenses publiques à des facteurs à long terme. Mais le meilleur moyen de protéger les pauvres contre l'instabilité économique est de suivre une règle, que nous appelons règle de l'excédent structurel, selon laquelle l'État accumule des actifs qu'il peut utiliser pour aider les plus démunis pendant les récessions.

Des hauts et des bas

Dans notre modèle, nous supposons que, lorsqu'il dépense les recettes qu'il tire des produits de base, l'État achète des biens et des services au secteur privé. Par ces achats, il transfère les recettes d'exportation aux agents privés, et doit choisir quand dépenser ces recettes — en d'autres termes, décider de leur répartition dans le temps.

Selon l'une des options envisagées dans le modèle, l'État dépense simplement les recettes dès qu'il les perçoit. Il s'ensuit des cycles de hausses et de baisses : les dépenses augmentent lorsque les cours des produits de base montent, et diminuent lorsque les cours fléchissent. En gros, l'État intègre alors l'instabilité mondiale dans l'économie nationale.

Cette instabilité ne touche pas tous les ménages de la même façon. Les pauvres qui n'ont pas accès aux services financiers sont les plus vulnérables. Nous supposons que ceux qui dépensent leur salaire au fur et à mesure (voire qui vivent de façon encore plus précaire) ne peuvent moduler leur consommation, car ils ne peuvent pas emprunter et n'ont pas accumulé assez

d'épargne pour faire la soudure en cas de perte de revenu. En fait, même lorsque la situation est meilleure, certains doivent compter sur l'aide de l'État. Leur niveau de vie peut fortement baisser pendant une récession, surtout si leur revenu diminue

Au lieu de ces cycles de hausses et de baisses, l'État pourrait lier les dépenses à un niveau à long terme des prix à l'exportation (plutôt qu'à leur niveau actuel).

au moment où la récession force l'État à réduire les prestations en faveur des pauvres et des chômeurs.

Pour un autre segment de la société, toutefois, l'instabilité des dépenses publiques est peut-être moins préoccupante. Les ménages qui ont accès aux marchés des actifs et du crédit (consommateurs «optimisateurs») peuvent atténuer les effets de cette volatilité. Mais les ménages moins fortunés doivent compter sur les pouvoirs publics pour s'en protéger.

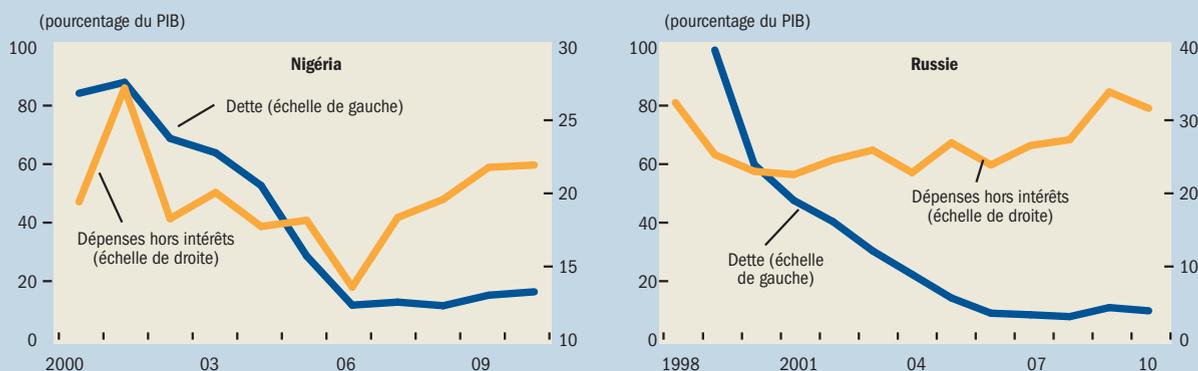
Gagnants et perdants

Au lieu de ces cycles de hausses et de baisses, l'État pourrait lier les dépenses à un niveau à long terme des prix à l'exportation (plutôt qu'à leur niveau actuel), ce qui protégerait l'économie nationale contre l'instabilité mondiale. Ainsi, les dépenses seraient plus stables, tant pendant les récessions que pendant les périodes plus fastes.

Une telle politique peut être appliquée au moyen d'une règle budgétaire plafonnant les dépenses et/ou les emprunts publics. Si elle est bien conçue, cette règle peut parfois soutenir la discipline budgétaire et réduire l'instabilité. Toutefois, elle ne peut éliminer les facteurs fondamentaux qui amènent souvent à relâcher la politique budgétaire (par exemple, des gouvernements

Réduire la dette

Le Nigéria et la Russie ont profité de la flambée des cours des produits de base pour réduire leur dette publique en pourcentage du PIB, tout en maintenant ou en accroissant leurs dépenses pendant la crise mondiale.



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, septembre 2011.
Note : Il s'agit de la dette brute de l'ensemble des administrations publiques.

Le modèle dynamique d'équilibre général

Il y a deux types de consommateurs dans notre modèle : les consommateurs «optimisateurs» (souvent appelés ricardiens), qui ont accès aux marchés de capitaux et peuvent emprunter et épargner, et les consommateurs qui vivent au jour le jour et n'ont pas un tel accès (ils dépensent tout leur revenu disponible et sont plus vulnérables à l'instabilité du marché).

Les membres de ces deux catégories de ménages travaillent dans des entreprises produisant des biens intermédiaires (qui nécessitent une transformation) et des biens de consommation finale. Dans un contexte de concurrence imparfaite, les

entreprises ajoutent une marge à leur coût de revient. Les entreprises ne peuvent ajuster leurs barèmes de salaires et de prix que lorsqu'elles reçoivent un signal à cet effet (Calvo, 1983). Ces variations décalées modifient la production et l'emploi à court terme. Lorsque l'État dépense ses recettes d'exportation, il achète des biens et services aux entreprises qui emploient les ménages. Indirectement, il transfère ses recettes d'exportation à ses citoyens. S'il effectue ses dépenses de façon inégale, les ménages «optimisateurs» (mais pas les autres) peuvent neutraliser cette instabilité d'origine publique en empruntant et en prêtant.

ayant une vision à court terme cherchent à gagner la faveur des électeurs d'aujourd'hui en laissant la facture aux générations futures). Plusieurs pays exportateurs de produits de base suivent avec succès une règle budgétaire dont l'esprit est similaire à celui de la règle que nous proposons. Par exemple, le Nigéria a lié explicitement ses dépenses à un cours de référence à long terme (Okonjo-Iweala, 2008). La Russie doit obligatoirement placer ses recettes dans une caisse de stabilisation lorsque les cours dépassent un certain niveau (Balassone, Takizawa et Zebregs, 2006). Cependant, une règle comme celle que nous envisageons doit être adaptée à la situation de chaque pays. En outre, notre modèle prend en considération des chocs ponctuels (temporaires) sur le cours d'une ressource dont l'offre ne devrait pas s'épuiser rapidement. Il conviendrait de le modifier en cas de changement permanent du cours d'un produit de base ou d'épuisement d'une ressource dans un avenir prévisible.

Une première étape

Toutefois, le simple établissement d'un lien entre les dépenses et le cours à long terme d'un produit de base n'est peut-être que l'une des premières mesures à prendre en vue de protéger les citoyens contre l'instabilité économique. Pour améliorer le bien-être de leurs citoyens, l'État doit faire ce que ses citoyens ne peuvent faire eux-mêmes. Pour protéger les plus vulnérables contre l'instabilité économique, il doit épargner et accumuler en leur nom un volant d'actifs de précaution.

À cet effet, un gouvernement pourrait adopter une règle d'excédent structurel, en vertu de laquelle il s'engage non seulement à lisser les dépenses, mais aussi à réduire la dette publique et à accumuler des actifs. Avec une telle règle, la situation financière d'un pays débiteur s'améliorerait constamment. À un certain moment, le pays cesse d'être débiteur et devient créancier. En vertu de cette règle, les dépenses publiques sont également liées aux actifs. Tandis qu'il accumule des actifs, l'État dépense progressivement plus. Cette accumulation ralentit au fil du temps et finit par s'arrêter, les actifs publics atteignant alors leur limite supérieure.

Avec ces stocks d'actifs, les États pourraient financer leurs dépenses pendant de graves récessions, même si les cours des produits de base s'effondraient ou s'ils ne pouvaient vendre leurs obligations, et ne seraient pas contraints de réduire les dépenses cruciales de protection sociale. Au contraire, ils pourraient préserver leur filet de protection sociale grâce aux actifs

accumulés. C'est pourquoi les consommateurs qui vivent au jour le jour sont mieux lotis avec la règle de l'excédent structurel qu'avec d'autres mécanismes. L'État les aide à moduler leur consommation au moyen, en fait, d'un programme d'épargne de précaution en leur nom.

Les ménages «optimisateurs» ne profitent pas d'une politique d'excédent structurel visant à lisser les dépenses publiques. Dans leur cas, ces efforts sont inutiles, car ils peuvent emprunter sur les marchés mondiaux des capitaux et accumuler leurs propres actifs de précaution.

Il se peut même qu'ils pâtissent de cette politique. Les dépenses publiques augmentent constamment, à partir d'un bas niveau, à mesure que l'État accumule des actifs. Pendant la période initiale, l'État accumule des actifs que ces ménages auraient pu acquérir. En conséquence, ces derniers ont moins de ressources à investir.

C'est pourquoi il se peut qu'une forme moins radicale de la règle de l'excédent structurel soit préférable pour la société dans son ensemble. Pour ce qui est du bien-être des agents «optimisateurs», l'État pourrait élaborer une règle modifiée qui intègre une certaine dose d'instabilité extérieure dans l'économie en laissant les dépenses publiques augmenter légèrement pendant une expansion et en adoptant un profil de dépense plus plat à long terme. ■

Evan Tanner et Jorge Restrepo sont économistes principaux à l'Institut du FMI.

Le présent article s'inspire de l'étude de Carlos Garcia, Jorge Restrepo et Evan Tanner intitulée «Fiscal Rules in a Volatile World: A Welfare-Based Approach», qui a été publiée dans le numéro de juillet-août 2011 du Journal of Policy Modeling.

Bibliographie :

Balassone, Fabrizio, Hajime Takizawa, and Harm Zebregs, 2006, "Managing Russia's Oil Wealth: An Assessment of Sustainable Expenditure Paths," in Selected Issues, Russian Federation, IMF Country Report No. 06/430 (Washington: International Monetary Fund), p. 3-43.

Calvo, Guillermo, 1983, "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework," Journal of Monetary Economics, Vol. 12, No. 3, p. 383-98.

Okonjo-Iweala, Ngozi, 2008, «Le Nigéria veut se racheter», Finances & Développement, Vol. 45 (Décembre), p. 42-44.