

Étude de cas du Chili :

Application d'une règle budgétaire dans le secteur du cuivre

Vue d'ensemble

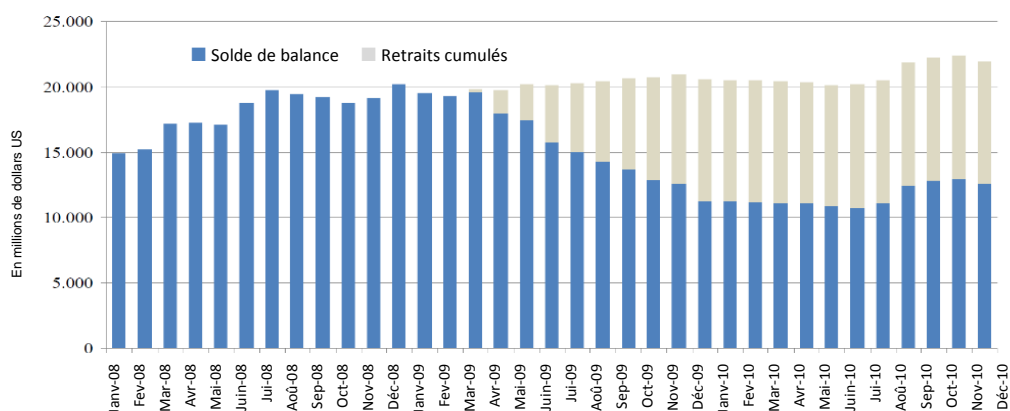
Le Chili, qui est le premier producteur mondial de cuivre avec une industrie connexe représentant la moitié de ses recettes en devises étrangères et environ 16 % de ses recettes totales, est donc sensible aux chocs mondiaux liés aux ressources. Le Chili a malheureusement subi une période prolongée de dictature militaire à partir de 1978, aboutissant à une jeune démocratie dans les années 1990 qui a hérité d'une hyperinflation, d'une administration publique en faillite, d'un système bancaire défaillant, d'investissements directs étrangers (IDE) en baisse et d'une cote de popularité très mauvaise auprès de son peuple. Au cours des années 2000, en réponse aux préoccupations concernant le processus budgétaire national et infranational trop discrétionnaire, le **Chili a volontairement adopté une règle budgétaire** qui stipulait les deux points suivants : (1) une cible de budget excédentaire structurel doit être établi ; et, (2) le gouvernement peut afficher un déficit budgétaire structurel étroitement géré.

Au départ, la règle budgétaire fixait une cible budgétaire d'un excédent de 1 % du PIB et visait à atteindre trois objectifs, à savoir (i) recapitaliser la Banque centrale, après le renflouement du système bancaire privé, dans les années 1980 ; (ii) financer certains engagements de retraite et autres éléments de passif ; et, (iii) servir la dette extérieure nette en dollars. En 2006, afin de renforcer la gestion des finances publiques, le **Chili a consacré sa règle budgétaire dans le cadre de la Loi sur la responsabilité budgétaire**. Parmi les autres réformes institutionnelles, le Fonds de stabilisation économique et sociale (le « Fonds ») a remplacé le fonds souverain préexistant et a cherché à protéger l'économie contre les chocs de prix en épargnant de manière contracyclique au cours des périodes où les prix des matières premières sont élevés. L'un des éléments clés de la règle budgétaire apparemment rigide, qui a donné une certaine flexibilité au gouvernement pour faire face à des chocs imprévus, était le droit à un déficit budgétaire, mais dans des conditions strictes liées à la production à long terme et aux prix des matières premières à moyen terme.

L'application de la règle budgétaire a nécessité la mise en place d'une **supervision indépendante** par deux groupes d'experts provenant de sociétés minières, du secteur financier, de centres de recherche et d'universités, qui contrôlent les mouvements de production et des prix des matières premières. Chaque groupe était chargé deux fois par an de se prononcer au sujet de l'écart de production et du prix d'équilibre à moyen terme du cuivre, respectivement. Puis, le gouvernement traduisait ces avis, associait les impôts et les paramètres de dépenses, en une estimation de l'équilibre budgétaire structurel.

Faire des économies en période faste pour se permettre une approche anticyclique (ou contracyclique)

Figure 1 : Le fonds de stabilisation économique et social – un fonds de stabilisation qui stabilise



Source : Velasco, 2011

De 2006 à 2008, la combinaison de prix élevés du cuivre et le respect de la règle budgétaire légale a permis à l'État d'accumuler d'importants excédents qu'il a affectés au Fonds – qui s'éleverait à 13 milliards de dollars US (Velasco, 2011). La règle budgétaire a été strictement observée, même au cours de certaines périodes où une forte pression politique était exercée sur le ministre des Finances pour qu'il augmente les dépenses. Cependant en 2009, lorsque les prix des matières premières et des recettes connexes ont commencé à chuter, les soldes accumulés dans le fonds ont facilité des injections (apports) de fonds importantes permettant de stimuler l'économie (voir les retraits « cumulés » dans la Figure 1)¹, - sans mettre en danger la stabilité de sa dette ou de ses évaluations d'obligations mondiales - lorsque les effets de la crise financière mondiale ont été à leur comble et le prix du cuivre a chuté².

Questions à débattre :

En s'appuyant sur les informations données dans l'étude de cas ci-dessus, veuillez examiner les questions suivantes :

1. Quels sont les avantages relatifs d'inscrire la règle budgétaire dans des cadres institutionnels solides par rapport aux approches plus discrétionnaires, surtout en période de recettes exceptionnelles ?
2. Quels sont les défis liés à la mise en œuvre des règles budgétaires rigides, en particulier dans les pays à faible revenu, et que peut-on faire pour surmonter certains des obstacles rencontrés ?

¹ Velasco, A. (2011), *Fiscal Policy in an Emerging Market Economy (Politique budgétaire dans une économie de marché émergente)*. Harvard, mars 2011.

² Frankel, J. (2011), *A Solution to Fiscal Procyclicality: the Structural Budget Institutions Pioneered by Chile*, (Une solution à la procyclicité budgétaire : les institutions budgétaires structurelles mises au point par le Chili) *Journal Economía Chilena (Journal de l'économie chilienne)*, Banque centrale du Chili, vol. 14(2), pages 39 à 78, août 2011.