



«Le taux de liquidité des banques était en moyenne à 14,67 % alors que la réserve obligatoire est maintenant à 8 %. Ainsi, il y a 6,7 % de liquidité en surplus de la réserve obligatoire. Ce montant, qui équivaut à 43 % des dépenses du dernier Budget (Rs 138,6 milliards) permettra au gouvernement de maintenir des actions pour soutenir la population et poursuivre certains projets. Car il y aura des pertes considérables des revenus de l'État».

Pour sa part Amit Bakhirta, CEO d'Anneau, accueille favorablement la décision du gouvernement de coupler la politique fiscale et la politique monétaire. «C'est le 'Baïl out' de ce siècle. C'est conforme dans les grandes lignes aux mesures que nous avions suggérées et anticipées ! C'est un 'Baïl out' du gouvernement, de l'hôtellerie, des banques commerciale», argue-t-il.

Tout en soutenant que le renflouement des caisses de l'État est une nécessité compte tenu du fait que les recettes fiscales ont lourdement chuté pendant le confinement, il insiste que ces mesures permettront à l'exécutif de disposer des liquidités dont il a besoin pour mener sa politique budgétaire, soutenir un budget agressif et également fournir de nouvelles mesures de relance économique. Mais il tient à préciser que la Banque de Maurice émet ses propres obligations (et non pas du gouvernement mauricien) pour éponger l'excès de liquidité et le distribuer librement au gouvernement. Donc, il ne s'agit pas d'une dette pour le gouvernement ;

il n'y a donc pas d'impact sur le ratio dette/PIB).

Toutefois, invariablement, ce transfert de Rs 60 milliards requerra tôt ou tard qu'on fasse tourner la planche à billets. Amit Bakhirta s'explique : «Nous devons comprendre que, comme la Banque de Maurice émet ses propres obligations et non celles du gouvernement mauricien pour éponger l'excès de liquidité et le distribuer librement à notre gouvernement (elle ne représente pas une dette pour le gouvernement et n'a donc pas d'impact sur notre ratio dette/PIB), cela certes vient comme un coût (taux d'intérêt dont la Banque de Maurice a besoin pour payer les obligations) et sa responsabilité augmente. Lorsque cette obligation de Rs 60 milliards arrivera à échéance (nonobstant la possibilité d'étaler la durée de ces obligations), la Banque centrale imprimera de la monnaie pour respecter ses obligations et cela sera pré-évalué au taux de change réel actuel de la roupie. Cela accentuera la pression de dépréciation de notre roupie».

Les mesures de relance de l'économie seront agressives et s'inscriront pour une partie sur le très court terme. Car ce n'est qu'à ce prix qu'on pourra rééquilibrer les forces du mar-

ché. En temps de récession, l'équation est simple : il faut stimuler la demande et la consommation. Dans le même temps, il convient de libérer les forces productives et, donc, d'agir sur l'offre. Cela au moyen de mesures structurelles et conjoncturelles.

Mais la reconstruction devra être aussi pensée sur le moyen et le long terme. Dans ce contexte, le plan de relance de l'économie et de l'investissement servira de véritable feuille de route pour l'économie mauricienne.

À ce propos, si l'investissement sera crucial pour la relance de la machinerie économique, l'on peut se demander si l'État doit poursuivre les projets budgétaires comme la deuxième phase du Metro Express. Répondant à cette question, Anthony Leung Shing souligne que la trajectoire de sortie de la crise dépendra de divers facteurs. «Selon la théorie keynésienne, le gouvernement peut prendre des mesures d'infrastructure pour redémarrer l'économie. À mon avis, cette pratique de relance est bénéfique dans des situations où l'augmentation des besoins de l'État (main-d'œuvre, matériaux, outils de production, etc.) enclenche un effet multiplicateur dans les secteurs d'activités intérieurs. Dans le cas du projet Metro Express, les fournisseurs, les matériaux, et la main-d'œuvre proviennent principalement de l'étranger ; l'impact économique est réduit. Cependant, même si on choisissait de décaler la deuxième phase du Metro Express, je ne crois pas que ce serait faisable. Le projet, rappelons-le, bénéficie du financement du gouvernement indien (à travers des dons

Risque de perte de capital

Enfermer 30 % des réserves de change du pays (\$ 2 milliards) dans des investissements en roupies en quasi fonds propres signifie que nous stérilisons ces réserves de change pendant au moins 7 à 10 ans, selon Amit Bakhirta (photo). Pour le CEO d'Anneau, il existe clairement un risque de perte de capital qu'il faudra minimiser et gérer.



et ligne de crédit) d'environ Rs 19 milliards et, de ce fait, les fonds ne pourront être utilisés vers d'autres buts», soutient-il.

Alors que nous amorçons une nouvelle décennie, Maurice, comme le reste du monde, se retrouve au pied du mur. Comme le fait remarquer Manisha Dookhony, la crise sanitaire s'est muée en une crise économique et de confiance. Et une crise sociale nous guette. S'inscrivant dans une démarche de reconstruire l'économie, le Budget doit avoir pour ambition de répondre à ces crises et à préparer l'île Maurice de demain.

Vers une détérioration du déficit budgétaire

Le Budget 2020-21 sera un acte d'équilibrage difficile. L'État recevra moins de recettes à la suite du ralentissement économique mais, en même temps, encourra plus de dépenses pour soutenir le pays. Il est

certain que le problème d'équilibre budgétaire ne pourra pas se faire uniquement à travers une compression des coûts, puisque la facture Covid-19 reste inconnue. De l'avis d'Anthony Leung Shing, clairement, «on se dirige vers une détérioration du déficit budgétaire ainsi qu'un glissement

des indicateurs économiques. L'un des indicateurs clés pour mesurer la solvabilité du pays, c'est la dette en pourcentage du PIB. Je m'attends à ce que la dette publique par rapport au PIB atteigne son plus haut niveau, surtout avec la décroissance de 10 % du PIB prévue pour l'année».

AMIT BAKHIRT
FONDATEUR & CEO, ANNEAU

LE BUDGET PLURIANNUEL COMMENT CELA POURRAIT INSTAURER LA DISCIPLINE FISCALE DANS NOTRE PAYS

NOTRE pays enregistre un double déficit (fiscal et du compte courant depuis des décennies maintenant !). Le déficit budgétaire s'est certes amélioré (de -6,2 % du PIB en 2003 à -3,2 % en 2019. Cette année, ANNEAU estime une détérioration entre -3,6 % à -3,8 % du PIB). L'exécution d'un budget déficitaire (budgets à effet de levier) n'est pas un problème tant que son effet de levier peut se faire sentir de manière exponentielle dans la croissance économique (croissance du PIB) et la croissance de la prospérité sociale. Un déficit budgétaire de -3 à -4 % couplé à une dette d'environ 72 % par rapport au PIB (estimations d'Anneau pour 2020 sur la base d'une contraction économique de -15 % du PIB) pour une croissance économique inférieure à 4 % ; il y a sûrement de la place à amélioration, et cette amélioration nécessite humblement un changement de paradigme vers le 'long termisme' dans notre exercice de budgétisation gouvernementale ; c'est-à-dire la budgétisation pluriannuelle.

COMPRENDRE LA BUDGÉTISATION PLURIANNUELLE

Un budget pluriannuel est un exercice de budgétisation et le document résultant qui autorise les crédits d'un gouvernement (c-à-d. les dépenses récurrentes et en capital prévues) et les revenus (impositions, frais,

entre autres) prévus pour deux exercices budgétaires consécutifs ou plus (idéalement pour cinq ans – la durée de son mandat). Ce document peut être un budget biennal, un budget triennal ou un budget quinquennal. Un budget pluriannuel peut également consister en un budget biennal avec un ou deux plans financiers qui servent de plans de dépenses provisoires pour les exercices ultérieurs (c'est-à-dire que les crédits de la première année sont officiellement adoptés, tandis que les 'crédits' de l'année suivante ne le sont pas).

Les types courants de budgets pluriannuels de plus en plus utilisés par les gouvernements à travers le monde peuvent être divisés en deux styles principaux, à savoir : le plan de dépenses est approuvé individuellement chaque année ; et le budget pluriannuel 'classique' (traditionnel) est un plan de dépenses comportant des crédits détaillés et des recettes prévues pour deux exercices budgétaires ou plus. Le plan de dépenses et le plan de recettes pour chaque exercice budgétaire sont approuvés en même temps.

LE MTBF ('MEDIUM TERM BUDGET FRAMEWORK') FONCTIONNE

Ces dernières années, les systèmes financiers de nombreux pays ont subi des changements qui ont entraîné la prolongation de la période de



planification budgétaire. Le modèle classique de budgétisation publique, axé sur un budget annuel, est étendu pour inclure des périodes successives de plusieurs années. Le monde a connu un regain d'intérêt pour la budgétisation pluriannuelle. De plus en plus, les gouvernements du monde entier se demandent maintenant si un passage de la budgétisation annuelle à une période plus longue est souhaitable.

Également connu sous le nom de cadre budgétaire à moyen terme ('MTBF'), la budgétisation pluriannuelle sert à mieux reconnaître l'impact budgétaire des politiques en intégrant le cycle de formulation du budget annuel à moyen terme (trois à cinq ans) par rapport au processus de planification. Idéalement, elle concilie le coût des activités existantes (dépenses récurrentes) et nou-

velles (principalement les dépenses en capital) avec les ressources disponibles à moyen terme. Elle est, en fait, utilisée de diverses manières par les gouvernements pour améliorer la discipline budgétaire sur une plus longue période.

Le processus d'estimation prévisionnelle de l'Australie est un exemple de longue date d'un MTBF indicatif qui essaie de prédire quels seront les budgets sur quatre à cinq ans. D'autres pays, comme les Pays-Bas et l'Autriche, utilisent un plafond budgétaire contraignant qui limite les nouveaux programmes. En fait, les 'déterminants institutionnels clés' de la Banque mondiale pour le succès des MTBF se concentrent sur la question de savoir si une juridiction s'est engagée envers la nouvelle approche de la budgétisation, l'adaptabilité organisationnelle, la capacité technique et les institutions pour le faire avec succès, ainsi que si elles disposent de systèmes budgétaires sains et de réformes de la gestion financière bien ordonnées.

LA DIFFICULTÉ DE LIER LES PLANS STRATÉGIQUES À LONG TERME AUX PROCESSUS DE PLANIFICATION FINANCIÈRE DANS LES CYCLES BUDGÉTAIRES ANNUELS

L'intérêt pour la budgétisation pluriannuelle a été suscitée en partie par la prise de conscience par les gouverne-



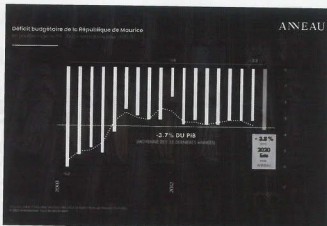
ments de la difficulté de lier les plans stratégiques à long terme aux processus de planification financière dans les cycles budgétaires annuels. La budgétisation pluriannuelle offre aux gouvernements la possibilité de réduire les heures de travail consacrées à l'élaboration du Budget et de réaffecter cet effort au suivi, à l'analyse et à l'innovation. Il convertit également la budgétisation annuelle d'une tâche technique basée principalement sur l'analyse des augmentations de dépenses en une tâche de planification en forçant la prise en compte des objectifs à long terme (le long termisme).

Mais la budgétisation pluriannuelle peut ne certes pas convenir à tout le monde. Les gouvernements locaux désireux de mettre en œuvre un budget pluriannuel sont confrontés à des questions déroutantes : quels sont les différents types de budgets pluriannuels ? Comment la budgétisation pluriannuelle est-elle affectée par la stabilité financière ? Quels facteurs politiques et administratifs doivent être pris en considération lors de l'exécution du budget pluriannuel ? Comment le budget pluriannuel est-il lié à d'autres processus de planification financière (par exemple, l'audit, l'émission de dettes) ? Comment la mise en œuvre d'un budget pluriannuel affectera-t-elle les politiques et processus budgétaires existants ? La budgétisation pluriannuelle réduit-elle la flexibilité politique et / ou administrative ?

Un budget pluriannuel peut être considéré comme un plan de dépenses complet, liant les priorités des pouvoirs publics aux décisions d'allocation des fonds publics. Il est préparé avec un horizon temporel de plus d'un an, sur la base du cadre budgétaire soumis aux prévisions macroéconomiques.

LE DIABLE REPOSE DANS L'EXÉCUTION

Dans la mise en œuvre de la budgétisation pluriannuelle, des prévisions macroéconomiques précises sont d'une importance capitale. L'expérience de nombreux pays à cet égard



«LA JUSTIFICATION D'UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE PLURIANNUEL DEVRAIT ÊTRE LA CROISSANCE EXCÉDENTAIRE DE LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, ET NON SA STABILITÉ»

révèle quelques inconvénients dans le processus de prévision. Premièrement, en raison de leur optimisme excessif, de telles prévisions ne fournissent qu'une prévisibilité limitée de la politique budgétaire, ce qui les rend plutôt inexactes. Deuxièmement, ces prévisions sont rarement perçues de manière rationnelle par le public, qui est conscient de l'utilité limitée des projections présentées. Les estimations des paramètres macroéconomiques publiées par les gouvernements sont souvent critiquées au motif qu'elles sont motivées par des considérations politiques. Pour cette raison, ces prévisions risquent d'être basées sur des hypothèses irréalistes qui ne reflètent pas le véritable potentiel de l'économie.

Il est également souligné que, par exemple, pour certains pays de la zone euro, l'optimisme injustifié dans l'élaboration de prévisions macroéconomiques a été la principale cause du déficit excessif. Par conséquent, il existe un soutien croissant pour l'opinion selon laquelle le processus de prévision des paramètres macroéconomiques des finances publiques

devrait être réalisé par des institutions indépendantes afin de garantir que le cadre budgétaire établi est libre de tout motif politique et garantissant ainsi la responsabilité 'privée' de ces projections 'macro'.

BUDGET ANNUEL VS BUDGET PLURIANNUEL

Bien que la loi de finances annuelle adoptée reste le document principal définissant la politique financière du pays, il convient de rappeler que la plupart des décisions budgétaires dépassent le cycle annuel. À cet égard, une perspective d'un an ne fournit pas une base fiable pour une budgétisation précise. L'une des principales lacunes du budget annuel traditionnel est qu'il conduit malheureusement à la 'myopie' (oui, même dans les entreprises privées). Au sens étroit, le budget pluriannuel peut donc être compris comme un document précisant les recettes et les dépenses budgétaires dans une perspective à long terme. Cette politique est appliquée aux États-Unis, où les autorités étatiques et locales exécutent des budgets biennaux. En Israël, un budget

de deux ans est juridiquement contraignant depuis 2009, remplaçant la règle de l'adoption des budgets des États pour un an.

Dans la pratique, pluriannuel signifie moyen terme – c'est-à-dire une perspective couvrant pas moins de deux ans et pas plus de quatre ans au-delà de l'année budgétaire. Surtout dans les pays en développement (comme le nôtre), compte tenu de la fluidité de la situation, une perspective couvrant deux ans au-delà de l'exercice budgétaire est probablement appropriée. La particularité des plans budgétaires pour les années à venir est qu'ils sont moins détaillés par rapport au budget de l'année suivante. Parallèlement, lors de ces budgets pluriannuels, une grande importance est accordée à la définition et la mise en œuvre des objectifs stratégiques du pays. De cette façon, la budgétisation publique devient une partie inhérente du processus de gestion du pays. Ainsi, la budgétisation pluriannuelle permet aux planificateurs budgétaires de concentrer leur attention sur les changements structurels réalisables visant à accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds publics.

La mise en œuvre de procédures budgétaires pluriannuelles permettra de mettre en pratique les projets annoncés précédemment selon des règles transparentes. La budgétisation pluriannuelle favorise une dépense rationnelle des fonds publics. La possibilité d'un examen systématique des priorités de dépenses et des engagements pris par les autorités gouvernementales rendra le budget plus fiable et transparent. En outre, la budgétisation pluriannuelle oblige les différentes agences gouvernementales à coopérer à la coordination des activités fiscales visant à la réalisation des objectifs à long terme. La mise en œuvre du concept de budgétisation pluriannuelle réduira, dans une perspective plus longue, le risque macroéconomique du pays, entraînant une baisse des coûts de financement des fonds publics (diminution du risque de prime sur



le marché obligataire), et affectera les décisions microéconomiques (notamment en ce qui concerne la budgétisation des investissements).

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS À CONSIDÉRER

Le bien-fondé de la transition d'un budget annuel à un budget pluriannuel comprend la possibilité de mettre un accent beaucoup plus poussé sur la réalisation de plans gouvernementaux stratégiques à plus long terme (en particulier en ce qui concerne les infrastructures, le logement social, les soins de santé, les réformes réglementaires, éducatifs, etc.) et, ainsi, il aide à améliorer la planification stratégique à long terme.

Lors de l'examen des demandes de budget, les gouvernements devront désormais décider si la demande doit être budgétisée pour plus d'un an, et si le programme ou service budgétisé est durable et souhaitable au cours de cette période. Elle favorise également l'anticipation des problèmes (proactivité). En tant que telle, la budgétisation pluriannuelle encourage les gouvernements à rester attentifs aux changements dans les schémas de financement qui pourraient conduire à des surprises indésirables et leur donne la possibilité de réagir avant que des problèmes ne surviennent.

Par ailleurs, la budgétisation pluriannuelle permet aussi d'éviter les 'épaulements' budgétaires du personnel (dis 'burn out' de certains employés dans la fonction publique), car le personnel budgétaire travaillera plus dur la première année d'un budget pluriannuel mais les années suivantes, cela leur permet de se concentrer sur la planification stratégique, l'analyse, la recherche ou la formation plutôt que sur l'élaboration du budget. L'exercice peut améliorer les prévisions de revenus car les budgets pluriannuels nécessitent des prévisions qui vont au-delà de la première an-

née. Le personnel budgétaire adoptera probablement une approche prudente dans ses projections de revenus. Le fait de pouvoir comparer les projections aux recettes réelles au cours de la deuxième année et au-delà aidera le personnel à faire des projections plus précises (avec le temps). La planification à long terme offre aux gouvernements locaux la possibilité de présenter leur vision de la communauté aux citoyens et d'obtenir leurs commentaires sur les priorités budgétaires qu'ils ont choisies. Cet exercice peut donc aussi aider à améliorer les opportunités d'engagement des citoyens de notre île.

Malheureusement, la mise en œuvre d'un budget pluriannuel présente certes également des inconvénients qui peuvent dissuader les gouvernements de participer au processus. Certains des inconvénients de la budgétisation pluriannuelle doivent être pris en considération, parmi lesquels l'incapacité de faire des projections précises de dépenses et de recettes. Le climat économique ou politique existant pourrait rendre difficile pour certains gouvernements de prévoir les dépenses et les recettes pour les prochains exercices budgétaires. En tant que tel, de nouvelles lois législatives et politiques seront probablement nécessaires, car l'introduction d'un budget pluriannuel peut nécessiter l'introduction de nouvelles lois, réglementations ou politiques pour soutenir la transition du gouvernement vers ce type de budgétisation. Certains ministères peuvent ne pas être en mesure de prévoir des augmentations ou de planifier pour plusieurs années et auront besoin d'aide pour participer à un processus budgétaire pluriannuel. La transition vers un budget pluriannuel peut être difficile pour certains gouvernements car elle augmente la charge de travail du personnel chargé de la budgétisation, en particulier pendant la première année



«UN BUDGET PLURIANNUEL PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME UN PLAN DE DÉPENSES COMPLET»

d'élaboration d'un budget pluriannuel.

LE MANQUE D'INNOVATION EST LA PLUS GRANDE FAIBLESSE D'UNE NATION

L'identification des raisons du déséquilibre fiscal existant à Maurice montre qu'il est nécessaire d'introduire les solutions institutionnelles du processus budgétaire (utilisons notre taille relativement «petite» à notre avantage). Dans quelle mesure l'application de la budgétisation pluriannuelle profite-t-elle à nos dépenses budgétaires et son impact sous-jacent d'une croissance durable du PIB reste à être testé empiriquement, mais nous devons commencer quelque part ! L'impact est susceptible d'être un facteur qui renforce la discipline budgétaire (un surplus budgétaire est possible) et favorise l'efficacité et la transparence des finances publiques. Devrait-il servir à amé-

liorer la qualité des paramètres macroéconomiques tels que le taux de croissance du PIB réel, le ratio du déficit des administrations publiques au PIB, le ratio de la dette publique au PIB entre autres ; cela pourrait valoir la peine d'essayer.

Notre société aura de plus en plus besoin de chiffres financiers ciblés pour évaluer les performances d'un exécutif (mais aussi nous-mêmes ; en tant qu'une nation, espérons-le économiquement compétitive) pendant son mandat et ne peut pas être uniquement des chiffres sociaux et/ou la capacité de saper et/ou de critiquer chaque mouvement de votre adversaire, tandis que nos voisins prennent de l'avance sur nous en termes de création de richesse souveraine nominale (accumulation de PIB nominal). Pour combien de temps encore ?

Les humains détestent le changement, malgré le fait que ce soit l'essence même de leur évolution, et cela depuis des millénaires. Ils adorent le confort et c'est pourquoi ils se laissent distancer. C'est en partie la raison pour laquelle bien que la prospérité économique et les progrès technologiques dans de nombreux domaines ont entraîné des sauts importants dans notre niveau de vie, nous devenons beaucoup trop 'confortables' et 'gras'. D'autres continuent de risquer, de courir, d'expérimenter, d'innover et nous laissent derrière ; ce qui explique, entre autres facteurs, pourquoi l'inégalité des revenus et des richesses s'est creusée bien que le niveau de vie se soit amélioré.

Alors que d'autres ambitionnent de coloniser l'espace, nous, nous continuons à construire des chemins... Améliorons au moins notre exercice budgétaire avec du long termisme !

ANNEAU

Anneau est une société de services financiers agréée et réglementée par la Financial Services Commission ('FSC') à Maurice.

Téléphone: 21471717
Site Web : www.anneau.co