

GESTION DES RECETTES PROVENANT DU SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Compte-rendu principal n° 2

Table des matières

| | |
|--|----|
| Liste des tableaux, figures et encadrés..... | 2 |
| Acronymes et abréviations | 3 |
| Note de synthèse | 4 |
| 1 Introduction | 11 |
| 2 Principaux défis liés à la gestion des recettes issues des industries extractives | 13 |
| 3 Un cadre de gestion des recettes tirées des industries extractives..... | 16 |
| 3.1 Emprunter à l’avance : bon sens économique ou mansuétude risquée ?..... | 17 |
| 3.2 Dépenser aujourd’hui ou épargner pour demain ? | 18 |
| 3.3 Équilibrer la composition des dépenses | 19 |
| 4 Recettes tirées des industries extractives et processus budgétaire..... | 22 |
| 4.1 Introduction | 22 |
| 4.2 Le défi que pose la prévision des recettes..... | 25 |
| 4.3 Élaboration du budget à moyen terme..... | 30 |
| 4.4 Planification des investissements publics..... | 32 |
| 4.5 Gestion de la trésorerie et exécution du budget..... | 33 |
| 4.6 Transparence et obligation de rendre compte | 36 |
| 5 Volatilité des recettes | 38 |
| 5.1 Introduction | 38 |
| 5.2 Gérer la volatilité : l’emprunt peut-il aider ? | 40 |
| 5.3 Gérer la volatilité : les règles budgétaires | 42 |
| 6 Fonds souverains (FSv)..... | 48 |
| 6.1 Les recettes provenant des industries extractives suffisent-elles pour justifier la création d’un FSv ? | 50 |
| 6.5 Quelles seraient les règles générales de gouvernance et de redevabilité du FSv ? | 56 |
| 7 Conclusion..... | 58 |
| Références | 60 |
| Annexe 1 : Les Fonds d’investissement souverains. Principes et pratiques généralement acceptés (PPGA) – « Les principes de Santiago »..... | 64 |
| Remerciements..... | 69 |

Liste des tableaux, figures et encadrés

Tableaux

- Tableau 1 : Ordre de grandeur des recettes tirées des industries extractives (moyenne, dix premières années de production)
- Tableau 2 : Les types de règles budgétaires et leurs objectifs
- Tableau 3 : Liste des fonds souverains africains (2013)

Figures

- Figure 1 : Transformation de l'actif – des actifs du sous-sol à des résultats de développement
- Figure 2 : Un cadre des choix budgétaires
- Figure 3 : Déterminants de retenue des recettes par la compagnie nationale pétrolière
- Figure 4 : Relation entre les recettes partagées par le gouvernement et les investisseurs dans un régime indicatif budgétaire minier
- Figure 5 : Réformes nigérianes pour l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des recettes du pétrole
- Figure 6 : Prix mensuels des matières premières à l'international pour les métaux, 1975 à 2015
- Figure 7 : Obligations souveraines en Afrique, 2007 à 2013 (en millions USD)
- Figure 8 : Tanzanie – prévisions des recettes publiques provenant du gaz naturel

Encadrés

- Encadré 1 : En quoi consiste le syndrome hollandaise ?
- Encadré 2 : Gestion des recettes pétrolières au Ghana
- Encadré 3 : Nauru et la nécessité de diversifier
- Encadré 4 : Compagnies nationales pétrolières et choix stratégiques en matière de politiques
- Encadré 5 : Les données commerciales peuvent-elles être utilisées pour contribuer à l'orientation des décisions gouvernementales en matière de planification ?
- Encadré 6 : Ordre de grandeur et calendrier des recettes – l'essentiel de la GFP
- Encadré 7 : Les gouvernements doivent-ils affecter les recettes des industries extractives au sein du budget?
- Encadré 8 : Décisions en matière d'investissement et E&E au Botswana
- Encadré 9 : Réformer « l'irréformable » – enseignements tirés du Nigéria
- Encadré 10 : L'ITIE et le cas du Nigéria
- Encadré 11 : Emprunts souverains récents en Zambie
- Encadré 12 : Règles budgétaires au Chili
- Encadré 13 : Types de fonds souverains et objectifs
- Encadré 14 : Le fond pour les générations futures au Tchad
- Encadré 15 : Le Fonds du Pula au Botswana

Acronymes et abréviations

| | |
|-----------|---|
| BAfD | Banque africaine de développement |
| CABRI | Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire |
| CBMT | Cadre budgétaire à moyen terme |
| CIMM | Conseil international des mines et métaux |
| CNP (SNP) | Compagnie (Société) nationale pétrolière (des pétroles) |
| CRR | Compte des recettes tirées des ressources |
| CUT | Compte unique du Trésor |
| DNP | Direction norvégienne du pétrole |
| E&E | Exploitation et entretien (E&M = Exploitation et maintenance) |
| EAU | United Arab Emirates (ou AE) |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FSv | Fonds souverain (ou, Fonds souverain d'investissement, ou Fonds d'investissement souverain, ou Fonds d'État) (FSv ou FSv ou FIS ,ou FE) |
| GFP | Gestion des finances publiques |
| HRP | Hypothèse du revenu permanent |
| ITIE | Initiative pour la transparence des Industries extractives |
| NBIM | <i>Norges Bank Investment Management</i> (Fonds souverain norvégien) |
| NDA | Accord de non-divulgence |
| NRGI | <i>Natural Resource Governance Institute</i> (Institut de la gouvernance des ressources naturelles ou IGRN) |
| OPM | Oxford Policy Management Ltd (société de conseils) |
| PCN | Plateau continental norvégien |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PPA | Parité du pouvoir d'achat |
| PPTE | Pays pauvres très endettés |
| RNB | Revenu national brut |
| RU | Royaume-Uni (ou GB) |
| UE | Union européenne |
| USA | États-Unis d'Amérique (ou US) |

Note de synthèse

Pour de nombreux pays, la bénédiction des ressources naturelles a été perçue comme une malédiction, comme en témoigne la stagnation économique, le gaspillage des recettes et la corruption rampante. Ce compte-rendu aborde les défis auxquels font face les gouvernements des pays africains riches en ressources naturelles pour transformer les recettes tirées des ressources naturelles qui leur reviennent – que ce soit par les impôts, les parts de production, les redevances ou les dividendes – en un niveau de vie plus élevé pour leurs citoyens.

Le document a été établi pour orienter un dialogue sectoriel de CABRI qui discutera des décisions politiques et des processus administratifs nécessaires à la gestion des recettes provenant du secteur des industries extractives et des exigences connexes en matière de bonne gouvernance et de gestion saine des finances publiques. Il met principalement l'accent sur les minerais et les hydrocarbures (pétrole et gaz) lorsqu'il se réfère au secteur des industries extractives. Cette note de synthèse met en exergue les défis particuliers posés par les recettes tirées des ressources naturelles, identifie les principales questions relatives que les gouvernements doivent se poser et distille les principales recommandations du document.

Défis liés à la gestion des recettes

Certains défis principaux définissent l'éventail des politiques dont les gouvernements doivent tenir compte lorsqu'ils gèrent les recettes provenant des industries extractives. Les principales questions ont trait au défi de l'extraction des ressources non renouvelables d'une manière qui n'accable pas l'économie et ne compromette pas la stabilité macroéconomique. Plusieurs facteurs doivent être examinés :

- *Équité intergénérationnelle.* Le Pétrole, le gaz et les minerais sont des actifs non renouvelables, ce qui crée un impératif pour les gouvernements d'examiner comment les recettes qui en sont dérivées peuvent être investies d'une manière qui continuera à offrir des rendements pour le pays et de ses générations futures après l'épuisement des ressources.
- *Planification autour de la volatilité des recettes.* La planification à long terme est tributaire d'une prévision fiable des recettes futures ; cependant, l'incertitude des prix des ressources, qui ont tendance à être volatiles au cours de la durée de vie d'un projet, vient compliquer la précision de la planification. La volatilité à long terme des prix rend la viabilité de l'exploitation des ressources imprévisible, et cette situation est aggravée par des problèmes techniques tels que la géologie et la technologie d'extraction.
- *Gestion des attentes.* Les recettes tirées des ressources naturelles amènent habituellement les gouvernements à faire face à de fortes pressions politiques pour qu'ils dépensent beaucoup en périodes de forte croissance, surtout lorsque des impératifs de développement pressants sont la première préoccupation de l'opinion publique. En général une austérité dramatique survient après l'effondrement des prix, comme nous l'avons vu récemment avec le pétrole et d'autres matières premières depuis la seconde moitié de 2015 et le début de l'année 2016.
- *Stabilité macroéconomique.* Un autre problème courant est le « syndrome hollandais », où les afflux de devises provenant des exportations des ressources peuvent augmenter de façon

abusive le taux de change réel du pays, créer des pressions inflationnistes et, donc, limiter la capacité des autres secteurs à être compétitifs sur les marchés internationaux.

- *Dépendance excessive vis-à-vis des ressources naturelles.* Une forte dépendance vis-à-vis des ressources naturelles, sans prendre de mesures destinées à diversifier, rend un pays extrêmement vulnérables aux chocs et moins à même de soutenir la croissance alors que les ressources s'épuisent ou deviennent non viables pour l'extraction dans les scénarios de prix bas.
- *Bonne gouvernance et redevabilité.* Un défi moins tangible est celui de la menace pour l'obligation de rendre compte (ou redevabilité) et pour la bonne gouvernance. Lorsque les citoyens sont impliqués dans l'activité économique et paient leurs impôts, les gouvernements sont incités à veiller au développement d'institutions fortes qui soient propices à la création permanente de richesses. Les citoyens, à leur tour, sont habilités à exiger l'obligation de rendre compte et la transparence quant à la façon dont leurs impôts sont dépensés. La monétisation des ressources naturelles est plus difficile à suivre et, par conséquent, est plus sensible à l'appropriation et au détournement par les élites.

Gestion des recettes tirées des industries extractives

Certains pays ont tendance, avec la découverte de pétrole, de gaz ou de ressources minérales, à emprunter pour mettre en œuvre les priorités de dépenses immédiates. Emprunter à l'avance a l'avantage apparent de permettre aux gouvernements de répondre à certains des besoins immédiats de développement, avant même de recevoir les recettes tirées des ressources naturelles ; cependant, les dettes doivent être remboursées et les recettes peuvent fluctuer considérablement au fil du temps. Il est logique dans un contexte d'incertitude des prix des ressources de poursuivre une politique budgétaire contracyclique, d'épargner des recettes lorsque les prix des ressources sont élevés et de dépenser les recettes épargnées lorsque les prix sont bas. Au cas où les prix ou les quantités des ressources qui ont été utilisés pour prévoir les recettes destinées au remboursement de la dette ne seraient pas systématiquement atteints, alors le service de la dette peut ne pas être soutenable, surtout si les autres secteurs productifs avec des recettes alternatives n'avaient pas été promus.

L'importance des opinions bien documentées partage l'impératif d'épargner une part des recettes pour les générations futures en créant diverses options d'épargne, telles que les fonds souverains (FSv). Augmenter les dépenses publiques en matière d'infrastructures, de développement des ressources humaines et pour veiller au développement des autres secteurs économiques, est aussi une approche largement soutenue. Le défi consiste à déterminer le montant à épargner et le montant à dépenser immédiatement. Dans les économies en développement, les investissements publics soigneusement planifiés ont de fortes chances de produire des rendements plus élevés, lorsque les capitaux sont rares, mais l'augmentation trop rapide des dépenses courantes risque d'accabler l'économie et de déclencher des symptômes du syndrome hollandais. La réponse proposée est de mettre en œuvre une politique fiscale rigoureuse accompagnée d'une approche appropriée de budgétisation et de règles qui peuvent être flexibles, mais qui ne sont pas ouvertes aux abus discrétionnaires.

Recettes tirées des industries extractives et processus budgétaires

Les pays prévoyant des recettes tirées des industries extractives profiteraient d'une stratégie budgétaire à long terme qui répartirait ces recettes entre les autres utilisations concurrentielles, tout

en étant guidée par des projections réalistes de réserves, de coûts et de taux de production, par les cours mondiaux et la prise en compte du régime budgétaire des recettes futures. Puisque les recettes tirées des industries extractives peuvent constituer un facteur important de la totalité des recettes, elles devraient donc être considérées en même temps que les autres recettes, et, l'idéal serait de les intégrer dans le processus budgétaire plus général. Cette approche peut s'avérer complexe, car il y a des demandes pour qu'une part des recettes soit affectée, le long de lignes spatiales, directement aux régions où s'effectue l'extraction.

Cette tension « allocative » doit être abordée au sein du processus budgétaire plus général, étant donné que de nombreuses autres parties prenantes, telles que les compagnies nationales extractives (par ex., les compagnies nationales pétrolières), qui demandent une attention « distincte » et qui s'attendent à recevoir un traitement exclusif lorsque des décisions sont prises quant à la façon d'affecter les recettes. La meilleure façon de traiter avec ces diverses demandes est d'avoir une politique budgétaire nationale transparente qui porte sur l'économie nationale et le déficit, qui touche l'ensemble des citoyens, et qui détermine comment ce déficit sera financé équitablement. Les recettes peuvent être épargnées pour les dépenses futures pour la création de richesses et la stabilisation, entre autres activités – les règles à cet égard doivent être claires et appliquées. Les documents budgétaires doivent énoncer la pleine contribution des recettes provenant des industries extractives au financement du budget, afin de bien informer les citoyens des mérites du secteur des industries extractives.

Le défi principal pour les gestionnaires des recettes consiste à déterminer la valeur des recettes qui doivent être anticipées (en d'autres termes, les recettes prévisionnelles). Il est bien connu que cette détermination est très difficile, car les méthodes employées pour établir la valeur des ressources du sous-sol ne sont pas sans risques techniques, malgré le niveau de précision qui peut être démontré. Une fois extrait, les prix des ressources sur le marché libre sont tout aussi difficiles à prédire et sont exposés à une grave volatilité à long terme. Ces défis soulignent la nécessité de mettre en place un contrôle budgétaire strict qui limite les dépenses discrétionnaires politisées, où les priorités de la politique budgétaire peuvent inclure l'incorporation des recettes tirées des ressources aux systèmes de planification et de l'élaboration du budget à moyen terme.

Ce processus implique d'intégrer l'utilisation planifiée des recettes tirées des ressources au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), un exercice stratégique d'élaboration du budget dont les gouvernements se servent pour faire concorder la rigueur (ou discipline) budgétaire globale et les plans de dépenses publiques. Leur forme précise varie grandement mais l'objectif général des CBMT est de guider les processus annuels d'affectation des ressources en reliant les politiques et plans produits par les ministères dépensiers aux prévisions des recettes et des dépenses établies par les ministères des Finances, tout en étant aussi suffisamment flexible pour accéder aux fonds de stabilisation afin d'équilibrer le budget au cours de chocs externes, tels que l'effondrement des prix mondiaux des ressources.

Les bonnes pratiques en matière de planification des investissements publics impliquent d'instaurer une approche professionnelle et dépolitisée sans compromis pour évaluer tout projet, associée au renforcement des systèmes de gestion de trésorerie et d'exécution du budget afin d'éviter les dépassements de dépenses. Les gestionnaires des recettes, doivent donc adopter une perspective à

long terme et généralement prudente sur les prévisions des recettes, en traitant les recettes inattendues comme une aubaine et en évitant la tentation de les affecter à des dépenses à court terme. Aucun contrôle n'est d'une grande utilité si l'application n'est pas visible ; les infractions aux règles devraient être passibles de peines sévères, et il incombe aux gestionnaires des recettes d'assurer un niveau de base de transparence grâce à des procédures solides de comptabilité et d'audit.

Gestion de la volatilité des recettes

La volatilité des recettes est très préoccupante pour la plupart des pays dépendant des industries extractives. La volatilité est fonction de l'incertitude quant à la détermination de la qualité et de la quantité des ressources, de l'incertitude en ce qui concerne le prix potentiel qui peut être obtenu sur le marché pour monétiser les ressources et de l'environnement budgétaire qui détermine le montant des recettes tirées des ressources qui iront éventuellement remplir les coffres de l'État.

La volatilité rend la planification et la budgétisation des dépenses publiques fondamentalement plus difficiles : en période de forte croissance, il existe un risque de dépassement du budget pour les projets mal planifiés et de sévères compressions en cas de chute des prix ou de la production. Par ailleurs, la volatilité des dépenses publiques peut compromettre la croissance économique à long terme en entraînant l'instabilité des taux de change, de l'inflation, des tendances d'investissement et des niveaux d'activités du secteur privé. Les ouvrages consacrés à ce sujet et l'expérience de certains pays, suggèrent que l'approche la plus réalisable pour la plupart des gouvernements est d'utiliser une politique budgétaire de manière contracyclique, et d'épargner des recettes en période de forte croissance pour servir de tampon en cas de chocs. Cependant, beaucoup de pays dépendants de leurs ressources ont par le passé, aggravé les instabilités en menant des politiques budgétaires de manière procyclique, en dépensant de manière inconsciente en période de forte croissance puis en devant adopter une austérité rigoureuse dès que les prix sont à la baisse, ce qui compromet la confiance et retarde la croissance.

Le débat actuel se concentre sur la question de savoir si les gouvernements doivent adopter des règles budgétaires, et si ces règles atteignent l'objectif qui les sous-tend – c'est-à-dire apporter la stabilité aux économies des pays qui sont tributaires des recettes tirées des ressources. Les publications à ce sujet, en particulier celles du Fonds monétaire International (FMI), suggèrent que les règles budgétaires sont bénéfiques, car elles imposent des contraintes sur les dépenses discrétionnaires mal fondées, qui sont financées à partir des recettes issues des ressources volatiles et qui ont le potentiel, si appliquées, de promouvoir une culture de dépenses contracycliques servant de tampon contre l'instabilité des recettes futures. Le défi attendu consiste à déterminer quelles sont les meilleures règles à utiliser – les règles visant à équilibrer le budget au cours d'un cycle économique ont été jugées fournir le plus haut degré de stabilité économique. Certains spécialistes, observent toutefois des problèmes politiques et économiques inhérents à l'instauration et au maintien des contraintes exécutoires des règles budgétaires sur les décisions budgétaires dans les pays en développement ayant des besoins pressants en matière de développement.

Le défi de toute règle est son degré d'application. Il s'agit d'une question très controversée, car les gouvernements se montrent généralement aussi discrets que possible en ce qui concerne leurs dépenses des recettes, ressources ou autres, selon ce qu'ils jugent appropriés par rapport aux promesses électorales faites à l'électorat. Dans certains pays, la règle budgétaire a été mise en place en tant qu'instrument juridiquement contraignant, empêchant ainsi l'utilisation des recettes

épargnées au-delà de certaines limites, ce qui s'est avéré fort utile en période de troubles politiques et économiques lorsque qu'il a fallu résister à la pression exercée pour dépenser, et ce qui a résulté en une réponse plus stabilisatrice aux chocs externes comme la crise financière de 2008.

Fonds souverains

Enfin, la question de savoir s'il faut ou non établir un Fonds souverain (FSv) a été à l'origine de longs débats et dialogues, surtout en Afrique subsaharienne où plusieurs de ces fonds ont été créés ou devraient l'être dans l'avenir. Le principal objectif d'un FSv est d'épargner des recettes destinées à des dépenses futures. Les différents fonds existant actuellement affichent un éventail d'objectifs variés et souvent complexes, mais il existe deux raisons pour lesquelles un FSv peut être utilisé pour reporter les dépenses, à savoir l'équité intergénérationnelle et la contra-cyclicité, qui toutes deux reportent les dépenses afin de constituer des réserves de trésorerie qui peuvent être utilisées pour financer les besoins générationnels futurs ou pour stabiliser les dépenses publiques en réponse à la dynamique d'expansion et de récession des cycles mondiaux des matières premières.

Les FSv peuvent prendre de nombreuses formes, du fonds de retraite en Norvège au fonds de réserve en Russie et de stabilisation au Chili. L'établissement de règles budgétaires régissant les FSv est une question particulièrement complexe, sur laquelle les opinions divergent, et le lecteur pourrait bénéficier d'une lecture attentive de la partie s'y rapportant dans ce document. Les tendances générales suggèrent que les FSv sont créés par les gouvernements ayant un excédent budgétaire et peu ou pas de dette internationale. Pour les pays grevés d'une dette internationale importante, l'alternative consiste soit à consommer immédiatement les recettes, soit à accumuler les liquidités excédentaires dans leur banque centrale. Lorsque les actifs sont détenus par la banque centrale, il est parfois difficile dans la pratique de faire une distinction entre le FSv et les réserves internationales d'excédent détenues à des fins monétaires/de liquidité, et des systèmes rigoureux sont nécessaires au maintien de la transparence à l'égard des dépenses des fonds provenant des FSv, surtout lorsqu'il existe une forte règle budgétaire en place qui exige la conformité

Conclusions

Gardant ces défis et ces possibles interventions à l'esprit, le document examine une série de questions auxquelles font face couramment les gouvernements lors de l'anticipation et de la gestion des recettes issues des industries extractives. Les questions ci-après n'ont aucune réponse génériquement « correcte », car elles dépendent des circonstances particulières de temps et de lieu. Les remarques offertes dans ce document ne visent pas à être exhaustives, mais cherchent plutôt à susciter un dialogue rigoureux lors de l'atelier.

- *Une fois que les ressources sont découvertes, les recettes futures attendues devraient-elles être anticipées en empruntant ?* Si l'argent doit être investi de manière productive, est-il préférable alors de l'investir le plus rapidement possible. Toutefois, les gouvernements se trouvent confrontés au dilemme suivant : « à quoi consacrer l'argent emprunté ? »
- *Lorsque les recettes commencent à affluer, combien en dépenser et combien en épargner pour l'avenir ?* Deux considérations sont pertinentes ici – l'utilisation des recettes d'une manière qui profitera aux générations futures ainsi qu'à la génération actuelle et la capacité de l'économie d'absorber les dépenses supplémentaires sans aboutir au syndrome hollandais.
- *Devrait-on emprunter pour lisser la volatilité des recettes ?* En théorie, l'emprunt pourrait également être utilisé en tant qu'outil de lissage de la volatilité – emprunter lorsque les prix

sont bas et rembourser lorsque les prix sont élevés, si les gouvernements ont des prévisions de recettes fiables afin d'étayer le service de la dette soutenable à long terme.

- *Quel montant devrait être dépensé sur les besoins actuels et quel montant devrait être investi dans la diversification de l'économie ?* Au-delà des exigences de développement immédiat, une part des recettes devrait être consacrée à l'investissement dans la diversification de l'économie afin de créer une croissance durable à long terme.
- *Les recettes tirées des ressources devraient-elles être gérées par le biais des budgets normaux ou par des fonds spéciaux ?* Certains affirment que, dans les pays où les systèmes existants de gestion des finances publiques (GFP) manquent d'intégrité, des mécanismes spéciaux pour dépenser les recettes issues des ressources doivent être créés. Cependant, la création de nouveaux mécanismes réduit la dynamique de lancement des réformes nécessaires à des systèmes plus larges.
- *Les recettes issues des ressources devraient-elles être réservées à des fins spécifiques ?* L'affectation des recettes provenant des ressources est une source de discordance parmi les praticiens de la GFP. Elle peut garantir un niveau minimum de financement de certains domaines prioritaires (tout en réduisant la flexibilité et en compromettant la redevabilité), mais peut être compensée par un simple transfert de ressources à d'autres domaines.

Un pays devrait-il créer un FSv ? De nombreux pays affectent certaines recettes tirées des ressources à des investissements à l'étranger par le biais de FSv, pour créer des rendements à long terme et atténuer les risques du syndrome hollandais. Toutefois, les FSv peuvent avoir des coûts administratifs élevés, et, lorsque les recettes issues des ressources sont relativement faibles, il peut être préférable d'accumuler à la place des recettes dans le compte de réserve de change de la banque centrale.

Alors que les réponses à ces questions varient d'un pays à l'autre, le document identifie également quelques recommandations qui s'appliquent à tous les pays en développement disposant de recettes tirées des ressources naturelles.

Concevoir des stratégies extractives et budgétaires à long terme, pour la production des ressources et l'utilisation ultérieure des recettes respectivement, qui abordent les problèmes de la volatilité et du caractère épuisable des recettes. Mettre en œuvre la stratégie relative à l'utilisation des recettes par le biais de cadres budgétaires à moyen terme qui alignent les plans de dépenses annuelles élaborés par les ministères sur une discipline budgétaire globale, notamment l'observation de règles budgétaires strictes.

Formuler des règles budgétaires formelles imposant des contraintes pluriannuelles sur les dépenses publiques globales. Se prémunir contre les pressions politiques qui créent des tentations d'enfreindre ces règles, mettre en œuvre des mécanismes d'application utiles, faire largement connaître les règles et les appliquer en toute transparence.

Créer des procédures rigoureuses et dépolitisées pour évaluer les propositions de nouvelles dépenses. S'assurer que les projets d'infrastructure (tels que de nouveaux hôpitaux) tiennent compte des activités à long terme et des frais d'entretien (tels que les médicaments et les salaires des infirmières) qui en découleront. S'assurer que les planificateurs budgétaires et les planificateurs sectoriels travaillent en étroite collaboration mais ne se supplantent pas mutuellement, car l'expertise technique en matière de planification opérationnelle dans un secteur pourrait bien ne pas être une force fondamentale du ministère des Finances.

Inviter des auditeurs externes indépendants pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte. Cette recommandation s'impose particulièrement, étant donné que la complexité des transactions liées aux flux des recettes issues des ressources naturelles exige des compétences spécialisées qui font bien souvent défaut aux fonctionnaires du fisc des pays en développement.

Le dialogue sectoriel dans le cadre duquel ce document apportera une importante contribution sera un exercice utile pour déterminer l'importance relative de chacune de ces questions ainsi que pour identifier des questions supplémentaires qui pourraient ne pas avoir été abordées de manière suffisamment approfondie ici.

1 Introduction

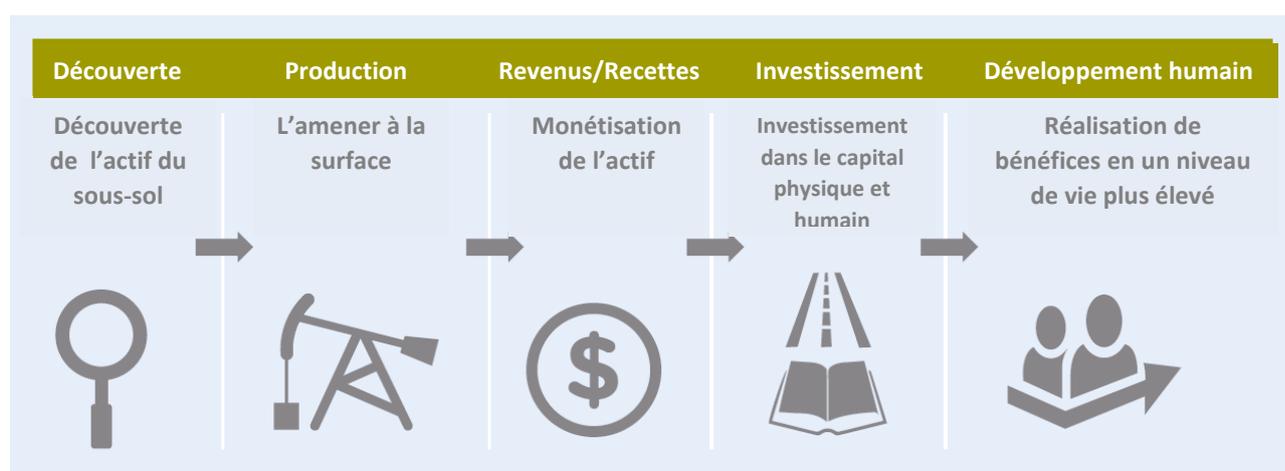
Les nouvelles recettes provenant du secteur des industries extractives représentent une opportunité importante pour les pays africains de transformer les richesses naturelles du sous-sol en un développement économique et humain plus soutenu. Cependant, l'histoire a démontré que le lien entre les ressources naturelles et le développement est loin d'être automatique. Pour de nombreux pays, la bénédiction des ressources naturelles est devenue une malédiction, entraînant la stagnation économique, le gaspillage et la corruption. Les défis liés à la transformation des ressources naturelles en un niveau de vie plus élevé, sont essentiellement ceux de la bonne gouvernance : la complexité du secteur exige des cadres juridiques et des processus règlementaires et administratifs solides.

Les ressources naturelles du sous-sol sont des biens nationaux, car elles ont le potentiel de rapporter un flux de recettes futures à l'État. Comme le montre la Figure 1, une fois que les ressources ont été découvertes, le processus de les transformer en un développement humain renforcé comporte trois étapes :

1. L'actif du sous-sol doit être extrait (en pompant ou en creusant) et transformé à la surface en une matière première.
2. Puis cette matière première (ou produit de base) est monétisée (c'est-à-dire transformée et vendue, en la transformant en source de revenus). L'opérateur qui a investi dans cette transformation et l'a gérée, est convenablement rémunéré et une part de l'argent revient également à l'État par exemple, grâce à la perception d'impôts ou la détention d'actions dans l'actif.
3. La trésorerie sert ensuite à financer les dépenses publiques, qui transforment à leur tour l'argent en capital public physique et/ou en capital humain.

Cette transformation implique une série de choix politiques et des processus législatifs, réglementaires et administratifs techniquement complexes qui s'étendent sur plusieurs années.

Figure 1 : Transformation de l'actif – des actifs du sous-sol à des résultats de développement



Source : Dietsche et coll. (2013)

Il existe différentes voies qui permettent aux activités du secteur des industries extractives d'avoir un impact sur l'économie nationale. Ce document ne se concentre que sur l'une d'entre elles : les impacts

qui découlent des gouvernements recevant et dépensant les recettes tirées de la vente de ressources naturelles et les défis associés en matière de gestion des finances publiques (GFP). Le document a été préparé afin d'entamer un dialogue sectoriel sur la gestion des recettes provenant du secteur des industries extractives¹. Il se concentre sur les questions qui présentent un intérêt particulier en Afrique, et qui ont été retenues pour contribuer à la définition du champ qui sera abordé lors d'un atelier interactif de deux jours au cours duquel des fonctionnaires discuteront des défis associés au secteur des industries extractives et partageront leurs idées sur des façons efficaces de les gérer.

Le reste du document est structuré comme suit :

- La Partie 2 identifie quatre principaux défis qui définissent l'éventail des politiques dont les gouvernements doivent tenir compte lorsqu'ils gèrent les recettes provenant des industries extractives ;
- La Partie 3 fournit un cadre pour les questions de GFP en déterminant les questions stratégiques de haut niveau ;
- La Partie 4 se penche sur les questions liées à l'intégration des recettes provenant des industries extractives aux principaux processus budgétaires ;
- La Partie 5 examine les défis en matière d'efficacité de la GFP, qui surviennent en raison de l'instabilité inhérente des recettes générées par les industries extractives et si les gouvernements doivent se doter de règles budgétaires formelles pour les aider à gérer les recettes provenant des industries extractives ;
- La Partie 6 aborde les rôles que peuvent jouer les fonds souverains (FSv) et s'il sont adaptés à la situation de l'Afrique subsaharienne ; et,
- La Partie 7 présente quelques remarques finales.

Le document a été établi pour orienter le dialogue de CABRI en ce qui concerne la gestion appropriée des recettes tirées des ressources naturelles, en faisant explicitement référence aux industries extractives, ce qui est particulièrement d'actualité, vu l'effondrement actuel des prix des matières premières (ou cours des produits de base) qui a laissé les économies trop tributaires des recettes tirées des ressources sous le choc face à la baisse des recettes. Le document vise à décrire les questions pertinentes, à présenter des choix fondés afin de les traiter et, en général, à fournir un discours équilibré sur les questions complexes qui sont à l'ordre du jour.

¹ Aux fins de ce document, le secteur des industries extractives se limitera aux industries minières, pétrolières et gazières.

2 Principaux défis liés à la gestion des recettes issues des industries extractives

Les recettes publiques tirées directement de l'exploitation des ressources naturelles peuvent prendre diverses formes, notamment les parts de production, les redevances, les impôts/taxes, les dividendes et les primes de signature/découverte. S'il est efficacement géré, l'espace budgétaire supplémentaire engendré par cette augmentation des recettes peut servir à promouvoir la croissance, accroître le secteur de l'emploi et améliorer le niveau de vie général. Toutefois, dans de nombreux cas, la mauvaise gestion a conduit à la stagnation économique, au gaspillage des recettes et à la corruption pernicieuse, ce qui a perpétué la notion de la « malédiction des ressources naturelles », selon laquelle les pays dotés d'abondantes ressources naturelles peuvent souvent réaliser des résultats économiques et de développement moins bons que ceux qui n'en ont pas.

Quatre défis déterminent les diverses politiques dont les gouvernements ont besoin pour traiter les recettes tirées des industries extractives :

- Le syndrome hollandais (ou la maladie hollandaise) ou « la malédiction des ressources naturelles (ou la malédiction des matières premières) » (expliqué plus longuement dans l'Encadré 1) se produit lorsqu'une forte augmentation des dépenses financées par les ressources naturelles fait monter les prix intérieurs et le taux de change réel, ce qui rend la compétitivité des autres secteurs plus difficile sur les marchés internationaux. Lorsque les gains économiques d'un pays tirés de ses ressources naturelles sont contrebalancés par les pertes subies dans les autres secteurs, le développement économique devient insoutenable après l'épuisement des ressources naturelles. Afin d'éviter le syndrome hollandais, la composition et le profil des dépenses doivent s'inscrire dans le cadre de la capacité d'absorption de l'économie.
- Les recettes sont temporaires et ses sources épuisables, car elles proviennent de la transformation d'un bien non renouvelable. Pour éviter un ajustement budgétaire brusque dès l'épuisement des ressources et de permettre aux générations futures d'en bénéficier, une part des recettes doit être épargnée pour une utilisation future ou être investie dans des actifs qui vont générer des revenus futurs. L'épuisement des ressources implique la mise en œuvre d'une stratégie budgétaire à long terme, en ayant recours à des systèmes solides de planification et d'exécution des dépenses à moyen terme.
- La volatilité des prix des matières premières (telle que discutée de manière plus détaillée dans la Partie 5) détermine le niveau élevé de volatilité des recettes issues des ressources naturelles, ce qui peut conduire au gaspillage, à des cycles marqués de hausses et de baisses extrêmes (alternances d'expansion et de récession) et à des emprunts insoutenables. Une expérience commune dans les pays produisant des ressources naturelles révèle que les recettes initialement importantes alimentent les dépenses publiques élevées, puis une baisse des prix internationaux exige de brusques ajustements budgétaires, ce qui conduit à la tentation de l'emprunt insoutenable. Il faut que la politique budgétaire soit flexible pour faire face à de tels chocs externes.
- Les gouvernements peuvent devenir moins redevables devant leurs citoyens lorsqu'ils s'appuient sur les recettes tirées des ressources naturelles, qui peuvent être saisies par les élites. Les recettes tirées des ressources réduisent les incitations à l'établissement d'institutions solides nécessaires à la création de richesses plus générales (Moore, 2004). Le

développement et le maintien de solides processus et systèmes de GFP qui garantissent la transparence et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds peuvent contribuer à atténuer ces problèmes.

Encadré 1 : En quoi consiste le syndrome hollandaise ?

L'expression « syndrome hollandaise » a été définie par la revue *The Economist* dans les années 1970 pour décrire le déclin de l'industrie manufacturière en Hollande à la suite de la découverte de gaz naturel dans les années 1960.

Une forte expansion des ressources naturelles provoque un afflux important de devises étrangères, d'abord comme investissement dans l'exploitation de la ressource et plus tard sous forme de recettes d'exportation. Si ces devises étrangères sont dépensées sur le marché intérieur, elles peuvent faire grimper le taux de change nominal (si ce dernier est souple) et/ou les prix locaux, car la demande de main-d'œuvre, de logement, de terres et de marchandises produites localement excède la capacité de l'économie locale d'accroître l'offre – en d'autres termes, la demande peut devancer la capacité d'absorption de l'économie. Dans ce cas, le taux de change réel, une mesure du nombre d'unités de marchandise produite dans un pays qu'il faut en échange d'une marchandise équivalente produite à l'étranger, grimpera également.

Un taux de change réel plus élevé rend la compétitivité des autres secteurs de l'économie qui ne sont pas fondés sur les ressources naturelles, plus difficile, car leurs exportations coûtent plus chères. En conséquence, les gains économiques d'un pays issus de ses ressources naturelles peuvent être neutralisés par les pertes des secteurs d'exportations et des recettes fiscales publiques associées. Ces pertes peuvent affaiblir les vecteurs de croissance à long terme qui seront indispensables au soutien du développement économique lorsque les ressources naturelles auront été épuisées.

L'expérience du Nigéria illustre bien les dangers du syndrome hollandais. Le taux de change réel nigérian a augmenté de 55 % entre 1974 et 1980, les exportations sont devenues moins diversifiées et l'économie plus tributaire du pétrole. Lorsque les prix du pétrole ont chuté au cours des années 1980, cette situation a conduit à l'endettement ce qui a nui au développement du pays. Malgré une aubaine pétrolière exceptionnelle entre 1970 et 2000 – quelque 350 milliards USD – le PIB du Nigéria par habitant (PPA) a stagné, son taux de pauvreté a doublé et les inégalités se sont creusées.

Source : Henstridge, Travis & Roe (2015) ; Okonjo-Iweala (2008) ; Sala-i-Martin & Subramanian (2003)

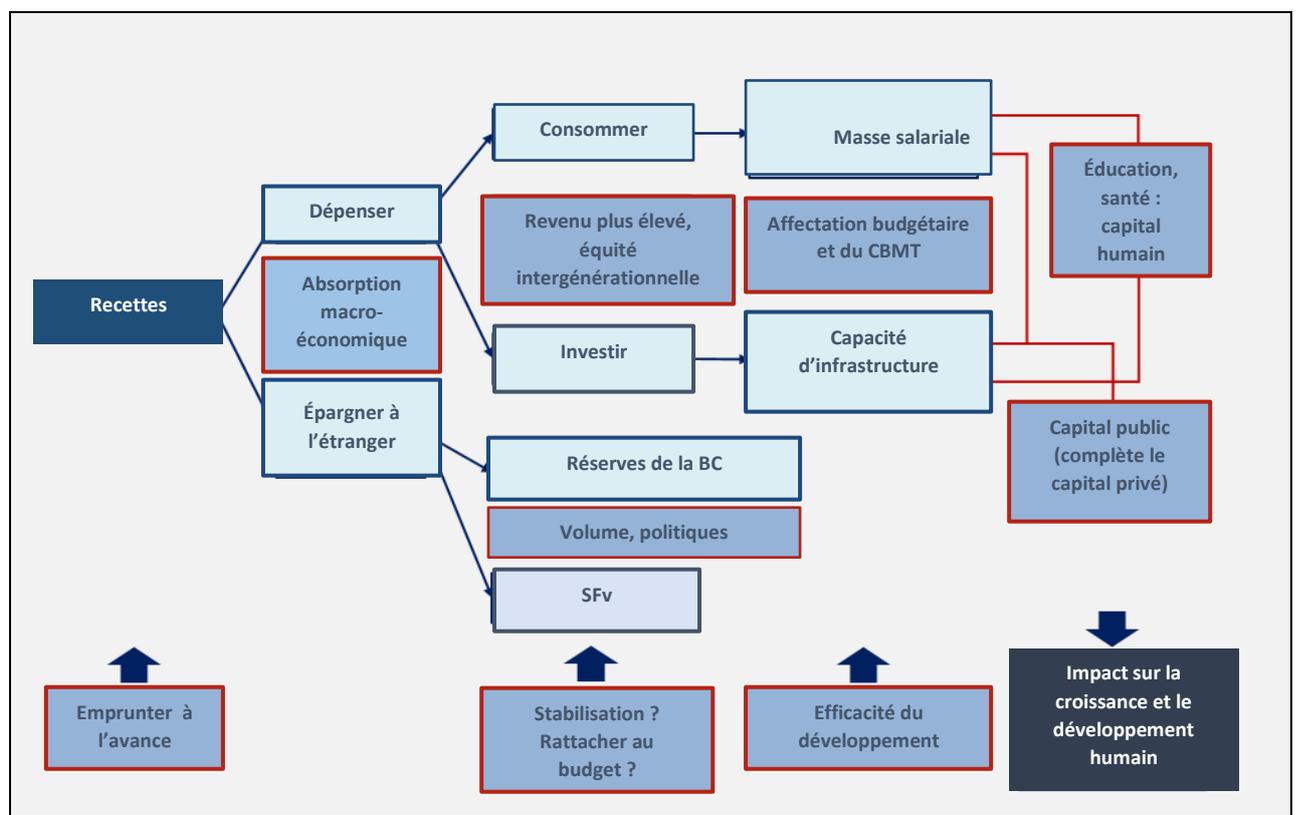
De nombreux ouvrages consacrés à la « malédiction des ressources naturelles » recommandent de relever ces quatre défis grâce à une gestion macroéconomique et budgétaire prudente et au renforcement du cadre institutionnel, notamment des systèmes de GFP. Ces ouvrages abordent des questions telles que :

- *Quel pourcentage des recettes faudrait-il dépenser immédiatement et quel pourcentage devrait-être épargné pour l'avenir ?* La réponse dépendra des jugements de la capacité d'absorption de l'économie, ainsi que des préoccupations d'équité intergénérationnelle soulevées par le défi de l'épuisement (comme discuté dans la Partie 3.2).
- *Quelle devrait être la composition de ces recettes qui sont dépensées immédiatement ?* En d'autres termes, les gouvernements devraient-ils dépenser sur les besoins de développement immédiats ou plutôt investir dans le développement d'un nouveau secteur/d'une nouvelle industrie qui générera des recettes pour l'État dès que les ressources naturelles seront épuisées ? Dans la plupart des cas, les dépenses doivent avoir un impact au-delà du court terme, afin que les pays puissent montrer les résultats obtenus par cette approche, dès que les ressources sont épuisées. La composition des dépenses contribue également à la détermination du risque du syndrome hollandais (telle qu'examinée dans la Partie 3.3).
- *Les dépenses financées par les recettes provenant des industries extractives devraient-elles s'intégrer dans le processus budgétaire principal, et dans l'affirmative, comment ?* Cette question a trait au défi de l'obligation de rendre compte et de la transparence au sein du système de GFP du gouvernement (telle qu'abordée dans la Partie 4).
- *Quelles sont les options offertes aux gouvernements pour stabiliser les dépenses compte tenu de la volatilité conséquente des recettes ?* Divers mécanismes existent pour lisser les dépenses globales des recettes provenant du secteur des industries extractives. Toutefois, une option prudente consiste à suivre une approche de dépenses contracyclique (telle qu'élaborée dans la Partie 5).
- *En ce qui concerne les recettes qui sont épargnées pour l'avenir, où et comment les fonds devraient-ils être détenus et investis ?* Le fonds souverain (FSv) est une option de plus en plus populaire pour les pays riches en ressources. Comment préserver les recettes et les investir convenablement dans des fonds souverains et autres fonds alternatifs de manière transparente est abordé dans la Partie 6.

3 Un cadre de gestion des recettes tirées des industries extractives

Les décisions de politique budgétaire qui associent les nouvelles recettes aux résultats de développement sont résumées dans la Figure 2 qui décrit les choix de haut niveau qui doivent être pris en considération (blocs verts) et les préoccupations importantes quant aux choix à faire (blocs bleus). Le premier choix, qui doit être fait avant même le commencement de l'accumulation des recettes – est de savoir s'il faut accéder aux recettes prévues de façon anticipée en empruntant contre ces dernières. Cependant, une fois que les recettes commencent à s'accumuler, le deuxième choix que les gouvernements doivent alors effectuer est que faire avec ces recettes – combien en dépenser immédiatement et combien en épargner, comment les épargner et combien en dépenser pour la consommation par rapport aux investissements – en tenant compte qu'une certaine part des recettes devra être utilisée pour assurer le service des emprunts anticipés. La consommation pourrait inclure, par exemple, une augmentation des salaires du secteur public, ou des dépenses d'exploitation (ou de fonctionnement) et d'entretien (E&E). L'investissement pourrait comprendre l'amélioration des capacités d'infrastructures ou du secteur public (par ex., par le biais d'écoles de formation supplémentaires). Cette partie aborde chacune de ces considérations et réfléchit aux avantages et inconvénients des approches possibles

Figure 2 : Un cadre des choix budgétaires



Source : adapté de Henstridge et coll. (2015)

3.1 Emprunter à l'avance : bon sens économique ou mansuétude risquée ?

Lorsque l'on s'attend avec certitude à la concrétisation de recettes issues des industries extractives au cours des prochaines années, l'emprunt pour avancer les dépenses se justifie économiquement. L'argent a une valeur temporelle, donc on peut affirmer qu'il vaut mieux accroître des dépenses publiques efficaces le plus rapidement possible. Cependant, l'emprunt pour anticiper les dépenses implique un fardeau du remboursement à venir, avec des frais d'intérêt connexes. En général, une « analyse de soutenabilité de la dette » est effectuée afin de déterminer si une dette supplémentaire pourrait être remboursée sans imposer un fardeau excessif sur les finances publiques.

L'argument économique est de savoir si les dépenses financées par la dette augmenteront suffisamment la croissance économique, et donc l'assiette de l'impôt (ou base imposable), pour justifier les coûts accrus du service de la dette. Cet aléa dépend en grande partie du coût de l'emprunt, du niveau actuel de dette et de la productivité ou sinon des utilisations qui sont faites des fonds empruntés (Henstridge et coll., 2015).

Même si l'argument économique est faible, les incitations politiques entraînent souvent des pressions pour que les dépenses ne soient pas retardées, car le public attend des résultats immédiats de l'extraction des ressources. Dans ce cas, il existe de bonnes raisons d'être prudent: les recettes anticipées pour des raisons politiques peuvent être dépensées pour répondre aux objectifs politiques actuels plutôt qu'aux objectifs à plus long terme, plus productifs. L'Encadré 2 ci-dessous raconte un conte moral qui relate la manière dont un emprunt excessif après une découverte de pétrole peut produire des résultats indésirables.

Encadré 2 : Gestion des recettes pétrolières au Ghana

Avant la découverte du vaste gisement pétrolifère de Jubilee en 2007, le Ghana affichait de bons résultats sur le plan de la stabilité macroéconomique et budgétaire. Toutefois, à partir de 2011, la situation financière s'est rapidement dégradée. Tandis que les recettes fiscales restaient stables à 18 % du PIB, les dépenses publiques augmentaient, passant de 20 % du PIB en 2011 à 27 % du PIB en 2013. En cinq ans à peine, de 2009 et 2014, la dette publique a quintuplé par rapport à son allègement précédent au titre de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTTE).

Le Ghana avait mis en place de bonnes dispositions pour gérer les nouvelles recettes pétrolières : aussi bien la Loi ghanéenne sur la gestion des revenus pétroliers que la Loi relative à la Commission sur le pétrole de 2011, reposaient sur les bonnes pratiques internationales. Toutefois, la législation n'avait pas prévu de dispositions efficaces en matière d'exécution. La plupart des dépenses supplémentaires ont été consacrées aux charges ordinaires, telles que les salaires et les paiements des intérêts, plutôt que d'encourager l'investissement et de stimuler la croissance – et les recettes de départ étaient faibles, avec un long délai avant le pic attendu. Avec la baisse des réserves de change, le gouvernement aurait apparemment violé sa propre législation afin de pouvoir faire des prélèvements sur le Fonds de stabilisation, même si les prix du pétrole étaient toujours élevés.

Sources : FMI(2014) ; Bawumia (2014)

3.2 Dépenser aujourd'hui ou épargner pour demain ?

Une fois que les recettes commencent à affluer, le gouvernement doit décider du montant à dépenser immédiatement sur les besoins économiques et sociaux pressants et du montant à épargner pour les générations futures, qui seront alors vraisemblablement les seuls maîtres pour décider comment les fonds épargnés pourront être dépensés à l'avenir. Deux considérations sont mises en exergues dans les ouvrages qui y sont consacrés : l'équité intergénérationnelle et la capacité d'absorption de l'économie.

Les publications sur l'équité intergénérationnelle a mis l'accent sur « l'hypothèse de revenu permanent » (HRP) – l'idée de la conversion de la valeur découlant de l'extraction des ressources naturelles épuisables en un revenu permanent qui sera partagé équitablement entre les générations actuelles et futures qui en profiteront autant (voir, par exemple, Barnett & Ossowski, 2003). La HRP consiste à limiter le total des dépenses annuelles consacrées à la valeur de l'intérêt couru sur la richesse totale des ressources connues, qu'elles soient extraites ou non. Au lieu d'un apport temporaire de recettes tirées des ressources, cette limitation provoque une augmentation du niveau des dépenses annuelles qui restent toujours constantes (Baunsgaard et coll., 2012). En facilitant la consommation de l'abaissement de ressources au fil du temps, la HRP contribue également à éviter les politiques budgétaires procycliques et les alternances d'expansion et de récession.

Toutefois, l'hypothèse du revenu permanent peut sembler plus logique dans un pays riche doté d'abondantes ressources naturelles (comme la Norvège) que dans un pays en développement. Comme le soutiennent Collier & Venables (2008), dans la plupart des pays en développement, les générations futures risquent d'être nettement plus riches que la génération actuelle. Par conséquent, l'équité intergénérationnelle aurait peut-être avantage à affecter une proportion plus élevée du revenu à la génération actuelle.

De même, les rendements d'investissements (ou retours sur investissements) publics risquent d'être plus élevés dans une économie en développement – où les capitaux sont rares – que dans une économie mature comme la Norvège, où les capitaux sont abondants (Van der Ploeg & Venables, 2011).

Au départ, toute décision d'augmenter les dépenses publiques exige de tenir compte de la capacité d'absorption de l'économie, parce qu'une évaluation du degré d'absorption de l'économie des impacts de l'augmentation des dépenses provenant des recettes tirées des ressources naturelles est une base essentielle pour tout choix de gestion des recettes qui aboutit à « dépenser aujourd'hui ». Comme l'explique la Partie 2 ci-dessus, dans de nombreux pays en développement, une augmentation rapide des dépenses publiques peut provoquer le syndrome hollandais. Le degré auquel une économie se heurte à des contraintes d'absorption sera déterminé par : (a) l'importance des recettes tirées des ressources par rapport à la taille et à la maturité de l'économie ; (b) le volume des flux financiers existants dans le pays et hors du pays ; et, (c) le contenu en importations des dépenses effectuées.²

² Un modèle des dépenses qui a un contenu en importations élevé, ou qui réduit les contraintes de l'offre intérieure, supporterait une augmentation plus rapide des dépenses publiques que ne le ferait des dépenses axées sur les biens et services qui sont fournis sur le marché intérieur (Adam & Bevan 2006). Au fil du temps, les contraintes de l'offre intérieure peuvent être atténuées au moyen de politiques publiques d'investissements publics appropriés (dans les routes et l'électricité, par exemple) qui peuvent venir en complément des investissements privés intérieurs et les soutenir. Les politiques nécessaires au soutien de la capacité productive et à l'atténuation des contraintes de l'offre impliquent de réduire les entraves à la concurrence, d'éviter les distorsions de prix et d'atténuer les risques pour les investissements privés.

Il n'existe aucune règle fixe pour déterminer la proportion exacte des recettes à dépenser maintenant par rapport à celles à épargner pour l'avenir. Le défi auquel fait face le gouvernement consiste à évaluer le rythme des dépenses supplémentaires auquel les effets du syndrome hollandais commencent à neutraliser fortement les avantages économiques et sociaux d'une augmentation des dépenses publiques (Henstridge & Page 2012).³ Il ne s'agit pas là d'une science exacte mais plutôt d'une décision à prendre, impliquant des processus politiques et des préférences sociétales. C'est précisément cette mise en garde de « n'est pas une science exacte » qui rend les choix de planification budgétaire et de gestion des recettes tellement difficiles - les choix sont souvent assez simples, mais « le problème réside dans le détail » utilisé pour déterminer la capacité d'absorption de l'économie. La question n'est pas de déterminer s'il faut « dépenser » ou « ne pas dépenser » aujourd'hui, dans un contexte de développement, mais plutôt de trouver un équilibre entre le montant à dépenser et les priorités du développement à un rythme qui ne doit pas « accabler » l'économie, et causer les symptômes du syndrome hollandais. Par exemple, dans les pays où les impératifs du développement sont justifiés et raisonnables, les dépenses de développement devraient se faire mais en s'étalant sur une plus longue période, pour ne pas excéder la capacité de l'économie d' « absorber » les investissements – en d'autres termes, dépenser moins chaque année pendant une plus longue période mais toujours dépenser le budget complet de développement sur une période prolongée. Le défi qui se pose aux gouvernements est d'expliquer la sophistication des choix de politiques et de gestion des recettes à la société au sens large. En l'absence d'une stratégie de communication solide, les demandes d'augmentation des dépenses courantes ne seront pas maîtrisées et il sera difficile de résister à la pression politique exercée pour faire de mauvais choix. L'intégration d'une stratégie de communication à la stratégie de gestion des recettes et aux règles et règlements y afférents est à nouveau abordée dans la Partie 4.5.

3.3 Équilibrer la composition des dépenses

La composition des dépenses indique si le pays devraient consacrer ses dépenses aux besoins immédiats de la société, tels que les transferts monétaires ou les services de santé et d'éducation, ou devraient plutôt utiliser les mêmes ressources pour développer un nouveau secteur qui n'est pas basé sur les ressources naturelles et qui continuera à générer des recettes. Dans ce dernier cas, les gouvernements peuvent également soutenir indirectement de tels objectifs en investissant dans un environnement plus propice à la croissance et à l'économie ne reposant pas sur les ressources naturelles (par exemple en développant les infrastructures et les compétences). Cette approche contribuera à la création d'emplois et/ou à la génération de revenus plus élevés et, par conséquent, à des recettes fiscales futures qui assureront une situation financière publique durable après l'épuisement des ressources naturelles.

Étant donné le caractère limité des ressources naturelles, les investissements dans l'économie qui ne repose pas sur les ressources naturelles jouent un rôle important dans la plupart des cas. Si d'autres actifs générateurs de recettes n'ont pas été créés d'ici à l'épuisement des ressources naturelles, la dépendance de l'économie vis-à-vis des ressources extractives devient progressivement moins viable, comme l'illustre le cas de Nauru (voir Encadré 3).

³ La notion de « rythme » – un changement en fonction du temps- fait également allusion aux problèmes du moment choisi/de calendrier et bien que cela puisse paraître évident, doit être considéré, comme la capacité d'absorption qui peut changer au fil du temps et, par conséquent, qui influence et oriente de manière dynamique les choix de dépenses publiques à cet égard.

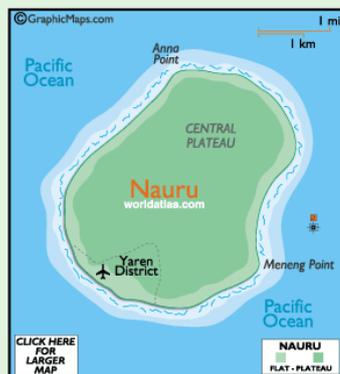
La composition des dépenses peut être influencée par la longévité attendue des ressources naturelles.⁴ Ainsi, les gouvernements qui prévoient des périodes de production extrêmement longues peuvent être en mesure d'adopter une perspective plus souple de la nécessité d'une diversification économique, en affectant davantage de recettes aux besoins immédiats. En même temps, des données probantes récentes montrent que cette option peut être peu judicieuse en raison de la volatilité inattendue des prix ; des pays comme le Nigéria et l'Angola, qui ont de longues périodes de production pour le pétrole, connaissent maintenant des difficultés financières en raison du prix du pétrole qui est à son niveau le plus bas. En outre, une fois qu'un pays est tributaire de ressources naturelles, il devient plus difficile de changer la structure de l'activité économique, ce qui suggère qu'une certaine attention à la diversification économique est souhaitable même dans ces cas.

Lorsqu'une nouvelle ressource naturelle risque d'avoir une vie plus limitée – une génération ou moins –, il est particulièrement important de donner la priorité à des dépenses qui peuvent stimuler la croissance dans les secteurs qui ne reposent pas sur les ressources. Pour y parvenir, les gouvernements peuvent être tenus de résister aux pressions politiques inévitables pour pousser à l'obtention d'avantages provenant des ressources naturelles à court terme en répondant aux besoins immédiats.

Encadré 3 : Nauru et la nécessité de diversifier

L'exemple de la République de Nauru souligne l'impératif stratégique de l'utilisation des recettes

tirées des ressources pour diversifier l'économie. Nauru, anciennement connue sous le nom de Pleasant Island (Île Agréable), est un pays en Micronésie dans le Pacifique central. Doté de riches gisements de phosphate, en



subsurface, qui permettait une exploitation minière facile à ciel ouvert, Nauru pouvait se vanter d'avoir le revenu par habitant le plus élevé de tout État souverain à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

Nauru a établi un fonds d'affectation spéciale pour gérer son patrimoine, mais celui-ci a diminué en valeur, et bien qu'une exploitation minière secondaire de phosphate soit devenue possible, les recettes sont sur une échelle beaucoup plus petite qu'auparavant. L'île n'a pas énormément investi dans le développement d'autres industries potentielles qui auraient pu diversifier son économie, telles que les produits de la mer ou de tourisme « haut de gamme ». Ces options sont maintenant limitées, et l'environnement de l'île a été sérieusement endommagé par l'exploitation minière.

⁴ Une considération importante qui n'est pas immédiatement évidente ou « directement » liée à la gestion des recettes, mais qui a un impact potentiellement important sur les recettes, est les aspects des plans de développements des réserves (ou « gisements » dans le secteur pétrolier et gazier) plus techno-économiques qui déterminent le taux de production et l'épuisement des ressources ultimes. La Direction norvégienne du pétrole (DNP) excelle dans la gestion du développement et de la production d'une manière qui vise à prolonger le régime établi de la production par le biais de l'évaluation sophistiquée des plans de développement des gisements (voir aussi l'Encadré 4 sur les compagnies nationales pétrolières nationales).

Nauru est aujourd'hui largement tributaire de l'aide australienne, du commerce bienveillant et dirige un centre de détention australien pour demandeurs d'asile.

Source : Doherty (2015); CIA factbook (2015) ; BBC (2015)

4 Recettes tirées des industries extractives et processus budgétaire

4.1 Introduction

Contrairement à d'autres formes d'activités économiques, l'extraction des ressources naturelles et la gestion des recettes associées croisent rarement la vie quotidienne des citoyens ordinaires, au-delà de l'emplacement immédiat et des activités d'un projet d'extraction.⁵ Par conséquent, la chaîne des décisions et des mesures prises par le gouvernement peut s'avérer plus difficile à suivre, ce qui inévitablement offre des possibilités de corruption et de détournement de recettes. Les voies habituelles de redevabilité publique font souvent défaut dans les pays tributaires des ressources naturelles, par rapport aux pays où le gouvernement s'appuie sur les recettes provenant de l'imposition de ses citoyens.

Les nombreux ouvrages récemment publiés sur la gestion des recettes provenant des industries extractives, par conséquent, insistent sur l'importance de la mise en œuvre de systèmes de GFP robustes et transparents. Certains affirment que la faiblesse des systèmes de GFP doit être contournée par des mécanismes opérationnels spéciaux, tels que les fonds de ressources naturelles, afin de gérer les recettes tirées des ressources. Cependant, Dabán et Héris (2010) remarquent que lorsque ces mécanismes distincts n'ont pas été soigneusement conçus et mis en œuvre, ils ont conduit à la fragmentation des processus budgétaires et à la survenance de retards dans ces derniers, à une réforme peu incitative et, au bout du compte, à la baisse de l'efficacité des dépenses publiques.

Héris et Sánchez (2013) soutiennent que les bonnes pratiques suggèrent l'alignement des cadres de gestion des recettes tirées des industries extractives sur les institutions budgétaires existantes, plutôt que leur contournement, afin de maintenir l'intégrité de l'ensemble du processus budgétaire. Les arguments en faveur de l'intégration des recettes provenant des industries extractives dans les processus établis pour la préparation du budget et son exécution sont les suivants :

- Les recettes tirées des industries extractives peuvent être un facteur important de la totalité des recettes et, devraient donc être considérées en même temps que les autres recettes ;
- Il existe souvent une dimension régionale à l'activité des industries extractives – les transferts aux juridictions productrices de ressources au niveau infranational sont, par conséquent, courants et doivent être correctement intégrés au budget;
- Les agences autonomes, telles que les compagnies nationales pétrolières (voir Encadré 4) et minières jouent souvent un rôle important dans la politique des industries extractives et leurs activités financières doivent figurer dans le système budgétaire ; et,
- Si les documents budgétaires exposent en détail la pleine contribution des recettes issues des industries extractives au financement du budget, les citoyens peuvent être mieux informés des mérites du secteur des industries extractives – ce qui implique de présenter :

⁵ Des interactions locales peuvent être positives – comme c'est le cas avec les impacts du développement économique local – ou négatives, comme lorsque des conflits surviennent quant à l'utilisation des terres. Celles-ci peuvent ne pas être immédiatement apparentes : par exemple, dans les zones d'agriculture pastorale, le bétail est déplacé selon le climat, donc un site qui au départ peut ne pas avoir d'impact sur les populations rurales pourrait encore en avoir à l'avenir. Cet exemple explique en partie les conflits survenus autour de l'emplacement des plateformes de prospection pétrolière de Tullow au Turkana dans le nord-ouest du Kenya.

- la valeur du « déficit ne provenant pas des ressources naturelles » (c'est-à-dire la différence entre le total des recettes autres que celles tirées des ressources et les dépenses totales ;
- la part des recettes tirées des ressources naturelles qui doit être utilisée pour financer ce déficit ; et,
- les montants annuels des recettes tirées des ressources qui doivent être déposés sur d'autres comptes et/ou en être retirés (par exemple un fonds de stabilisation ou un compte de réserves).

Les pays prévoyant des recettes tirées des industries extractives doivent formuler une stratégie budgétaire à long terme pour affecter de telles recettes aux autres utilisations concurrentielles (Baunsgaard et coll., 2012). Cette stratégie doit être guidée par des projections réalistes de réserves, de coûts et de taux de production, par les cours mondiaux et la prise en compte du régime budgétaire des recettes futures. Les priorités de réformes ultérieures comprennent l'intégration des recettes tirées des ressources naturelles aux systèmes de planification et de budgétisation à moyen terme, le renforcement des systèmes de gestion de trésorerie et d'exécution du budget afin d'éviter les dépassements de dépenses, et la garantie d'assurer un niveau de base de transparence en mettant en place de solides procédures de comptabilité et d'audit. Les parties suivantes examinent une à une ces questions.

Encadré 4 : Compagnies nationales pétrolières et choix stratégiques en matière de politiques

Les gouvernements sont fortement motivés d'un point de vue politique à contrôler le secteur pétrolier, compte tenu de son importance politique, militaire et financière internationale. Les compagnies nationales pétrolières (CNP) fournissent aux gouvernements un puissant moyen d'influencer les décisions stratégiques concernant des questions telles que le développement des ressources et le taux d'épuisement, l'emploi, le champ d'activités, les cours du produit et les subventions ainsi que les activités environnementales et sociales plus générales. Toutefois, il faut trouver un équilibre entre la prise en compte des recettes élevées par l'État et les investissements à long terme, qui, à leur tour, permettront de déterminer l'assiette imposable future.

Deux principales variables doivent être examinées. Celles-ci sont indiquées à la Figure 3, qui repose sur un cadre proposé par l'Institut de la gouvernance des ressources naturelles (NRGI ou *Natural Resource Governance Institute*). L'une est la part des recettes publiques comptabilisée par les CNP. Les États où cette part est élevée – comme l'Azerbaïdjan, le Congo-Brazzaville et l'Angola – sont avisés de ne pas laisser trop d'autonomie à la compagnie, en raison du risque d'une perturbation économique au cas où les recettes seraient mal gérées. Par exemple, le FMI a découvert en Angola un « résidu inexplicé » dans les comptes publics, initialement mesuré à plus de 31 milliards USD entre 2007 et 2010, soit l'équivalent d'un quart du PIB annuel, qui n'avait pas été géré selon les règles ordinaires de GFP.

L'autre variable est le niveau de besoins de la CNP en matière d'investissements opérationnels. Lorsque ce niveau est élevé et que le budget de l'État n'est pas dominé par les recettes de la CNP (Quadrant I), la CNP peut être traitée à peu près de la même façon qu'une société privée. Lorsque les besoins d'investissements de la CNP sont élevés, mais que l'État dépend fortement des recettes de la CNP (Quadrant II), le gouvernement doit mettre en place des systèmes de contre-pouvoirs (ou systèmes de poids et de contrepoids) pour s'assurer qu'un terrain d'entente soit trouvé entre la cohérence de son budget et la prévisibilité de l'accès au capital de la CNP.

Figure 3 : Déterminants de retenue des recettes par la compagnie nationale pétrolière

| | | | |
|--|--------|--|---|
| Sophistication opérationnelle/besoins d'investissements commerciaux | Forte | I. Raison très forte de retenue conséquente des recettes par la CNP (par ex., la Norvège) | II. Forte raison de retenue conséquente des recettes par la CNP, mais systèmes de poids et de contrepoids revêtent une très grande importance |
| | Faible | III. Raison limitée de retenue conséquente des recettes par la CNP (par ex., le Ghana, en particulier avant le démarrage de la | IV. Raison très faible de retenue conséquente des recettes par la CNP (par ex., le Congo-Brazzaville) |
| | | Faible | Forte |

Le rôle de la CNP et du ministère compétent dans le développement des projets et la gestion du secteur pétrolier, respectivement, doit être traité avec soin. En Norvège, la CNP (Statoil, quoique partiellement privatisée) et le ministère, par l'intermédiaire de la Direction norvégienne du pétrole

(DNP), jouent des rôles différents : la DNP assure la supervision politique/réglementaire de la CPN en ce qui concerne les questions de réglementation à plus long terme et les impacts économiques plus généraux liés à l'évolution des ressources sur le plateau continental norvégien (PCN).

Du côté de la CNP, cette approche peut se traduire par le renvoi des plans de développement à l'étude, si la DNP a déterminé qu'un autre plan de développement du chantier pétrolifère pouvait résulter en un pic de production plus faible mais sur une période plus longue, lorsque le coût d'opportunité abaissant le taux de production pour écarter l'épuisement est inférieur aux avantages à long terme de flux de trésorerie actualisés en Norvège. La CNP est dotée de vastes capacités et d'une expertise considérable pour analyser les données fournies, qui permettent de renforcer énormément les liens du savoir des pays riches en ressources qui cherchent à développer leur industrie extractive.

Source: Heller, Mahdavi & Schreuder (2014); Tordo (2011)

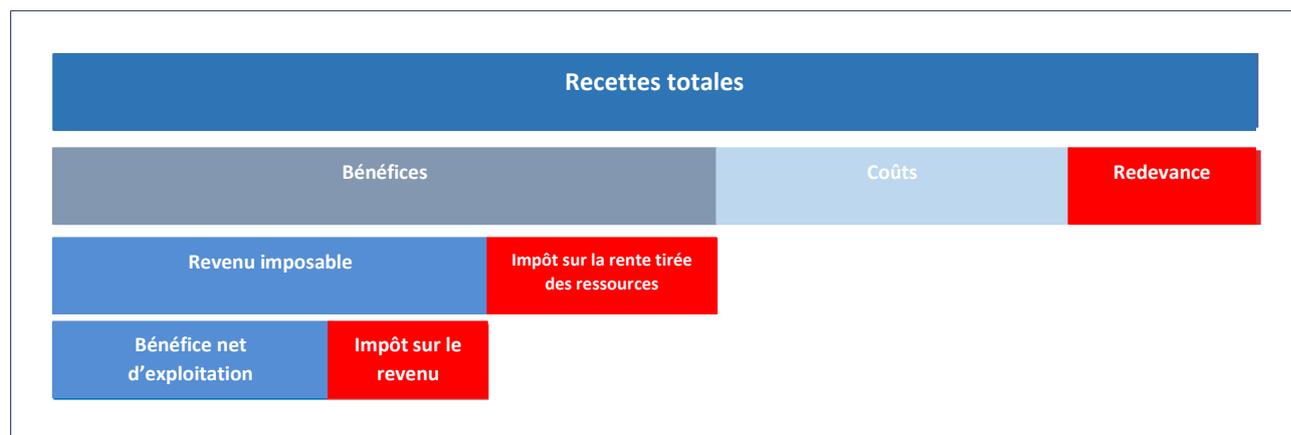
4.2 Le défi que pose la prévision des recettes

Deux facteurs principaux viennent compliquer les décisions de planification, de formulation des politiques et de l'élaboration du budget à long terme, en ce qui concerne l'utilisation des recettes issues des industries extractives :

- La volatilité (ou instabilité) des marchés mondiaux qui a un impact sur les recettes amassées par les gouvernements de deux façons : directement par le biais de la fluctuation des recettes totales provenant de l'extraction ; et, indirectement par des coûts opérationnels variables. Comme l'illustre la partie rouge dans la Figure 4, aussi bien les redevances, qui sont généralement payées « à l'avance » sur la valeur de la production brute, que les impôts sur les bénéfices, tels que les impôts sur la rente tirée des ressources naturelles et l'impôt sur le revenu, sont affectés dans le cadre d'un environnement instable. En d'autres termes, les gouvernements subiront un choc non seulement pas les redevances mais aussi par les divers flux, ce qui peut fortement affecter le budget.
- *L'incertitude des ressources* en ce qui concerne le volume réalisable des industries extractives et le profil temporel de production, y compris son point de départ⁶, porte sur deux éléments essentiels qui ont un impact sur le coût de production, à savoir les caractéristiques de la ressource (telles que la géologie, la qualité et l'accessibilité) et la technologie disponible pour permettre l'extraction/le raffinage efficace et rentable

⁶ Par exemple, l'importante quantité de gaz trouvée dans l'Océan indien aux environs de la Tanzanie était connue de manière détaillée depuis 2011, mais la plupart des grosses compagnies pétrolières internationales, telles que le Groupe BG, ne devraient pas prendre de décisions finales d'investissements sur leurs projets tanzaniens avant 2017, et ne produiront probablement de gaz que vers l'année 2021 voire plus tard.

Figure 4 : Relation entre les recettes partagées par le gouvernement et les investisseurs dans un régime indicatif budgétaire minier



Source : Watson & OpenOil (2015)

L'évaluation technico-économique des projets extractifs, par conséquent, nécessite une compréhension sophistiquée des prix des matières premières et les profils de coût des projets, et comment ceux-ci se comparent aux courbes de coûts mondiales et au régime fiscal, ainsi que la sensibilité de l'économie de projet à chacun d'entre eux pris individuellement et collectivement.

Les compagnies minières, pétrolières et gazières commerciales ont des modèles détaillés quant au calendrier prévu et l'ordre de grandeur de la production et des niveaux de paiement qui en résultent pour les gouvernements chaque année. Cependant, elles sont généralement peu disposées/enclines à partager ces informations avec les gouvernements, qui doivent fonder leurs propres projections sur des sources d'informations moins exhaustives ou fiables (voir Encadré 5).⁷ Les bonnes pratiques, doivent donc impliquer de faire des estimations prudentes de niveaux de prix et de production et d'établir une grande flexibilité dans les stratégies. Dans de nombreux pays en développement, des capacités insuffisantes, tant sur le plan des ressources humaines que des ressources techniques, affectent négativement l'aptitude à prévoir, notamment lorsque les informations ne sont pas du domaine public, et qu'une formation inadéquate se traduit par la faiblesse de l'analyse. Une attention particulière doit être accordée à l'acquisition des données (éventuellement fournies par les compagnies extractives) et à leur analyse (améliorée par le renforcement des capacités du gouvernement).

L'acquisition des données peut être appliquée au moyen d'un cadre réglementaire solide qui oblige toutes les entreprises extractives à fournir les données nécessaires comme une condition d'accords d'exploration et de production. Les gouvernements doivent évaluer les besoins de formation et renforcer les capacités d'utilisation des données fournies, qui n'ont pas besoin d'être trop onéreux car il existe de nombreuses organisations, telles que OpenOil, qui offrent des cours accessibles et abordables en matière de modélisation financière et d'analyse, qui sont indispensables pour

⁷ Un exemple récent du problème de l'asymétrie de l'information est celui du Ghana, qui a commencé la production pétrolière en 2010. À partir de 2011, le gouvernement avait prévu des rentrées fiscales provenant des impôts sur les sociétés au sein du budget annuel ; pourtant les premiers versements n'ont pas été effectués avant 2013, car les entreprises ont utilisé une disposition du code des impôts pour compenser les bénéfices par les coûts d'investissements initiaux encourus au cours de la mise en place du projet, ce que le gouvernement semblait ne pas avoir entièrement anticipé.

permettre des choix de politiques et de gestion des recettes de haut niveau.⁸ Les gestionnaires de ressources et de recettes devraient être contraints de participer à ces cours, qui visent à promouvoir des évaluations d'actifs plus rationnelles dirigées vers des régimes fiscaux plus prévisibles et des prévisions de recettes fiables à long terme.

À la fin des années 1960, lorsque le pétrole a été découvert sur le plateau continental norvégien, la Norvège n'avait pas les compétences en secteur pétrolier et gazier, qu'elle a aujourd'hui. Ce n'est que par son implication dans tous les domaines en amont que les ressources humaines et techniques ont été développées, à tel point que la Norvège est désormais une actrice mondiale du pétrole et du gaz. Cette approche a été réalisée principalement grâce à la participation obligatoire de l'État au capital (par l'intermédiaire de Statoil, la compagnie nationale pétrolière) dans le développement en mer, de l'exploration à l'analyse des données, au développement du projet et, finalement, à la production (Haum, 2008). L'enseignement important à tirer de la Norvège est que les autorités n'ont pas laissé au marché ou à la bonne volonté des investisseurs le soin de développer l'expertise norvégienne : l'implication de l'État était obligatoire dans tous les projets de développements marins, et des obligations solides se rapportant au « contenu local » obligeaient les investisseurs étrangers à acheter des biens et services norvégiens (Trinidad Guardian 2007).^{9, 10}

⁸ Voir, par exemple, le processus de modélisation financière de l'intérêt public, dont les quatre principales fonctions sont le soutien analytique, éducatif, de plaidoyer et public pour faire avancer la conception de politique publique et de manière plus générale pour améliorer la qualité des informations du domaine public. Disponible à : <http://openoil.net/wp/wp-content/uploads/2014/09/Public-Interest-Financial-Modeling.pdf> [consulté le 22 février 2016].

⁹ En 1972, l'article 54 d'un décret royal (qui est resté en vigueur jusqu'à l'entrée de la Norvège dans l'Espace économique européen en 1994) a mandaté le gouvernement norvégien à poursuivre l'objectif consistant à s'assurer que les biens et services norvégiens doivent avoir la préférence, à condition qu'ils prouvent être compétitifs sur le plan des prix, de la qualité, du calendrier et du service.

¹⁰ Le ministère norvégien du Commerce et de l'Industrie a établi un Office des biens et services en tant qu'agence de surveillance visant à contrôler les procédures contractuelles et de passation des marchés avec les compagnies pétrolières internationales et à en effectuer le suivi. Les cibles de participation locale ont été fixées, suivies et revues, et l'Office était responsable du suivi des pratiques de passation des marchés et, de la collaboration étroite avec les compagnies pétrolières internationales, en vue de développer le secteur des services énergétiques locaux. Les compagnies pétrolières internationales opérant en Norvège étaient tenues de publier leurs bordereaux de soumission, et le rôle de l'Office était de veiller à ce que les sociétés norvégiennes qualifiées figuraient sur la liste du soumissionnaire. L'Office a également été mandaté pour stimuler l'industrie de l'approvisionnement locale par le biais de joint-ventures, complétées par des incitations à la recherche et au développement et au transfert technologique.

Encadré 5 : Les données commerciales peuvent-elles être utilisées pour contribuer à l'orientation des décisions gouvernementales en matière de planification ?

Les compagnies extractives ne veulent pas partager leurs projections sur les niveaux de production et des revenus, car ces informations sensibles seraient utiles aux sociétés concurrentes. Les gouvernements peuvent demander aux compagnies de fournir des plans de faisabilité « de la durée de vie de la mine », mais ne peuvent pas obtenir facilement des données détaillées, à moins que les États ne soient des actionnaires importants ou qu'il existe des accords de non-divulgence strictement appliqués (NDA) entre les agences nationales de régulation. En Norvège, la Direction norvégienne du pétrole (DNP), par exemple, reçoit des données détaillées comme une condition d'octroi de licence et parce que l'on fait confiance à la DNP, grâce en partie à de puissants NDA, qui stipulent de ne pas utiliser ces données à des fins autres que celles de s'acquitter de son rôle de régulation.

Il existe de nouveaux exemples sur la façon dont les données des compagnies peuvent être mises à disposition à des fins de planification publique, sans que de tels niveaux de confiance soient nécessaires. En 2012, cinq compagnies minières en Tanzanie ont fourni des versions agrégées ou « anonymes » de leurs projections détaillées jusqu'en 2034 à une tierce partie indépendante, qui a produit une version agrégée de ces données qui pouvait être rendue publique sans divulguer pour autant des données commercialement sensibles sur n'importe laquelle de ces sociétés.¹¹ Les détails de la méthodologie et ses résultats sont publiés par le Conseil international des mines et métaux (CIMM). Des approches similaires ont par la suite servi en Zambie (CIMM, 2014) et au Ghana (CIMM, 2015) et en ce qui concerne l'énorme investissement potentiel du Groupe BG dans l'exploration de gaz dans l'océan indien (OPM & Uongozi, 2013).

Encadré 6 : Ordre de grandeur et calendrier des recettes – l'essentiel de la GFP

Plusieurs paramètres, tels que le calendrier, l'échelle et l'importance économique de nouvelles recettes tirées de ressources naturelles, doivent être pris en compte au cours de la préparation du budget pour encadrer les choix politiques auxquels font face les gouvernements en ce qui concerne la répartition de ces recettes, afin d'éviter le risque d'une détérioration rapide de la situation budgétaire et de maximiser leur impact sur la croissance et le développement. De récentes découvertes de ressources naturelles au Mozambique, en Tanzanie, au Ghana, en Ouganda, en Sierra Leone et au Libéria devraient générer des recettes importantes ; cependant, l'impact potentiel de transformation de ces recettes est beaucoup plus incertain.

Des études indiquent que les recettes tirées des ressources naturelles dans la plupart des pays précités seront à peine capable de compenser, dans un proche avenir, leurs déficits budgétaires actuels. Ce constat reflète en partie le fait que l'obtention de recettes maximales ne se concrétisera

¹¹ En Afrique du Sud, un exemple plus en amont est celui des données détaillées des entreprises sur l'efficacité de raffinerie et les marges associées qui sont communiquées à une société d'audit indépendante, qui produit un compte consolidé destiné au ministère de l'Énergie afin de déterminer le prix paritaire réglementé à l'importation pour les combustibles liquides ou le prix de base du carburant, nom sous lequel il est le plus connu.

qu'après de nombreuses années. En termes relatifs, elles devraient varier entre 1,9 % du PIB en Tanzanie et 5,7 % du PIB au Libéria pendant les dix premières années de production. *Par habitant*, les contributions annuelles des nouveaux projets de ressources naturelles identifiés dans l'ensemble de ces pays – en moyenne pendant les dix premières années de production – vont de 20-29 USD par an en Tanzanie, en Sierra Leone et au Libéria à 50-52 USD par an au Mozambique, au Ghana et en Ouganda. En outre, comme l'indique le Tableau 1 et reposant sur des données de 2012, les recettes supplémentaires risquent d'être inférieures ou simplement comparables à l'actuel déficit budgétaire annuel dans la grande majorité de ces pays.

Tableau 1 : Ordre de grandeur des recettes tirées des industries extractives (moyenne, dix premières années de production)

| | <i>PIB par habitant en 2012 (en USD)</i> | Déficit budgétaire en 2012 (en % du PIB, y compris les dons) | Valeur absolue (en milliards USD) | Part des recettes totales (en %) | Part du PIB (en %) | Par habitant (en USD) |
|--------------|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------|
| Ghana | 1 519 | -12 | 0,8 à 2,3 | 8 à 21 | 1,5 à 3,7 | 31 à 77 |
| Libéria | 436 | -3,2 | 0,09 à 0,27 | 15 à 44 | 3,6 à 10,9 | 17 à 54 |
| Mozambique | 634 | -4,2 | 0,7 à 2,8 | 7 à 28 | 1,9 à 7,7 | 20 à 82 |
| Sierra Leone | 573 | -5,6 | 0 à 0,4 | 0 à 48 | 0 à 7,2 | 0 à 60 |
| Tanzanie | 629 | -5,9* | 1 à 2,2 | 6 à 13 | 1,4 à 2,9 | 15 à 32 |
| Ouganda | 558 | -3,1* | 1,6 à 3,7 | 18 à 44 | 2,9 à 6,9 | 29 à 70 |

*Note : Pour chaque indicateur, une plage de valeurs est fournie. Celles-ci représentent les recettes projetées dans le cas d'un scénario à bas prix (les prix des matières premières sont 25 pour cent inférieurs aux prix de niveau de base) et d'un scénario à prix élevé (les prix des matières premières sont 25 pour cent supérieurs aux prix de niveau de base). Ces calculs sont basés sur les données disponibles des projets à des stades avancés de la planification, à l'exception de ceux du Ghana et de la Sierra Leone, qui ont déjà commencé. Pour en savoir plus sur la méthodologie et l'hypothèse sous-jacente, consulter Haglund, Myers & Ostensson (2015). * Moyenne des chiffres tout au long des exercices 2011/12 et 2012/13.*

Pour que les nouvelles recettes tirées des ressources contribuent au développement de manière durable, les décideurs politiques doivent reconnaître les divers facteurs de risques qui peuvent empêcher la concrétisation de telles recettes ou qui pourraient entraîner des retards. Bien souvent entre la découverte et le commencement de la production, 10 années s'écoulent, au cours desquelles les recettes revenant à l'État sont minimales, puis encore 7 à 12 autres années de production avant que la production n'atteigne son maximum. D'autres facteurs, tels que de la volatilité des prix des matières premières ou l'instabilité politique, peuvent retarder encore plus la décision finale d'investissement et la production. Pendant ce temps « dans les rues » ces questions sont souvent mal expliquées et mal comprises, ce qui entraîne des attentes irréalistes des avantages immédiats. Les attentes vont de l'amélioration du bien-être (surtout de la santé, du logement et de

l'éducation) à la création d'emplois supplémentaires et à de meilleures opportunités d'affaires, ce qui augmente la « pression » politique avec un risque de perturbations sociales et de changements imprévisibles des cadres institutionnels et politiques alors que les attentes restent insatisfaites.

Source : Basé sur la BAfD, la Banque mondiale et les indicateurs du développement dans le monde ; Haglund et coll. (2015); Rapports pays du FMI.

Depuis la réussite norvégienne, d'autres pays, notamment le Brésil et Trinité-et-Tobago, ont montré que le renforcement concerté des capacités institutionnelles doit intégrer, entre autres, les compétences et les transferts de technologies nécessaires pour donner aux gestionnaires des ressources et des recettes les moyens de comprendre les fondements de la monétisation des ressources naturelles d'une manière plus intégrée et cohérente au fil du temps. Les prévisions de recettes fiables sont indispensables pour permettre aux pays riches en ressources de gérer efficacement leurs actifs naturels et les recettes connexes ; cependant, la transparence est également essentielle pour gérer les attentes. Dans l'exubérance de la découverte, des prévisions de recettes irréalistes peuvent surestimer l'impact socio-économique anticipé des projets de futures ressources, comme l'Encadré 6 le souligne.

4.3 Élaboration du budget à moyen terme

La mise en œuvre d'une stratégie budgétaire à long terme peut être facilitée par l'adoption de plans budgétaires à moyen terme ; du fait que les décisions en matière de dépenses ont généralement des implications pour plusieurs années, il semble logique d'élaborer le budget des ressources dans une perspective à moyen terme. Dans la pratique, ce processus signifie généralement d'intégrer l'utilisation planifiée des recettes tirées des ressources au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), un exercice stratégique d'élaboration du budget dont les gouvernements se servent pour faire concorder la rigueur (ou discipline) budgétaire globale et les plans de dépenses publiques.

Leur forme précise varie grandement mais l'objectif général des CBMT est de guider les processus annuels d'affectation des ressources en reliant les politiques et plans des ministères dépensiers aux prévisions des recettes et dépenses des ministères des Finances. Le CBMT pourrait par exemple définir des plafonds glissants sur trois ans pour le niveau de dépenses globales et le déficit ne prenant pas en compte les ressources, en adéquation avec la stratégie budgétaire à long terme. De cette façon, les recettes provenant des ressources seraient intégrées à l'enveloppe budgétaire globale pour instaurer des plafonds de dépenses descendants auprès des ministères dépensiers, que l'on ferait ensuite concorder avec les trajectoires de dépenses ascendantes émergeant d'une analyse des besoins sociaux les plus urgents du pays.

Un CBMT ne peut renforcer le lien entre planification et budgétisation que s'il est intégré efficacement au budget annuel. Certains pays ont introduit des CBMT sans imposer de contraintes budgétaires lorsqu'ils préparaient les budgets annuels, ce qui limite leur efficacité pour gérer les distorsions procycliques pouvant entraîner des revirements déstabilisants au niveau des dépenses totales. Pour résoudre ce problème, les pays pourraient envisager d'adopter une réglementation juridique limitant l'importance du déficit hors-ressources devant être financé par les recettes provenant des ressources (voir la Partie 5 pour en savoir plus sur les règles budgétaires).

Dans les économies productrices de ressources naturelles, les CBMT doivent permettre aux gouvernements de lutter contre les insuffisances imprévues des recettes provenant des ressources (occasionnées par exemple par une baisse du prix mondial des matières premières). Afin d'éviter de devoir fortement réduire les dépenses, le gouvernement doit pouvoir accéder aux soldes des recettes provenant des ressources sur le compte de trésorerie ou sur un fonds de stabilisation.

Une autre façon de relier les recettes provenant des ressources aux budgets est d'affecter les recettes à des dépenses spécifiques, ce qui comporte à la fois des avantages et des inconvénients (voir Encadré 7)

Encadré 7 : Les gouvernements doivent-ils affecter les recettes des industries extractives au sein du budget ?

En principe, les recettes tirées des ressources naturelles pourraient être affectées au sein du budget à des fins spécifiques, comme les services de santé et d'éducation, les investissements dans les infrastructures ou encore les programmes de transfert monétaire. On observe trois arguments principaux en faveur de cette pratique. Tout d'abord, une affectation spéciale peut garantir un niveau minimum de financement des postes de dépenses à haute priorité, les protégeant des fluctuations de la disponibilité des ressources générales. Puis, lorsque les systèmes de GFP sont dysfonctionnels, une affectation spéciale pourrait permettre d'améliorer la qualité des décisions en matière de dépenses. Enfin, lorsque les institutions démocratiques sont faibles, l'affectation spéciale peut aider à réduire la méfiance envers le gouvernement en démontrant de manière plus transparente les avantages directs qu'il y a à exploiter les ressources naturelles (Witter et Outhred 2015).

Toutefois, les principaux ouvrages consacrés à la GFP adoptent souvent le point de vue que l'affectation des recettes à des fins particulières, est une mauvaise pratique (Welham, Hedger et Krause, 2015). Quatre arguments principaux sont cités contre l'affectation spéciale. Tout d'abord, elle limite la flexibilité budgétaire. Ensuite, les fonds affectés peuvent simplement être compensés en transférant les ressources à d'autres domaines, sans changer les dépenses globales. Ensuite, cela peut réduire le rôle des institutions démocratiques dans la détermination du budget d'ensemble, et réduire la redevabilité sur le plan de l'utilisation des fonds. Enfin, cela peut encourager un comportement de recherche de rentes de la part d'intérêts particuliers cherchant à s'enrichir par le biais du système d'affectation des ressources.

L'expérience récente du Ghana illustre la façon dont les bonnes intentions peuvent entraîner de piètres résultats. En 2011, le Ghana a adopté la loi sur la gestion des revenus pétroliers, qui stipule qu'entre 50 et 70 pour cent des recettes doivent s'ajouter au montant du financement du budget annuel, dont 70 pour cent sont obligatoirement affectés aux zones de priorité. Dans le budget 2014, cela a permis d'affecter un montant important aux dépenses pour les infrastructures de l'éducation, même si peu d'éléments attestent que le manque d'infrastructures pour l'éducation représente un obstacle majeur aux progrès. Comme l'observe Adam (2014), l'affectation des recettes des industries extractives peut au final entraîner un manque d'alignement sur le plan sectoriel général.

4.4 Planification des investissements publics

Plusieurs pays ont connu un gaspillage important des recettes des industries extractives suite à des décisions mal conçues concernant des projets importants d'investissements publics. Dans certains cas, ce phénomène est le fait de la corruption, car des ministres ou des hauts fonctionnaires affectent les fonds d'investissement à des projets ayant un faible taux de rentabilité économique mais qui leur octroient des profits personnels considérables. Le plus souvent, les mauvaises décisions en matière d'investissement se produisent lorsque des politiciens se servent de leur influence pour faire pression sur des projets bénéficiant à leur circonscription locale pour gagner des votes, alors que d'autres possibilités seraient plus logiques sur le plan économique.

Un gaspillage peut également se produire lorsqu'une affectation insuffisante est octroyée aux dépenses d'exploitation et d'entretien (E&E) nécessaires pour transformer les investissements en capitaux publics utilisables (par exemple de nouvelles écoles n'ayant pas assez de manuels ou d'enseignants). Ce type de problèmes peut survenir lorsque les politiciens pensent que l'avantage politique des projets de construction de grande envergure l'emporte sur le risque de culpabilité en cas d'échec des projets. Tous ces cas illustrent l'échec de la redevabilité et de l'équilibre des pouvoirs.

Les bonnes pratiques en matière de planification des investissements publics impliquent d'instaurer une approche professionnelle et dépolitisée sans compromis pour évaluer tout projet. En particulier, les résultats économiques d'un ensemble de dispositifs institutionnels forts sur le plan de la budgétisation et de la mise en œuvre des dépenses d'E&E peuvent s'avérer très importants. Certains pays ont réussi à mettre cette approche en pratique, comme l'illustre l'Encadré 8 qui s'appuie sur l'expérience du Botswana.

Encadré 8: Décisions en matière d'investissement et E&E au Botswana

L'un des principaux contributeurs à la réussite du Botswana pour transformer les recettes de l'extraction des diamants en croissance économique rapide est une ferme insistance sur la bonne qualité de l'évaluation de chaque projet d'investissement public. Il est significatif que ce point soit reflété explicitement dans la formation et la promotion du personnel pertinent au sein du gouvernement : la capacité à préparer des évaluations solides et à reconnaître celles qui sont inadéquates était une aptitude requise des fonctionnaires souhaitant évoluer dans leur carrière au ministère des Finances. Même si ce système ne pouvait pas en lui-même dévier l'insistance politique déterminée envers un projet particulier, il constituait un solide fondement pour diluer cette influence politique.

En outre, le programme d'investissement public au Botswana a pris soin de pourvoir adéquatement aux dépenses renouvelables d'E&E des nouveaux biens publics. Au départ, la règle générale était de prévoir 18 pour cent des coûts des capitaux pour couvrir les coûts d'E&E de n'importe quel bien, que ce soit une école, une structure médicale, une route ou un pont. Lorsque les fonctionnaires de la planification ont examiné cette règle quelques années plus tard, ils ont trouvé que le rapport nécessaire était plus élevé que 18 pour cent, et leur réaction a été de réduire le programme d'investissement.

Source : Henstridge et Page (2012)

4.5 Gestion de la trésorerie et exécution du budget

Au lieu de déposer les recettes des industries extractives sur le compte unique du Trésor (CUT), comme c'est le cas pour les autres recettes, beaucoup de pays ont trouvé avantageux de mettre en place un compte spécial des recettes tirées des ressources (CRR), à partir duquel des retraits sont effectués pour financer une part des dépenses annuelles prévues au budget. Un CRR fournit une méthode simple et transparente de gérer les recettes provenant des ressources, mais il ne doit pas devenir une institution avec une personnalité juridique et une autorisation de dépenser à part, ce qui fragmenterait le processus budgétaire et menacerait l'efficacité des dépenses publiques.

Les flux d'entrée et de sortie des recettes provenant des ressources sur le CRR doivent être intégrés de manière cohérente au processus budgétaire. La meilleure façon d'y parvenir est de s'assurer des points suivants :

- toutes les recettes provenant des ressources, sans exception, sont déposées sur le CRR ;
- les retraits du CRR pour financer des dépenses inscrites au budget annuel sont déterminés par la législation applicable,¹² et visent à financer le déficit primaire hors ressources ; et
- la capacité à retirer des sommes dépassant les montants prévus est soumise au même processus que celui qui est défini dans la loi de finances pour modifier les crédits budgétaires,

¹² Il peut s'agir de la loi sur le budget annuel ou d'une législation spécifique sur l'affectation des recettes provenant des ressources, partagée entre le montant du financement du budget annuel et les fonds d'investissement spécialisés.

généralement sous la forme d'un budget supplémentaire, pour garantir la redevabilité et éviter le détournement des fonds.

- Les recettes qui ne sont pas utilisées pour financer les dépenses du budget annuel doivent être mises de côté ou investies conformément à la législation applicable et aux règles budgétaires, qu'elles soient détenues comme réserves à la banque centrale ou transférées sur un fonds à part avec des objectifs d'investissement explicites, comme un fonds de stabilisation ou d'épargne (voir la Partie 7).

Lorsque les recettes sont relativement modestes et que le gouvernement prévoit de les utiliser à court ou moyen terme, le CRR pourrait être un compte intérieur détenu à la banque centrale. Pour les recettes plus importantes, que le gouvernement prévoit d'utiliser sur une période plus longue, il serait conseillé de créer le CRR comme un compte délocalisé (à l'étranger) pour diminuer la volatilité du taux de change réel.

Au regard des attentes du public que les recettes provenant des ressources génèrent habituellement, les gouvernements pourraient avoir besoin d'un haut niveau d'engagement politique envers la stratégie budgétaire globale pour résister à la pression d'augmenter le retrait annuel du CRR au-delà des niveaux définis explicitement par le budget.

Voici les questions essentielles qui s'imposent aux gestionnaires du CRR :

- Que faut-il faire lorsque les recettes qui affluent sont plus élevées que les prévisions ? Il peut paraître difficile de résister à la tentation d'utiliser une telle rentrée imprévue, surtout lorsque les attentes du public sont élevées sur le plan de l'accroissement des bénéfices.
- Qui est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie sophistiquée de communication dans le but de gérer les attentes du public concernant la stratégie budgétaire ? Plus particulièrement, une telle stratégie doit expliquer pourquoi les recettes imprévues ne doivent pas immédiatement être utilisées sans la planification mentionnée ci-dessus.

Nous ne cherchons pas à répondre à ces questions ici. En effet, les réponses doivent être spécifiques à chaque pays ; ces questions sont donc posées ici pour contribuer à la discussion qui aura lieu lors de l'atelier qui suivra la présentation de ce document. Par exemple, pour gérer les recettes imprévues, les pays pourraient concevoir un mécanisme d'amendement méthodique du budget, incluant un examen à mi-parcours de l'exécution du budget. D'autres possibilités seront abordées pendant l'atelier.

Le risque de dépassement budgétaire peut être minimisé en aidant les ministères dépensiers à formuler – et à mettre à jour régulièrement – des plans d'engagement rigoureux, et ce, pour éviter les surprises de dernière minute. L'amélioration des contrôles des dépenses peut aussi jouer un rôle essentiel dans la gestion des engagements de dépenses. Cette amélioration implique généralement un système centralisé de contrôle des engagements de manière conjointe avec le fonctionnement d'un CUT, donnant au ministère des Finances le mandat d'examiner toutes les demandes d'engagement des agences dépensières avant de passer toute commande de biens et services, et ce, pour garantir que leur valeur soit conforme au solde de l'affectation budgétaire approuvée.

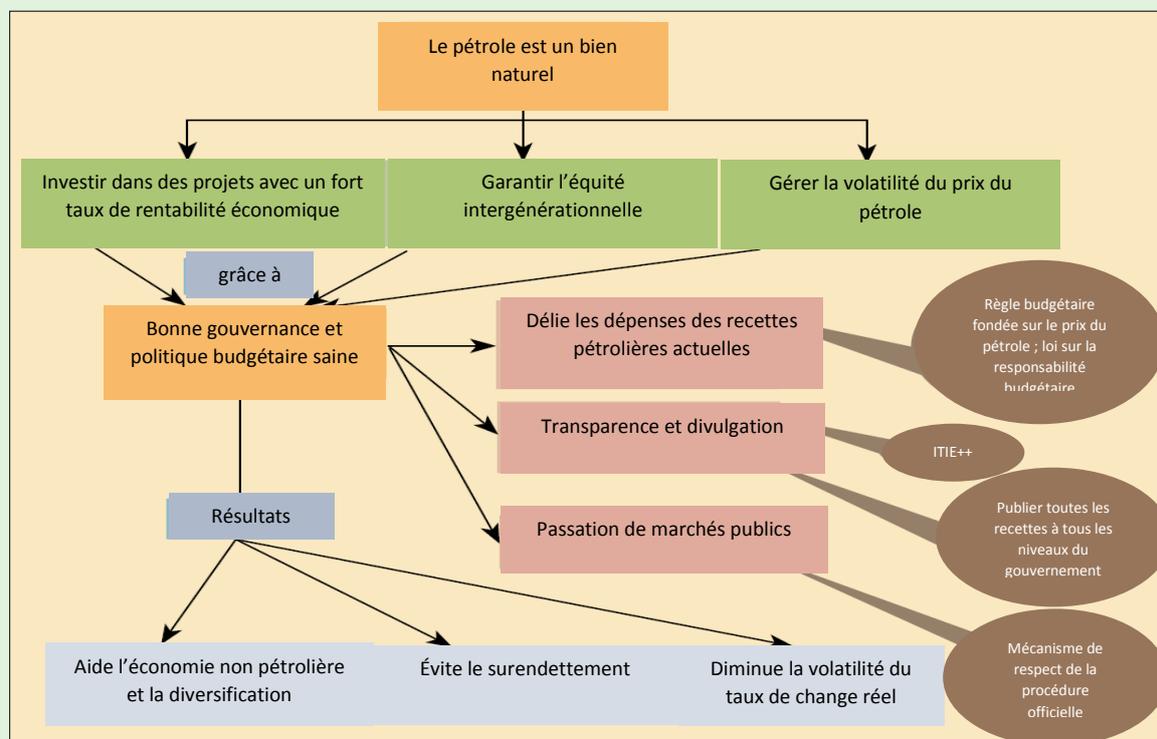
L'Encadré 9 illustre la façon dont le Nigéria s'est lancé dans la réforme de ses mauvaises pratiques.

Encadré 9 : Réformer « l'irréformable » – enseignements tirés du Nigéria

Suite à la mauvaise gestion des recettes dans les années 1970, lorsque les prix du pétrole ont chuté dans les années 1980, le Nigéria a dû faire face à une inflation galopante et à des dettes massives, ce qui a créé un environnement économique fragile, ayant compromis l'impact des réformes de 1986 qui reposaient sur des incitations du marché, un taux de change flottant, la libéralisation des prix et la suppression des permis d'importation et des offices des matières premières.

Entre 2003 et 2007, toutefois, un programme détaillé de réforme budgétaire et institutionnelle a été mis en œuvre, incluant l'adoption de l'Initiative pour la transparence des Industries extractives (ITIE) et de mesures de lutte contre la corruption, comme un « mécanisme de respect de la procédure officielle » des marchés publics (voir Figure 5). Une règle budgétaire reposant sur le prix du pétrole a été adoptée en 2004 et est entrée pleinement en vigueur en 2007 grâce au projet de loi sur la responsabilité budgétaire, et un compte pour l'excédent de pétrole brut a été créé pour servir de fonds mixte de stabilisation et d'épargne, ce qui a limité les dépenses en transférant les recettes du pétrole vers le budget en fonction d'un prix de référence. Ce programme de stabilisation coïncidait avec l'augmentation du prix du pétrole, ce qui a permis au Nigéria de rembourser 85 pour cent de sa dette extérieure en 2006.

Figure 5 : Réformes nigérianes pour l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des recettes du pétrole



Source : Okonjo-Iweala (2008); Okonjo-Iweala (2012)

4.6 Transparence et obligation de rendre compte

Ayant observé que transparence et obligation de rendre compte sont des sujets transversaux qui marquent tout le cycle de GFP et ne forment pas un sous-ensemble du cycle de GFP, dans cette partie, nous mettons l'accent sur l'audit et l'évaluation. Les gouvernements qui fonctionnent bien ont mis en place des dispositifs de contrôle externe et d'évaluation des finances publiques. Un audit externe de grande qualité est essentiel à la transparence de l'utilisation efficiente des fonds publics, ainsi que pour tenir les autorités fiscales redevables de leur mauvaise gestion. Les objectifs du contrôle externe sont de vérifier :

- si l'état financier du gouvernement reflète de manière juste et exacte les recettes perçues et les dépenses effectuées (audit financier) ;
- si les agences ont agi conformément à la loi et aux règlements (audit de conformité) ; et
- le degré d'optimisation des ressources réalisé par une agence par rapport à ses objectifs déclarés (audit de performance).

Les rapports d'audit qui évaluent les activités consolidées de l'Administration centrale doivent être rendus publics dans un délai de six mois après leur rédaction.

Les audits et procédures d'évaluation standard sont adéquats sur le plan des dépenses des apports de recettes tirées des ressources naturelles. Mais la complexité des transactions internes associée à la génération des recettes provenant des ressources naturelles et à leur administration fiscale peut nécessiter des compétences spécialisées qui font souvent défaut au sein des administrations des pays en développement – par exemple, des agents du fisc qui comprennent les étapes techniques du traitement des minerais et qui savent comment la valeur évolue au fur et à mesure du traitement et de l'enrichissement des minerais.

La complexité du secteur des ressources naturelles génère vraisemblablement des accusations quant au détournement de fonds. Pour garantir la transparence et la redevabilité, les pays producteurs de ressources dont les cadres institutionnels sont faibles doivent envisager de désigner un auditeur externe indépendant, outre l'audit normal entrepris par l'institution supérieure de contrôle du pays. Les initiatives internationales comme l'ITIE pourraient avoir un rôle précieux à jouer pour compléter les propres mécanismes du gouvernement. L'Encadré 10 présente les objectifs de l'ITIE et l'expérience du Nigeria pour les mettre en pratique.

Encadré 10 : L'ITIE et le cas du Nigéria

L'ITIE est une norme internationale pour la promotion d'une gestion ouverte et redevable des ressources naturelles. Son objectif central est de renforcer la gouvernance en donnant au public les capacités de tenir le gouvernement responsable, et ce, de manière plus efficace grâce à l'amélioration de la transparence et de la redevabilité au niveau des recettes provenant des ressources générées par le secteur des industries extractives. Dans les pays participant à l'ITIE, les sociétés doivent publier ce qu'elles paient au gouvernement, et les gouvernements doivent publier ce qu'ils perçoivent auprès des sociétés. Un processus de rapprochement de ces chiffres est ensuite entrepris par un auditeur indépendant.

Les évaluations de l'impact de l'ITIE sont mitigées. Il ne fait aucun doute que cette initiative a fortement amélioré le niveau global de transparence dans le secteur des industries extractives de la plupart des pays participants. Par exemple, au Nigéria, le processus de l'ITIE a généré des informations détaillées sur l'industrie, les impôts et d'autres questions budgétaires qui n'avaient jamais été compilées auparavant, et encore moins publiées. Cependant, Shaxson (2009) avance que par rapport aux objectifs généraux de l'ITIE qui sont d'améliorer la gouvernance et la redevabilité, les résultats de l'initiative sont médiocres. Des publications récentes de Chatham House (Katsouris et Sayne, 2013) détaillant le vol systématique de pétrole brut, et de l'Institut de la gouvernance des ressources naturelles (IGRN 2015a) documentant la façon dont les pratiques de vente du pétrole se sont dégradées depuis 2010, semblent affirmer que l'amélioration de la transparence n'a pas encore entraîné d'amélioration de la gouvernance au Nigéria.

Les pays où les recettes des industries extractives représentent une part considérable du budget global pourront trouver utile de créer des organes de contrôle spécialisés pour élargir la participation de la société au niveau de l'utilisation des recettes provenant des ressources. On en trouve un exemple dans le Comité pour l'intérêt public et la redevabilité au Ghana, qui a pour mission de surveiller le respect de la loi sur la gestion des recettes pétrolières par le gouvernement, y compris les règles de fonctionnement du fonds des ressources, et de servir de plateforme au débat public sur l'affectation et l'utilisation des recettes tirées du pétrole.¹³ Ces types de mécanismes pourraient aider à contrebalancer les intérêts politiques contradictoires et à améliorer la transparence globale. Toutefois, pour être efficace, ils doivent disposer de ressources suffisantes ; autrement, leur fonctionnement sera limité et ils ne seront pas en mesure de catalyser et de maintenir un réel élan sur le plan de l'engagement des citoyens.

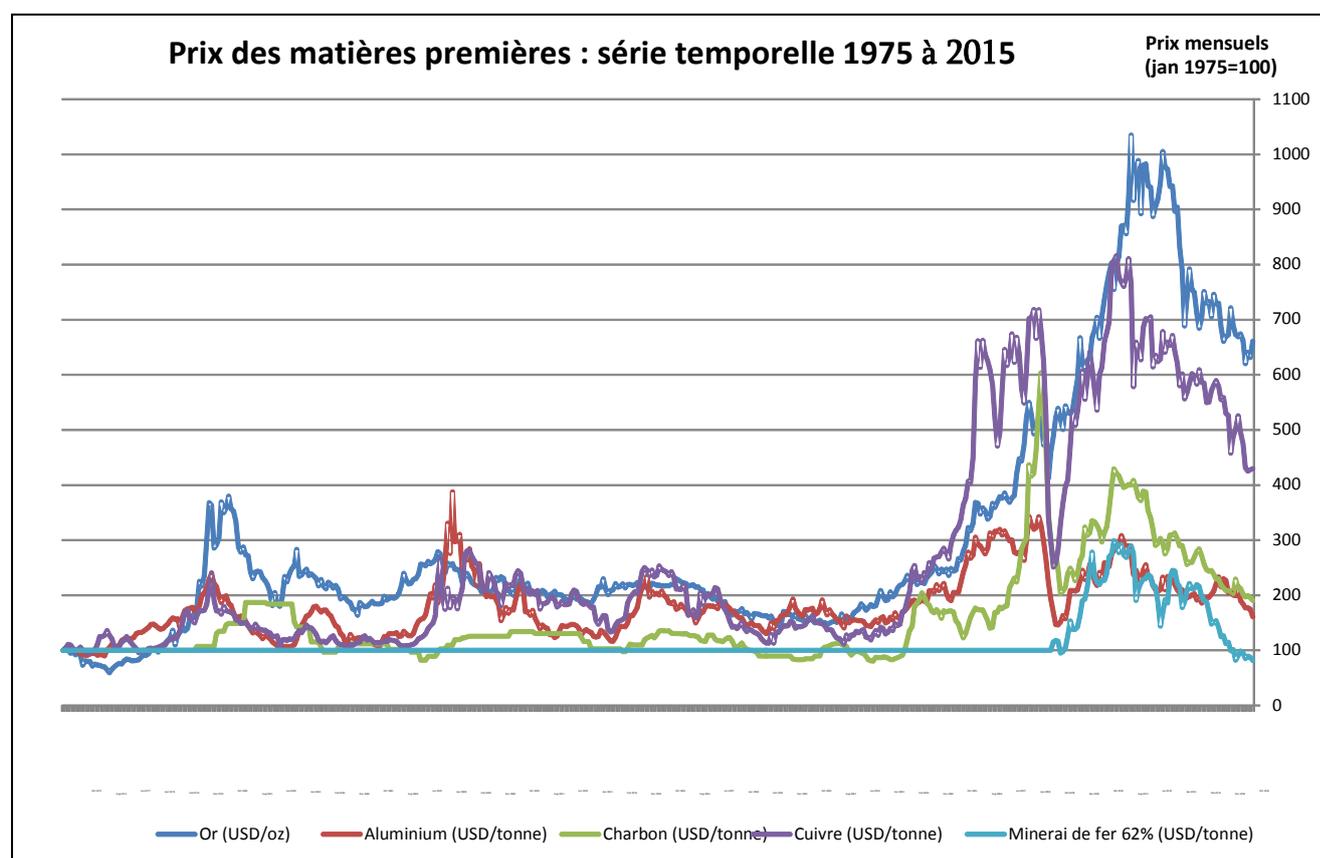
¹³ Consulter <http://piacghana.org/>.

5 Volatilité des recettes

5.1 Introduction

La volatilité des recettes est très préoccupante pour la plupart des pays dépendant des industries extractives. En effet, elle rend la planification et la budgétisation des dépenses publiques fondamentalement plus difficiles : en période de forte croissance, il existe un risque de dépassement du budget pour les projets mal planifiés et de sévères compressions en cas de chute des prix ou de la production. Par ailleurs, la volatilité des dépenses publiques peut nuire à la croissance économique à long terme en entraînant l'instabilité des taux de change, de l'inflation, des tendances d'investissement et des niveaux d'activités du secteur privé. La Figure 6 illustre la sévérité des fluctuations des prix des matières premières à l'international ¹⁴ l'une des principales sources de volatilité des recettes.

Figure 6 : Prix mensuels des matières premières à l'international pour les métaux, 1975 à 2015



Source : Données de SNL ¹⁵

¹⁴ Il s'agit des prix fixés sur les marchés internationaux (rassemblés et analysés par SNL Energy), et qui s'appliquent à tout pays faisant le commerce de ces matières premières.

¹⁵ SNL Financial est le premier fournisseur d'actualité, de données financières et d'analyses d'experts sur des secteurs d'affaires cruciaux pour l'économie mondiale : le secteur bancaire, les assurances, les services financiers, l'immobilier, l'énergie, les médias et la communication, et les métaux et l'industrie minière. Le service de veille économique de SNL fournit aux professionnels de l'investissement, allant des premières institutions de Wall Street à la haute direction d'entreprises, l'accès à une base de données électronique détaillée, disponible en ligne et mise à jour 24h sur 24 et 7 jours sur 7 (voir <http://www.snl.com/>).

Divers instruments de gestion de la volatilité sont à la disposition des gouvernements dont les budgets dépendent des recettes provenant des ressources naturelles. Il peut s'agir notamment de : différentes formes de couverture contre les fluctuations des prix des matières premières, même si dans la pratique l'utilisation d'instruments de couverture standard dans les pays où les marchés de capitaux ne sont que rudimentaires est forcément limitée et onéreuse (Lu et Neftci, 2008) ; l'utilisation d'emprunt lié au prix des matières premières,¹⁶ et l'introduction de diverses règles budgétaires aidant à limiter les dépenses budgétaires en fonction des changements identifiés au niveau des prix des matières premières ou des recettes tirées de ces matières (ces règles sont abordées de façon exhaustive un peu plus loin dans ce document). L'approche la plus réalisable pour la plupart des gouvernements est d'utiliser une politique budgétaire de manière contracyclique, et d'épargner des recettes en période de forte croissance économique pour faire tampon contre les chocs. Cependant, beaucoup de pays dépendants de leurs ressources ont par le passé, aggravé les instabilités en menant des politiques budgétaires de manière procyclique (Velasco, 2011b), en dépensant beaucoup en période de forte croissance puis en devant réduire les dépenses dès que les prix baissent, ce qui compromet la croissance. Cette approche peut être évitée et elle n'est évidemment pas conseillée.

Mener une politique budgétaire contracyclique peut s'avérer difficile à cause des pressions politiques poussant à dépenser plus en période de forte croissance. Des erreurs peuvent aussi se glisser à cause d'informations erronées sur les tendances émergentes (ex., les prix des matières premières) et d'un mauvais diagnostic prévoyant si un choc particulier est temporaire ou permanent. Une politique solide repose donc sur des informations de grande qualité et sur les diagnostics techniques associés effectués par exemple par le ministère des Finances ou la banque centrale – il est tout aussi important que l'autorité concernée ait les capacités internes nécessaires pour répondre à cette attente. Les données sur les tendances de prix passées sont faciles à trouver, mais elles ne donnent pas nécessairement une bonne idée de ce qui pourrait se produire à l'avenir – et la difficulté d'anticiper les futurs prix aggrave le problème d'anticiper la future production, pour les raisons déjà expliquées à la Partie 4.2 ci-avant. Une approche consiste à évaluer régulièrement d'autres scénarios possibles.

Les questions dans ce domaine incluent ce qui suit :

- Le gouvernement a-t-il mis en place un bon système de prévision de ses propres recettes provenant des industries extractives ?
- Quel rôle des règles budgétaires officielles peuvent-elles jouer, telles qu'elles sont discutées dans la Partie 6 ci-dessous, et quel rôle jouent-elles dans la pratique ?
- Les données antérieures indiquent-elles que les recettes des industries extractives ont tendance à être volatiles, et dans quelle mesure cela a-t-il affecté les recettes générales du gouvernement ? Quel degré de restrictions des dépenses serait nécessaire pour gérer une baisse typique (passée) dans le cycle des recettes des industries extractives ?
- Les résultats des prévisions des recettes sont-ils soumis à des évaluations et analyses de sensibilité régulières (par ex., des fluctuations potentielles des prix mondiaux) ?
- Comment le processus politique du gouvernement, y compris la planification budgétaire à moyen terme, prend-il en compte, le cas échéant, la sensibilité vraisemblable des prévisions des recettes aux évolutions, dans le contexte d'évènements futurs, plutôt que de s'appuyer uniquement sur des prévisions ponctuelles ?

¹⁶ Les instruments de la dette publique pourraient être en mesure de résoudre certaines préoccupations en reliant les paiements de la dette aux prix des matières premières, voire au taux de croissance du PIB (par ex., les obligations liées aux matières premières ou au PIB). Cependant, dans la pratique, le groupe d'investisseurs prêts à accepter de s'exposer aux risques des matières premières est plus faible que le groupe de ceux qui sont susceptibles d'investir dans des obligations traditionnelles.

L'intégration de la gestion des recettes et des outils de GFP apparentés signifie qu'il existe un certain degré de recoupement dans la référence aux différents outils et interventions. Ce recoupement ne doit pas être considéré comme une duplication mais plutôt comme une répétition des considérations systémiques importantes qui, bien qu'elles puissent être abordées séparément, doivent être mises en œuvre de manière synergique. Nous ne cherchons pas à répondre à ces questions ici, car les réponses doivent être spécifiques à chaque pays. Nous espérons que les participants à l'atelier apporteront leurs propres expériences pour appuyer le dialogue et à cet effet, les questions sont soulevées pour contribuer à la discussion qui suivra la présentation de ce document.

5.2 Gérer la volatilité : l'emprunt peut-il aider ?

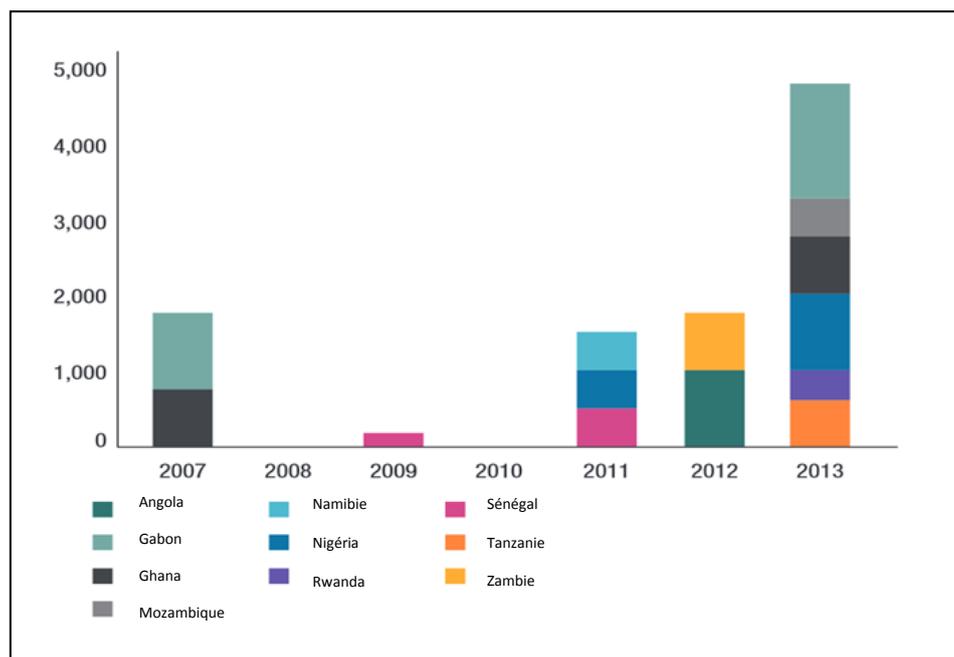
En principe, la capacité à emprunter des fonds externes peut donner aux gouvernements plus de liberté pour gérer la volatilité des gains provenant des ressources naturelles : les tendances d'emprunt contracyclique (c.-à-d. emprunter lorsque les prix sont bas et rembourser lorsque les prix sont élevés) est une pratique théoriquement judicieuse. Mais elle peut s'avérer difficile. Avant 1996, beaucoup de pays à faibles revenus en Afrique et ailleurs étaient tellement surendettés qu'ils avaient peu ou pas de capacité d'emprunter encore à l'étranger, au-delà des guichets de prêt concessionnel des banques multilatérales comme la Banque mondiale.

Cette situation a changé après 1996, lorsque l'allègement de la dette des PPTe a permis à beaucoup de pays à faible revenu – particulièrement en Afrique subsaharienne – d'avoir à nouveau la capacité d'emprunter. Par exemple, l'allègement de la dette des PPTe a fait passer la dette extérieure du Ghana de presque 100 pour cent du PIB à moins de 30 pour cent, un taux plus faible que la plupart des pays de l'UE actuellement. Plusieurs de ces pays à faible revenu ont depuis découvert d'importantes réserves de minerai et/ou pétrole et gaz (notamment la Tanzanie, l'Ouganda et la Sierra Leone). En théorie, leur capacité inutilisée à faire de nouveaux emprunts pourrait servir à résoudre la volatilité des recettes provenant des ressources. Il semble toutefois que cela ne se soit pas encore produit dans la pratique.

Une expérience africaine récente sur l'emprunt en émettant des titres de dette souveraine s'est davantage concentrée sur la production des recettes prévues, une logique d'emprunt expliquée dans la Partie 3.1 ci-dessus. L'utilisation croissante des obligations souveraines par les pays d'Afrique subsaharienne nouvellement riches grâce aux industries extractives est illustrée dans la Figure 7.¹⁷ Il est indiqué que le Ghana a beaucoup emprunté en 2007, avant d'avoir tiré des recettes importantes de son gisement pétrolifère de Jubilee. Pareillement, la Tanzanie a beaucoup emprunté en 2013 avant les recettes de ses gisements de gaz du bassin marin de Mafia.

¹⁷ Cette tendance est due à de bonnes conditions de financement mondial ainsi qu'à la montée des besoins financiers, à l'accès réduit aux prêts concessionnels et aux marchés financiers nationaux non développés dans les pays d'émission. Outre apporter un financement pour les investissements dans les infrastructures, l'émission des obligations souveraines (ou obligations d'État) peut représenter pour les pays, une opportunité de diminuer le coût de service de leur dette.

Figure 7 : Obligations souveraines émises en Afrique, 2007 à 2013 (en millions USD)



Source : Te Velde (2014), à partir de Hou et coll., (2014)

Dans certains cas, cet emprunt semble avoir réellement accru la volatilité. Au Ghana par exemple, il a accru le coût du service de la dette qui est passé à plus de 45 pour cent des recettes du gouvernement, et a nécessité un nouveau programme de financement du FMI, quelques années à peine après que le pays ait fièrement annoncé qu'il était capable de fonctionner avec ses propres ressources sans l'appui du FMI. Un autre exemple, la Zambie, est étudié dans l'Encadré 11. Il n'est peut-être pas surprenant, comme nous l'avons observé dans la Partie 5.1 ci-dessus, qu'on trouve beaucoup d'exemples de pays dépendants de leurs ressources naturelles et connaissant des instabilités externes exacerbées par la mise en œuvre procyclique de politiques budgétaires (Velasco, 2011b), et les mêmes tentations sont valables pour les tendances d'emprunt. Les risques sont les plus considérables dans les contextes où les capacités de gestion de la dette sont limitées et où l'exercice de fortes pressions politiques est observé pour dépenser les produits des obligations souveraines en faveur des besoins immédiats plutôt que pour des investissements plus productifs.

Encadré 11 : Emprunts souverains récents en Zambie

La Zambie s'est lancée sur le marché des obligations souveraines en 2012, avec l'émission de 750 millions USD amortis sur dix ans dans le but théorique de financer des projets infrastructurels dans les secteurs de l'énergie et des transports. Les entrées moyennes d'obligations des pays dont le revenu national brut (RNB) est comparable à la Zambie (1 000 USD par habitant) sont équivalentes à 0,05 pour cent du RNB chaque année, mais l'entrée des obligations souveraines de la Zambie en 2012 équivalait à 3,75 pour cent du RNB, soit 0,375 pour cent par année – plus de sept fois la moyenne.

Si l'emprunt doit servir d'outil pour réduire la volatilité, il doit être fait lorsqu'une hausse des prix est attendue. Toutefois, en 2014 le cours mondial du cuivre a chuté de plus de 30 pour cent, ce qui a réduit les recettes de la Zambie et par conséquent, sa capacité à servir sa dette. Pour compliquer le problème, la Zambie avait emprunté en devises et la chute du cours du cuivre a entraîné une dépréciation de sa propre monnaie, ce qui a accru les coûts effectifs du service de la dette.¹⁸ Loin de résoudre le problème de la volatilité, le fait d'avoir une plus grande part du PIB et de la dette représentés par des obligations étrangères a exposé la Zambie encore plus aux chocs extérieurs.

Fait encore plus grave, sous la pression politique, le gouvernement zambien a réaffecté une part de l'argent emprunté pour les investissements prévus dans les infrastructures pour augmenter le salaire des employés du secteur public, qui a augmenté d'environ 40 pour cent entre 2011 et 2013. Face à un accroissement des déséquilibres budgétaires, la Zambie a emprunté encore 1 milliard USD sur dix ans en 2014, mais elle avait un rendement de 8,6 pour cent à offrir, contre 5,6 pour cent deux ans avant, ce qui reflète l'évaluation du marché selon laquelle investir dans ce pays est rapidement devenu une entreprise risquée.

Source : Haglund et coll., (2015), à partir des données de l'Article IV du rapport du FMI

5.3 Gérer la volatilité : les règles budgétaires

Les règles budgétaires officielles sont devenues des dispositifs de gestion budgétaire plus courants ces 20 dernières années. Puisant dans les éléments de preuve de recherches approfondies, le FMI (2009) observe que :

« Selon une base de données incluant tous les membres du Fonds, 80 pays avaient instauré des règles nationales et/ou supranationales début 2009. Parmi eux, 21 étaient des économies avancées, 33 des marchés émergents, et 26 des pays à faible revenu. Pourtant, seulement sept pays avaient des règles budgétaires en 1990 ».

Les questions essentielles dans le contexte de ce document sont les suivantes :

- Les pays qui dépendent des recettes des industries extractives bénéficient-ils de l'adoption de règles budgétaires officielles dans le cadre de leur GFP globale ?

¹⁸ Le risque lié au taux de change amplifie le risque lié à la viabilité de la dette dans la mesure où un choc négatif, comme une chute mondiale des prix des ressources, pourrait entraîner une dépréciation monétaire, une contraction du PIB, une hausse des coûts du service de la dette et une hausse du taux d'endettement, ce qui menace la viabilité de la dette.

- Si oui, quels types de règles sont les plus adaptés aux besoins de ces pays ?
- Quelles règles d'exécution pourraient être nécessaires pour garantir l'utilité des règles budgétaires ?

Ces questions sont traitées ci-dessous. On s'attend toutefois à ce qu'elles génèrent de plus amples discussions pendant le dialogue de l'atelier, et les suggestions ci-dessous sont présentées surtout pour stimuler ces délibérations.

5.3.1 Les pays dépendant de leurs ressources naturelles peuvent-ils bénéficier de l'adoption de règles budgétaires ?

Les recherches, en particulier celles du FMI, appuient l'intégration des règles budgétaires pour deux raisons principales. Tout d'abord, les règles de base officielles peuvent promouvoir la viabilité budgétaire à long terme en imposant aux dépenses publiques globales des contraintes pluriannuelles. Si elles sont correctement exécutées, elles servent de mécanisme d'engagement liant les gouvernements successifs à une cible budgétaire à long terme. Il existe une analogie avec la logique de stabilisation derrière le ciblage de l'inflation au sein des politiques monétaires,¹⁹ qui lient la banque centrale aux cibles à long terme et suscitent des mesures préventives pour maintenir le taux d'inflation cible lorsqu'il dérive vers les limites extérieures de la fourchette cible.²⁰ Pareillement, les règles budgétaires peuvent susciter des mesures pour atteindre une cible précise, indépendamment de l'environnement politique. En particulier, les règles budgétaires peuvent décourager les excès de dépenses et le gaspillage à court terme en limitant la capacité d'un gouvernement à augmenter les dépenses trop rapidement. Ces règles sont particulièrement nécessaires dans les pays qui dépendent de leurs ressources naturelles, du fait du caractère à long terme fondamental au niveau des décisions de dépenses relatives aux recettes des industries extractives.

Ensuite, des règles budgétaires bien conçues peuvent donner à la politique budgétaire une dimension contracyclique, ce qui peut aider à atténuer la volatilité en liant les gouvernements aux objectifs de stabilisation à long terme. Elles peuvent en outre stimuler les investissements privés en améliorant la crédibilité de l'engagement d'un gouvernement en faveur d'une politique budgétaire stable.

¹⁹ Ces dernières années, beaucoup de banques centrales, qui décident des politiques monétaires, ont adopté une technique appelée ciblage de l'inflation pour contrôler la hausse générale du niveau des prix. Dans ce cadre, une banque centrale estime et rend public un taux d'inflation projeté (ou cible) puis elle tente de diriger l'inflation réelle vers cette cible (ou de maintenir la cible une fois qu'elle est atteinte), grâce à des outils comme les changements des taux d'intérêt. En changeant les taux d'intérêts, la banque centrale change le coût de l'emprunt et par conséquent, le niveau de consommation, ce qui affecte ensuite la demande de biens et services, et augmente ou diminue le degré de changement de leurs prix – qui est le taux d'inflation. Voir Jahan (2012).

²⁰ Dans le cas de la politique monétaire et du ciblage de l'inflation, les taux d'intérêt et les taux d'inflation ont tendance à évoluer dans des directions opposées, et la mesure qu'une banque centrale prendrait vraisemblablement pour augmenter ou diminuer les taux d'intérêt devient plus transparente dans le cadre d'une politique de ciblage de l'inflation. Les défenseurs du ciblage de l'inflation pensent qu'il entraîne une hausse de la stabilité économique. Le ciblage de l'inflation associe des éléments de « règles » et de « discrétion » au sein de la politique monétaire. Ce cadre de discrétion limitée associe deux éléments distincts : une cible numérique précise pour l'inflation à moyen terme et une réponse aux chocs économiques à court terme. Voir Jahan (2012).

5.3.2 Quels types de règles sont les plus adaptés aux besoins de ces pays ?

Il existe quatre types principaux de règles budgétaires, qui sont présentés dans le Tableau 2 avec des exemples de pays. L'idéal serait que les pays adoptent des règles en fonction de leur contexte et de leurs objectifs. Aucune règle n'est adaptée à un pays quel qu'il soit (Bauer, 2014). Par exemple, les pays ayant besoin de financer des projets de développement et ayant les capacités d'absorption pourraient souhaiter dépenser plus et mettre moins de côté. Une règle sur les dépenses serait appropriée si l'objectif du pays est de stabiliser le budget. Sur le plan empirique, on a trouvé que les règles dont l'objectif est d'équilibrer le budget sur un cycle économique (c.-à-d. une règle d'équilibre ajusté cycliquement) fournissent un bon degré de stabilisation économique.

Tableau 2 : Les types de règles budgétaires et leurs objectifs

| Règle budgétaire | Explication | Exemple | |
|------------------------------|--|--|--|
| Règle d'équilibre budgétaire | Limite appliquée aux soldes budgétaires : globaux, primaires ou courants sur le plan des lignes ou structurel | Chili (arrêté depuis 2006) Mongolie (arrêté depuis 2010 ; entré en vigueur en 2013) Norvège (engagement politique depuis 2001) | Excédent structurel de 1 pour cent du PIB avec clause de sauvegarde. Déficit structurel ne pouvant pas excéder 2 pour cent du PIB. Le déficit structurel non pétrolier du gouvernement ne peut pas excéder 4 pour cent. Les lignes directrices budgétaires permettent des déviations temporaires de la règle dans certaines circonstances particulières. |
| Règle sur la dette | Limite appliquée à la dette publique en pourcentage du PIB | Indonésie (accord de coalition depuis 2004) Mongolie (arrêté depuis 2010 ; entré en vigueur en 2014) | La dette totale du gouvernement et de l'administration locale ne doit pas excéder 60 pour cent du PIB. La dette publique ne peut pas excéder 40 pour cent du PIB. |
| Règles des dépenses | Limite appliquée aux dépenses totales, primaires ou courantes, soit en chiffres absolus, selon le taux de croissance, soit en pourcentage du PIB | Botswana (arrêté depuis 2003) Mongolie (arrêté depuis 2010 ; entré en vigueur en 2013) | Plafond de 40 pour cent appliqué au ratio des dépenses au PIB. Croissance des dépenses limitée à la croissance du PIB dans les secteurs non miniers. |

| | | | |
|------------------------|--|---|--|
| | | Pérou (arrêté depuis 2003 ; règle changée en 2009) | Plafond de 4 pour cent sur les dépenses courantes par rapport à la croissance effective. Exceptions en cas d'urgence déclarée par le Congrès. |
| Règle sur les recettes | Plafond appliqué aux recettes globales, ou aux recettes du pétrole, du gaz ou des minerais | <p>Alaska (arrêté depuis 1976)</p> <p>Botswana (engagement politique depuis 1994)</p> <p>Ghana (arrêté depuis 2011)</p> <p>Kazakhstan (politique du gouvernement depuis 2010)</p> <p>Timor-Oriental (arrêté depuis 2005)</p> <p>Trinidad et</p> | <p>50 à 75 pour cent des recettes pétrolières moins l'impôt sur le revenu et l'impôt foncier sont intégrées au budget ; le reste est épargné dans le fonds permanent de l'Alaska, qui épargne certaines recettes et verse le reste directement aux citoyens.</p> <p>Les recettes des minerais ne peuvent être utilisées que pour des investissements publics ou épargnées dans le fonds « Pula ».</p> <p>Un maximum de 70 pour cent de la moyenne sur sept ans des recettes pétrolières est intégré au budget. Un maximum de 21 pour cent est affecté à un fonds de stabilisation. Un minimum de 9 pour cent est affecté à un fonds du patrimoine dédié aux futures générations. Pourcentages révisés tous les trois ans.</p> <p>8 milliards USD, +/- 15 pour cent (en fonction de la croissance économique) des recettes pétrolières sont transférés du fonds national au budget chaque année.</p> <p>Les recettes intégrées au budget et provenant du fonds pétrolier ne peuvent pas excéder 3 pour cent de la richesse pétrolière nationale. Exceptions faite si le gouvernement fournit une explication détaillée au Parlement et présente certains rapports.</p> <p>Un maximum de 40 pour cent de l'excédent des recettes du pétrole et</p> |

| | | | |
|--|--|-----------------------------|--|
| | | Tobago (arrêté depuis 2007) | du gaz au-delà des recettes estimées est utilisé pour financer le budget ; le reste est transféré au fonds du patrimoine et de stabilisation. La moyenne des recettes sur 11 ans est utilisée dans le cadre des estimations du budget. |
|--|--|-----------------------------|--|

Source : Bauer (2014)

Il convient de rappeler qu'une règle budgétaire appropriée doit correspondre aux objectifs spécifiques d'un pays ainsi qu'à sa vision à long terme. L'Encadré 12 étudie la façon dont ces règles ont aidé le Chili à améliorer sa stabilité budgétaire face à de fortes fluctuations du prix du cuivre. Velasco (2011b) et le FMI (2009) observent toutefois des problèmes politiques et économiques inhérents à l'instauration et au maintien des contraintes exécutoires des règles budgétaires dans le cadre des décisions budgétaires. L'un des problèmes rencontrés par les pays à faible revenu est la probabilité d'avoir des impôts sur les revenus plus volatiles que dans les pays à revenu intermédiaire, ce qui complique la tâche de stabiliser les recettes sur un cycle budgétaire. Si les règles sont trop rigides, les gouvernements se trouvent dans une situation où ils ne peuvent pas s'adapter à de nouvelles circonstances. C'est pourquoi certains pays ont une clause de sauvegarde. Parallèlement, des règles trop souples seront inefficaces.

Le message essentiel ici est que, même si la logique derrière les règles budgétaires est assez simple, leur application est bien plus complexe, et il faut accorder une grande attention aux conditions économiques présentes dans tout régime budgétaire particulier. Tout comme deux patients qui doivent réduire leur tension artérielle peuvent avoir besoin de médicaments différents en fonction des autres facteurs de leur état de santé, deux économies peuvent avoir besoin de règles budgétaires différentes, même si leur objectif ultime est le même.

5.3.3 Comment gérer l'application des règles ?

Les règles budgétaires ont besoin de mécanismes d'application pour garantir qu'elles sont respectées en période de pression budgétaire, le plus souvent lorsque les recettes sont très élevées, au sommet d'un cycle. La réalité politique de tout pays considéré peut faire qu'il est extrêmement difficile de limiter les dépenses en période de forte croissance, pour des raisons comme ce qu'on appelle « l'effet de voracité » (Lane et Tornell, 1996).²¹ Certains mécanismes d'application ont un fondement juridique ou constitutionnel, comme au Chili, tandis que d'autres octroient aux autorités un pouvoir discrétionnaire important. La publicité et la transparence quant à l'exécution des règles peuvent contribuer à l'application des règles en permettant à la société civile et aux médias de discuter des règles et de les défendre contre les abus.

De même que dans le cas du ciblage de l'inflation, au fur et à mesure que les règles budgétaires sont mieux comprises et acceptées, elles doivent faire partie du débat public et être plus volontiers appréciées pour leurs avantages à long terme. L'un des aspects cruciaux de toute limite budgétaire

²¹ Dans le modèle de la voracité, le pouvoir coercitif du gouvernement est utilisé pour transférer des richesses du secteur privé vers des intérêts puissants – mais probablement peu productifs. En cas de flambée du prix des ressources ou de nouvelle découverte de ressources, un pays peut connaître une hausse plus que proportionnelle de ces transferts, ce qui ralentira la croissance.

est la nécessité de l'appui d'une stratégie de communication transparente et accessible, qui explique le fonctionnement et l'application des règles, de façon à permettre au public de comprendre et d'apprécier leur valeur à long terme. En outre ce mécanisme doit être proactif pour gérer les attentes de bénéfiques à court terme potentiellement non durables.

Encadré 12 : Règles budgétaires au Chili

Entre 2001 et 2006, le Chili s'est imposé une série de règles budgétaires. Celles-ci étaient inscrites dans la loi sur la responsabilité budgétaire de 2006. Le gouvernement devait essentiellement définir une cible budgétaire, à l'origine un excédent de 1 pour cent du PIB, pour trois raisons principales : (i) la nécessité de recapitaliser la banque centrale, qui avait hérité d'une valeur nette négative pour avoir renfloué le système bancaire privé dans les années 1980 ; (ii) la nécessité de financer certains engagements au titre des retraites entre autres ; et (iii) la nécessité de servir la dette extérieure nette en dollars. La cible a été ramenée à un excédent de 0,5 pour cent du PIB en 2007, et à 0 pour cent en 2009. La règle centrale du déficit structurel était que le gouvernement pouvait afficher un déficit budgétaire plus important que le déficit cible dans la mesure où : (i) la production était plus faible que sa tendance à long terme, en cas de récession ; ou (ii) le prix du cuivre était inférieur à son équilibre budgétaire à moyen terme (10 ans).

Une innovation institutionnelle clé impliquait deux groupes d'experts dont la tâche était de trancher, à chaque mi-parcours, sur l'écart de production et le prix d'équilibre du cuivre à moyen terme. Puis, le gouvernement a suivi un ensemble de procédures traduisant ces chiffres, associé à un ensemble donné d'impôts et de paramètres de dépenses, en estimation du solde budgétaire structurel. Le ciblage a été strictement respecté, même à certaines périodes où le ministre des Finances était sous forte pression politique pour accroître les dépenses, car des restrictions budgétaires pendant une période de hausse des prix du cuivre avaient entraîné un important excédent au sein du fonds de stabilisation que le Chili avait également créé.

L'un des résultats positifs concrets de la discipline budgétaire que s'était imposé le Chili était qu'au début de la crise financière mondiale de 2008, le pays était en mesure d'injecter un important stimulus budgétaire – 2,8 pour cent du PIB, contre 0,6 pour cent au Brésil, 1,5 pour cent au Mexique et moins de 1 pour cent dans la plupart de l'Europe, et ce, sans menacer la stabilité de sa dette ou de la notation de ses obligations mondiales.

Source : Velasco (2011a) et Frankel (2011)

6 Fonds souverains (FSv)

Une gamme de FSv différents est utilisée dans les pays riches en ressources naturelles (par ex., la Norvège, l'Arabie Saoudite, le Ghana, le Nigéria et le Botswana) et fait l'objet de débats auprès de potentiels exportateurs (par ex., la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe). Comme le montre le Tableau 3, les FSv deviennent de plus en plus populaires, particulièrement en Afrique.

Tableau 3 : Liste des fonds souverains africains (2013)

| Pays | Nom du Fonds | Actifs (en millions USD) | Depuis | Remarques |
|-----------------------------|--|--------------------------|--------|--|
| Algérie | Fonds de régulation des recettes (FRR) | 77 200 | 2000 | Financé par les bénéfices tirés du pétrole et du gaz |
| Angola | Fonds Souverain de l'Angola (Fundo Soberano de Angola) (FSDEA) | 5 000 | 2012 | 7,5% du Fond destinés aux projets sociaux |
| Botswana | Pula Fund | 6 900 | 1994 | Financé par les bénéfices tirés des diamants |
| Tchad | Plan de gestion des recettes pétrolières | – | 2003 | Créé avec la Banque mondiale, supprimé en 2008 |
| Guinée équatoriale | Fund for Future Generations (FFG) (Fonds pour les futures générations) | 80 | 2002 | Financé par 0,5 % de toutes les recettes pétrolières |
| Gabon | Fonds souverain de la République gabonaise (FSRG) | 380 | | Financé par les bénéfices tirés du pétrole |
| Ghana | Petroleum Holding Fund (Fonds de placement pétrolier) | 72 | 2012 | Financé par les bénéfices tirés du pétrole, flux vers le Fonds du patrimoine et le Fonds de stabilisation du Ghana |
| Kenya | | 120 | 2014 | Projet de loi sur l'exploitation minière proposé en 2013, 10 milliards de KSh de capital initial de démarrage prévus, financé par les minerais |
| Libye | Libyan Investment Authority (LIA) (Autorité libyenne d'investissement) | 65 000 | 2006 | Financé par les bénéfices tirés du pétrole et du gaz |
| Mauritanie | Fonds national des revenus des hydrocarbures (FNRH) | 300 | 2006 | Financé par les bénéfices tirés du pétrole et du gaz |
| Nigéria | Nigeria Sovereign Investment Authority | 1 000 | 2011 | Financé par les bénéfices tirés du pétrole, flux vers 3 fonds : stabilisation, générations futures et infrastructures |
| Rwanda | Crystal Ventures | 500 | 2009 | Détenu par le Front patriotique rwandais (RPF) |
| São Tomé-et-Principe | Compte national du pétrole | – | 2004 | Si des gisements de pétrole sont découverts, les bénéfices réalisés seront versés sur ce compte. |

| | | | | |
|----------------------|--|---|------|---|
| Soudan du Sud | Oil Revenue Stabilization Account (Compte de stabilisation des recettes pétrolières), Future Generations Fund (Fonds pour les générations futures) | – | 2013 | 15 % des bénéfices tirés du pétrole sont versés sur ce compte de stabilisation, et 10 % sont versés sur le fonds pour les futures générations |
| Tanzanie | Natural Gas Reserve Fund (Fonds de réserves pour la gaz naturel) | – | 2013 | Financé par les bénéfices tirés du gaz |

Source : *Investment Frontier (2013)*

Un FSv a pour principal objectif de mettre de côté (ou épargner) des recettes destinées à des dépenses futures. Toutefois, les différents fonds existant actuellement affichent un éventail d'objectifs variés et souvent complexes (voir Encadré 13). Les questions liées aux FSv et qui importent dans le cadre du programme de GFP sont les suivantes :

- Le pays a-t-il déjà des recettes suffisantes, ou risque-t-il d'en avoir, pour justifier le coût administratif élevé induit par la création d'un FSv ?
- Si ce n'est pas le cas, quelles sont les autres possibilités ?
- Quel sera l'objectif opérationnel principal de tout FSv créé ? Par exemple :
 - Accumuler sur le long terme des économies pour de futures dépenses dans le cadre de projets divers bénéficiant aux futures générations ?
 - Accumuler un volant (une aisance) de fonds qui permettra au gouvernement de stabiliser les dépenses à l'avenir en cas de chute temporaire des recettes des industries extractives ?
 - Affecter une part des recettes à des utilisations particulières comme le paiement des retraites ?
- Quelles règles et contraintes régiront l'affectation de fonds du FSv aux différents investissements et finalement leur prélèvement pour les affecter au budget public principal ?
- Quelle sera la structure globale de gouvernance et de redevabilité du FSv ? Comment ces règles seront-elles appliquées ?

Les FSv détiennent maintenant des biens collectifs de plus de 7 trillions USD, dont plus de 4 trillions USD provenant des recettes du pétrole et du gaz.²² Au moins 40 FSv ont été créés depuis 2005 et plus de 40 détiennent des biens s'élevant à plus de 10 milliards USD, le plus important étant celui de la Norvège qui détient presque 900 milliards USD. Parmi les pays détenant des FSv, on compte les États riches en pétrole du Moyen-Orient (notamment les Émirats arabes unis, le Qatar, Bahreïn et le Koweït), des économies riches plus développées (comme l'Australie, le Canada et les USA) et des marchés émergents (comme le Chili, la Malaisie, la Chine et la Corée du Sud).²³

Les FSv en Afrique sont encore relativement modestes. Le plus grand est le fonds Pula au Botswana – s'élevant à 7 milliards USD accumulés depuis 1994 ; il est six fois plus important que le fonds souverain

²² Découlant d'une analyse des auteurs des Notations des fonds souverains (Sovereign Wealth Fund Rankings) publiées par le Sovereign Wealth Fund Institute (voir <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>).

²³ Découlant d'une analyse des auteurs du Tableau de classement des principaux fonds publics (*League Table of Largest Public Funds*) publié par le Sovereign Wealth Fund Institute (voir <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>).

du Nigéria, instauré en 2011. La Guinée équatoriale, le Gabon, le Ghana et la Mauritanie font partie des autres pays africains détenant un FSv.

Encadré 13 : Types de fonds souverains et objectifs

Il existe deux raisons pour lesquelles un FSv peut être utilisé pour reporter les dépenses dans l'avenir. Premièrement, en faveur de l'équité intergénérationnelle – pour accumuler puis investir le solde de leur épargne au long terme. Deuxièmement, en faveur de la contra-cyclicité – pour fournir des fonds de stabilisation, dans le but d'aider à gérer la volatilité à court terme et de contrer les effets négatifs des alternances d'expansion et de récession sur les dépenses publiques et l'économie nationale. Ces fonds se manifestent de différentes manières et se présentent différemment dans les pays, avec de légères variations dans leurs fonctions :

- Fonds pour le futur (par ex., l'Australie et la Guinée équatoriale) ;
- Fonds de retraite (par ex., la Norvège et le Chili) ;
- Fonds du patrimoine (par ex., Trinidad et le Ghana) ;
- Fonds d'héritage (par ex., le Dakota du Nord aux États-Unis) ;
- Fonds de réserve (par ex., la Russie et le Sultanat d'Oman) ; et,
- Fonds de stabilisation (par ex., le Chili, le Mexique, le Venezuela et Trinidad).

Généralement, les FSv sont créés par les gouvernements ayant un excédent budgétaire et peu ou pas de dette internationale. Les autres possibilités à la disposition des pays qui se trouvent dans cette situation sont soit d'affecter immédiatement les recettes, soit d'accumuler des liquidités excédentaires sous la forme de réserves internationales dans leur banque centrale. Puisque les biens de certains FSv sont détenus à la banque centrale, il est parfois difficile dans la pratique de faire une distinction entre le FSv et les réserves internationales d'excédent détenues à des fins monétaires/de liquidité.

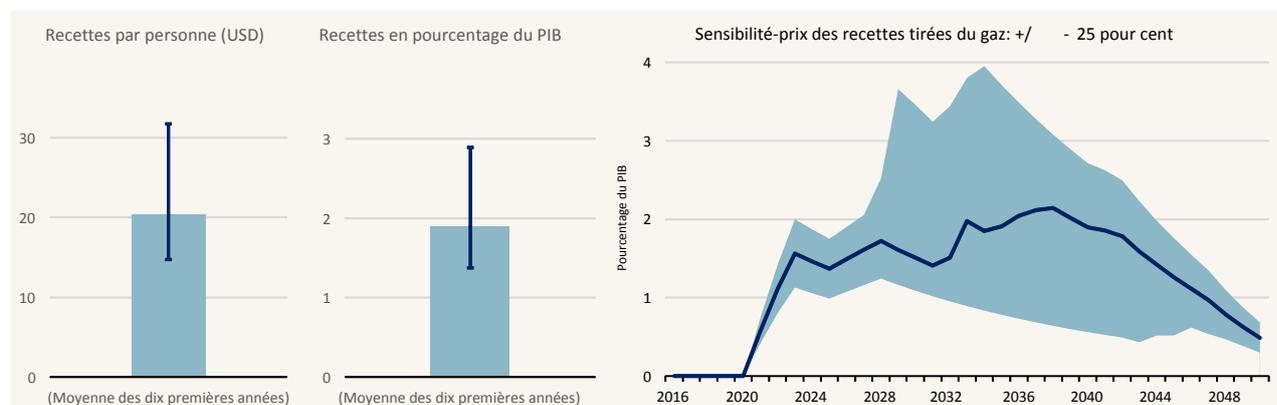
6.1 Les recettes provenant des industries extractives suffisent-elles pour justifier la création d'un FSv ?

Si les recettes des industries extractives sont relativement modestes, un FSv peut manquer de crédibilité ou n'avoir aucune utilité. La différence entre la Norvège et la Tanzanie est instructive. Le FSv instauré en Norvège en 1990 a accumulé des biens de presque 900 milliards USD, ce qui équivaut à 178 000 USD pour chacun des cinq millions de citoyens norvégiens. Depuis l'instauration du fonds, la Norvège a bénéficié d'importants excédents budgétaires – atteignant souvent environ 10 pour cent du PIB – en partie grâce aux recettes du pétrole et du gaz, ce qui lui a permis d'investir environ 4 000 USD par habitant par an. Du fait de l'importance du fonds, il supporte facilement les coûts administratifs qui s'élèvent à pas moins de 0,5 pour cent de ses biens totaux. Il a par ailleurs obtenu un rendement net d'environ 7 pour cent par an.

En revanche, la Tanzanie – qui a récemment annoncé la création d'un nouveau FSv, le fonds de gouvernance des ressources naturelles – a affiché des déficits budgétaires importants pendant des années, généralement compris entre 3 et 5 pour cent du PIB. Il est prévu que les recettes tirées du gaz découvert dans l'océan indien avoisinent 1 à 4 pour cent du PIB (voir Figure 8). Même après la rentrée inattendue du gaz naturel, il semble que les futurs budgets de la Tanzanie n'aient vraisemblablement qu'un petit excédent, au mieux. En partant de l'hypothèse optimiste que le gouvernement puisse

engager une moyenne de 0,5 pour cent du PIB par an pour le fonds de gouvernance des ressources naturelles, au bout de dix ans le fonds vaudrait approximativement 2,5 milliards USD – seulement 50 USD pour chacun des 50 millions d’habitants du pays, soit l’équivalent du tiers des dépenses courantes annuelles normales du gouvernement.

Figure 8 : Tanzanie - prévisions des recettes publiques provenant du gaz naturel



Source : OPM et Uongozi (2013)

Pour un rendement si modeste, il ne vaut sans doute pas la peine de sacrifier des dépenses immédiates. Par ailleurs, les rendements d’investissements bien choisis au sein de l’économie tanzanienne dépasseraient presque assurément n’importe quel taux de rendement financier que le FSv pourrait réaliser,²⁴ surtout du fait que l’échelle particulièrement modeste du fonds signifie que les coûts administratifs annuels seraient élevés par rapport à la valeur totale des actifs. Le FSv de la Tanzanie devra travailler dur pour parvenir à ce que les travaux théoriques ont appelé le « critère de référence de la légitimité » (Ang, 2010) : s’il est généralement perçu qu’un FSv n’est pas assez important pour transférer les dépenses du présent vers le futur, et ce, de manière significative, il devient de plus en plus difficile à maintenir contre les pressions politiques, comme le laisse entendre l’expérience du Tchad (voir Encadré 14).

En bref, même si les FSv ont été mis en œuvre avec succès dans plusieurs pays ces cinquante dernières années et même si d’autres pays se tournent vers cette option, ils ne représentent pas une panacée pour gérer les recettes provenant des ressources naturelles. Les pays individuels doivent évaluer leurs économies pour déterminer si un FSv est approprié ou s’il doit être modifié pour répondre à leurs besoins.

Encadré 14 : Le fonds pour les futures générations au Tchad

En juin 2000, la Banque mondiale, le gouvernement du Tchad et un consortium de sociétés de production pétrolière dirigé par ExxonMobil se sont mis d’accord sur une proposition d’oléoduc long de plus de 1000 kilomètres, reliant le Cameroun au golfe de Guinée. Le pétrole a commencé à circuler fin 2003, plus tôt que prévu.

²⁴ Ainsi, sur le plan de la valeur nette actuelle, les fonds disponibles pour le budget seraient en réalité inférieurs au fil du temps par rapport à ce qu’ils auraient été sans le FSv.

Dans le cadre de cet accord, le Parlement du Tchad avait adopté la loi de 1999 sur la gestion des recettes pétrolières. L'accord exigeait que la part du Tchad de 12,5 pour cent des recettes directes de la production de pétrole soit acheminée sur un compte-séquestre à Citibank à Londres, surveillé par un organe indépendant créé pour superviser la gestion du compte. Un des objectifs était de canaliser les recettes du Tchad vers des programmes de lutte contre la pauvreté : le fonds pour les futures générations représentait 10 pour cent des recettes annuelles et était créé pour fournir au Tchad des fonds de réserve lorsque les ressources pétrolières seraient épuisées. Le Logone oriental, la région productrice de pétrole du Tchad, devait recevoir 5 pour cent des redevances, tandis que 15 pour cent des redevances et dividendes devaient revenir au gouvernement fédéral.

L'accord sur le fonds pour les futures générations reposait sur un volume sans précédent de travaux techniques appuyés par la Banque mondiale, et il était considéré alors comme un modèle de la façon dont ces sujets devaient être traités dans les pays plus pauvres. Cependant, même lorsque le projet d'oléoduc était salué comme exemple de transparence, certains sceptiques disaient que cela ne fonctionnerait que « jusqu'à ce que Déby veuille acheter des armes ». Effectivement, en décembre 2005, le Président Déby a remanié la loi sur la gestion des recettes pétrolières, éliminant le fonds pour les « futures générations » et doublant la part d'argent qui revenait directement au gouvernement fédéral, la faisant passer à 30 pour cent. Un autre changement apporté à la loi était l'inclusion de la sécurité comme l'une des mesures prioritaires de la « lutte contre la pauvreté », ce qui permettait alors d'utiliser les fonds pour acheter des armes.

Source : Zissis (2015)

6.2 Quelles sont les autres possibilités ?

Si une décision est prise, du moins pendant les premières années de nouvelles recettes des industries extractives, de ne pas mettre en place un FSv officiel, onéreux sur le plan administratif, il existe deux autres options principales pour toutes les recettes excédentaires au sein du budget :

- Les fonds excédentaires peuvent être détenus à long terme sur le compte de réserve de devises à la banque centrale. C'est une alternative économe sur le plan administratif, puisqu'elle n'implique aucune nouvelle structure juridique, et les travaux techniques peuvent être greffés à ceux qui sont déjà effectués par le département des devises de la banque centrale. Un inconvénient potentiel est que les fonds découlant des industries extractives seront consolidés avec les gains du pays tirés d'autres activités, puis investis dans les actifs étrangers, principalement liquides, relativement sûrs et à faible rendement, qui caractérisent généralement les portefeuilles des réserves de devises (par ex., les titres du Trésor américain, les rentes britanniques). Il ne sera pas possible de bâtir une base d'actifs plus importante en cherchant un taux de rendement plus élevé.
- Les fonds excédentaires peuvent être détenus temporairement sur le compte de réserve de devises à la banque centrale, mais dans l'intention explicite d'instaurer un FSv au final, dès que le solde sera assez important. Cette approche équilibre les avantages des coûts administratifs de la première approche à court terme et les avantages d'un FSv à plus long terme. Si un FSv est lancé avec un solde raisonnablement élevé, il aidera à surmonter les difficultés mentionnées ci-avant à assurer la crédibilité et la légitimité.

6.3 Quels sont les principaux objectifs opérationnels ?

Comme nous l'avons mentionné ci-avant, différents FSv ont différents objectifs, ce qui inclut le paiement des retraites lorsque les recettes tirées du pétrole ou du gaz sont devenues insuffisantes pour le faire (l'un des objectifs du fonds norvégien), ou le paiement de dividendes en espèces à la population (par ex., le fonds permanent de l'Alaska). Beaucoup de programmes, comme le fonds Pula du Botswana, ont des objectifs mixtes (voir Encadré 15).

Encadré 15 : Le fonds Pula au Botswana

Créé en 1994, le fonds Pula est le plus ancien FSv d'Afrique subsaharienne et il représente presque deux tiers du total d'actifs des FSv de la région. Dans l'ensemble c'est une réussite, même s'il lui est reproché de ne pas divulguer plus d'informations. Comme c'est également le cas en Norvège et à Trinidad, le fonds botswanais est géré par la banque centrale – la banque du Botswana – et non pas par un gestionnaire de fonds indépendant. Unique en son genre parmi les FSv, la responsabilité du fond incombe au Conseil des gouverneurs de la banque.

Deux règles budgétaires principales affectent les opérations du fonds. Tout d'abord, les recettes des minerais peuvent être utilisées uniquement pour des investissements publics ou épargnés sur le fonds Pula – même si certains soutiennent qu'en réalité, la fongibilité des différentes sources de recettes sape cette règle (voir NRG1 et CCSI, 2014).²⁵ Ensuite, une règle sur les dépenses impose un plafond de 40 pour cent du PIB au total des dépenses publiques.

Géré principalement comme un portefeuille d'investissement à long terme, le fonds prend les recettes de toutes les réserves de devises qui excèdent les besoins à moyen terme du Botswana et les investit dans les pays industrialisés par l'intermédiaire de capitaux publics et d'instruments à revenus fixes. Le fonds ne peut pas faire d'investissements nationaux directs, ce qui est conforme aux bonnes pratiques reconnaissant le danger de saper les objectifs macroéconomiques. Dans cette mesure, le fonds joue un rôle dans la stabilisation des recettes, même si l'épargne à long terme est son objectif principal.

Source : Banque du Botswana (2015)

Les objectifs derrière la création d'un FSv définiront la nature de ses systèmes de gestion et des allocations de ses investissements. Si l'objectif est d'accumuler des économies à long terme pour les futures générations, le fonds peut accepter un niveau de risques relativement élevé dans la perspective d'un rendement à long terme plus élevé (par ex., investir dans des titres à long terme). En revanche, si l'objectif est de stabiliser les recettes publiques en cas de chute du prix des matières premières, les investissements devront être plus liquides et moins risqués.

La stabilisation des recettes est l'un des objectifs principaux de la plupart des fonds créés dans les pays d'Afrique nouvellement riches en ressources naturelles. Ces fonds doivent investir principalement dans des actifs étrangers (comme les bons du Trésor de gouvernements étrangers) plutôt que dans des actifs intérieurs (comme des actions dans des entreprises nationales), pour deux raisons principales. Premièrement, si les fonds sont investis dans l'économie nationale, les dépenses ne font que passer du budget à hors budget – ce qui ne parvient pas à réduire les dépenses globales en période

²⁵ La fongibilité des recettes et des dépenses signifie que les flux de recettes dans un domaine peuvent être simplement compensés en faisant basculer l'affectation de fonds vers d'autres domaines – un dollar d'impôt a la même valeur et identité qu'un dollar des recettes provenant des ressources, ce qui ne modifie pas la tendance globale des dépenses.

de forte croissance, comme cela est nécessaire pour diminuer la volatilité potentielle. Deuxièmement, détenir des actifs libellés en devises aide à limiter l'impact sur le taux de change d'un pays lorsque ce dernier traverse d'importants excédents du compte extérieur suite à une hausse des matières premières. En outre, un problème distinct peut se manifester si les investissements intérieurs excèdent la capacité d'absorption de l'économie.

Les FSv utilisés pour stabiliser les recettes publiques requièrent des règles très claires pour régir les circonstances dans lesquelles les fonds seront versés et retirés du FSv et mis à la disposition du budget. Leur objectif est sapé si aucuns fonds ne sont accumulés en période de forte croissance ou s'ils sont prélevés sans qu'il y ait une chute du prix des matières premières. Les programmes réussis, comme celui du Chili (voir Encadré 12), ont des règles rigoureusement appliquées.²⁶ Il existe toutefois de nombreux exemples d'incapacité à définir des règles appropriées ou à respecter celles qui sont définies.²⁷ Comme nous l'avons discuté ci-avant, le Ghana semblait avoir des règles solides mais elles étaient peu appliquées, et par conséquent la stabilisation budgétaire n'était pas obtenue comme prévu. Le Précepte 8 de la Natural Resource Charter note ce qui suit :

« Il n'est pas garanti que de futurs décideurs utiliseront ces instruments pour gérer la volatilité des revenus de manière efficace. Par exemple, ils pourraient puiser dans le fonds de stabilisation ou ne pas le reconstituer en période de boom, et l'endettement pourrait rapidement devenir ingérable. L'emploi de ces instruments pourrait être particulièrement opaque, étant donné leur complexité et la facilité avec laquelle les transactions financières peuvent être cachées ou soustraites à toute investigation publique. La prise de mesures de transparence dans ce domaine se justifie tout particulièrement. » (NRGI 2015b: 29)

Les FSv conçus pour aider à résoudre la volatilité ont obtenu des résultats mitigés mais généralement mauvais dans les pays à revenu plus faible, surtout en Afrique. On observe deux raisons : la première étant que, tout comme dans le cas de la Tanzanie, beaucoup de pays à revenu plus faible affichent des déficits budgétaires que les recettes imprévues des industries extractives ne suffisent pas à couvrir,

²⁶ Le Chili a introduit ses diverses règles budgétaires au début des années 2000. Au début, elles étaient appliquées volontairement par le gouvernement, plutôt que d'être une question de contrainte juridique ou autre. La règle budgétaire structurelle régissant les transferts de fonds du FSv n'a été institutionnalisée qu'après 2006, lorsqu'elle a été intégrée au cadre général dans la loi, plus précisément la loi de 2006 sur la responsabilité budgétaire, qui donnait un poids juridique au rôle du budget structurel. Il faut noter que le gouvernement chilien a appliqué cette loi lorsque cela était le plus difficile sur le plan politique, pendant la période de hausse des prix du cuivre en 2006–08. Cette démarche a accru le solde du FSv, qui a ensuite pu injecter des fonds importants dans l'économie après 2008, lorsque les effets de la crise financière mondiale étaient à leur summum (Frankel, 2011).

²⁷ Un rapport du NRGI (Institut national de la gouvernance des ressources naturelles) et du *Columbia Center on Sustainable Investment* (NRGI et CCSI, 2014) relève des exemples d'infractions aux règles : « Quelques fonds fournissent bien trop peu d'informations, comme c'est le cas au Botswana, en Guinée Équatoriale, en Iran, au Koweït, au Mexique, en Russie et au Qatar, alors même que ces pays ont souscrit aux Principes de Santiago, un ensemble de lignes directrices en matière de bonne gouvernance adoptées volontairement pour les fonds souverains » ; et « ...certains gouvernements se montrent réticents à adopter même les règles d'exploitation les plus élémentaires, ce qui leur fait courir un risque plus grand de ne pas atteindre leurs objectifs macroéconomiques. Les gouvernements d'Abu Dhabi (Émirats arabes unis), d'Azerbaïdjan, du Botswana, du Koweït et de Russie, par exemple, n'ont pas voulu imposer de règles sur les retraits à leurs fonds respectifs, tandis que les gouvernements d'Abu Dhabi et du Botswana n'ont adopté aucune règle sur les dépôts. »

ce qui pousse encore les FSv à transférer des fonds vers le budget en période de tension, même si les critères officiels de prélèvement ne sont pas remplis. L'autre raison étant la difficulté à laquelle les gestionnaires techniques font face pour résister aux fortes pressions politiques – comme dans le cas du Tchad (voir Encadré 1 **Error! Reference source not found.**4) – surtout en période d'élection.

6.4 Quelles pourraient être les règles régissant les investissements et au final les prélèvements des fonds ?

Un mandat, ou un seuil de performance, est nécessaire pour évaluer la gestion d'un FSv et demander des comptes. Beaucoup de FSv définissent une cible de rendement en fonction de l'inflation ou supérieure au taux d'intérêt sans risque. Par exemple, le rendement ciblé de la Norvège est lié à une règle de dépenses explicite (en temps normal) de 4 pour cent en termes réels. En Australie, la cible doit excéder l'inflation de 4,5 pour cent (c.-à-d. un rendement réel de 4,5 pour cent). Ces cibles ne limitent pas les types d'investissement que les gestionnaires de placement peuvent faire.

L'un des aspects des bonnes pratiques qui est souvent ignoré – même dans certains fonds bien établis – est de clarifier quelles conditions constituent le « temps normal », où le capital d'un FSv ne peut pas être prélevé, ou uniquement à hauteur d'un montant maximum spécifié. Pourtant, cela pourrait éclaircir les gestionnaires de placement quant au montant de capital pouvant être investi dans les actifs moins liquides.²⁸ Si le FSv doit servir d'outil de stabilisation, la bonne pratique consiste à préciser les circonstances dans lesquelles un prélèvement est autorisé à cette fin (par ex., lorsque le prix des principales matières premières exportées diminue d'un certain pourcentage).

L'un des problèmes inhérents est que les FSv sont par définition des organisations du secteur public qui doivent fonctionner au sein d'une culture de secteur public, qui pourrait impliquer des salaires relativement bas, des procédures bureaucratiques et un degré d'inefficience. Le FSv norvégien a réussi à créer une culture de professionnalisme formidable.²⁹ Ang (2010) soutient que la clé pour y parvenir est d'instaurer des systèmes de gestion qui mettent l'accent sur la responsabilité et la redevabilité en définissant clairement des cibles et des conséquences en cas de bonne et de mauvaise performance : « une telle redevabilité requiert le suivi actif des conséquences des décisions, à la fois stratégiques et au niveau du portefeuille, des investissements dans les différents actifs, ou des gestionnaires en fonction des seuils de performance benchmarks ».

Dans les pays africains comme la Tanzanie, l'Ouganda et le Ghana, où on a observé des résultats généralement mitigés au niveau de la gestion des fonds du secteur public, il pourrait être utile de clarifier ce qu'un FSv ne cherche pas à accomplir. À titre d'investisseur passif qui détient des fonds publics dans des fonds d'affectation spéciale (trusts), un FSv ne doit pas endosser de rôle direct dans la gestion d'entreprises locales, ni construire ou exploiter des infrastructures, extraire des minerais ou d'autres ressources naturelles, ou encore fournir des services.

²⁸ Il existe des exceptions intéressantes, comme lorsque le gouvernement russe a réquisitionné son fonds en 2008/09 pour aider à gérer les engagements de retraite sans réserves, et l'Irlande a réquisitionné le sien pour aider à recapitaliser ses banques après la crise financière mondiale à la fin des années 2000.

²⁹ Comme le soutient Ang (2010) au sujet de la Norvège, « le professionnalisme et l'expertise du Département de gestion des actifs au sein du ministère des Finances, qui supervise le FSv, et le gestionnaire du fonds, NBIM, sont exceptionnels, ce qui se reflète dans la performance financière excellente, les faibles coûts, et l'attention portée aux questions de gestion des investissements qui sont d'intérêt particulier pour la Norvège, comme l'investissement éthique, la gouvernance des entreprises et les questions sociales. »

6.5 Quelles seraient les règles générales de gouvernance et de redevabilité du FSv ?

Il existe plusieurs modèles de gouvernance des FSv. L'un des aspects qui les différencie est la transparence. D'un côté, le fonds norvégien – dont le ministère des Finances est directement responsable devant la Parlement et qui est géré par une sous-division de la banque centrale, *Norges Bank Investment Management (NBIM)*³⁰ – est très transparent, pour gagner et entretenir un haut degré de confiance du public envers son intégrité. D'un autre côté, les lois du Koweït rendent la divulgation de certaines informations sur le fonds de l'Autorité d'investissement du Koweït et ses actifs passibles d'une peine d'emprisonnement. À Singapour, la société *Government of Singapore Investment Corporation* a été instaurée en 1981 mais n'a publié aucun rapport annuel jusqu'en 2009, et lorsqu'elle l'a fait, ces rapports ne présentaient que des moyennes globales de ses retours sur investissement.

Une autre différence est le degré de transfert de la responsabilité des politiciens aux professionnels de l'investissement. Le Fonds pour l'avenir du Gouvernement australien a été créé par la loi de 2006 sur le Fonds pour l'avenir, indépendamment du gouvernement et dans un fonds géré à part et supervisé par un *Board of Guardians*, sélectionnés pour leurs compétences en gestion de placements. Comme le fait observer Ang (2010), « La structure australienne minimise le pouvoir discrétionnaire des politiciens sur le plan des dépenses et de la gestion des capitaux et rapproche la gestion de l'argent autant que possible des professionnels de l'investissement. »

Ang (2010) souligne toutefois que dans la réalité, « les politiciens entrepreneurs déterminés à dépenser les capitaux bloqués sur un FSv y parviendront toujours, peu importent les barrières législatives imposées ». Il démontre comment cela pourrait se produire dans les cas de la Norvège et de l'Australie. Peu importent quelles règles de gouvernance sont inscrites dans la loi ou la réglementation, elles ne seront respectées que si le FSv bénéficie d'un appui politique solide pour poursuivre sa mission centrale qui est de transférer les richesses présentes vers l'avenir.

Même s'il n'existe aucune structure de gouvernance optimale des FSv qui puisse s'appliquer en toute circonstance, 24 principes et pratiques généraux internationaux sont proposés à ce sujet ; ils sont connus sous le nom des « Principes de Santiago » finalisés en 2008 et auxquels 23 pays adhèrent à ce jour (voir Annexe 1). Le rapport de NRI et CCSI (2014) condense les principaux principes de gouvernance comme ceci :

- Énoncer clairement les objectifs du fonds dans un document officiel, de préférence dans la législation ;
- Instaurer des règles sur le montant des dépôts et des retraits du fonds conformes aux objectifs annoncés et servant de mécanisme d'engagement ;
- Instaurer des règles sur l'investissement pour essayer d'éviter la prise de risques excessifs et empêcher les pertes importantes ;
- Énoncer clairement les responsabilités des gestionnaires du fonds et veiller à ce qu'il n'y ait aucune violation des normes de déontologie ou aucun conflit d'intérêts ;

³⁰ En Norvège, le ministère des Finances spécifie des références de catégories d'actif, que le gestionnaire des fonds désigné, NBIM, met en œuvre. NBIM a pour tâche effective de dépasser le seuil défini par le ministère des Finances.

- Divulguer régulièrement les informations importantes et les audits pour encourager le respect des règles budgétaires et d'investissement ; et
- Instaurer des organes de supervision forts pour surveiller les comportements autour du fonds et faire appliquer les règles.

Bien que la simplicité et la visibilité des FSV soient attrayantes, elles peuvent s'avérer complexes sur le plan des règles et des structures établies pour les gérer. À ce titre, malgré l'attention qu'ils reçoivent de la part des pays qui attendent des rentrées imprévues de recettes provenant des ressources, et comme moyen de contrebalancer la volatilité, les FSV ne doivent pas être considérés comme une panacée à l'atténuation des risques liés à l'incertitude des recettes. La viabilité d'un FSV doit être soigneusement étudiée et évaluée par rapport à d'autres options qui pourraient être moins lourdes sur le plan administratif et plus efficaces pour réaliser leurs objectifs : maximisation des épargnes liquides des recettes actuelles en vue d'une utilisation future.

7 Conclusion

Ce document a traité de ce que nous considérons comme les implications les plus importantes en matière de gestion macroéconomique et budgétaire pour tout pays décidant d'exploiter ses ressources naturelles dans le but de promouvoir son développement économique. Les six considérations politiques suivantes reflètent ce qui nous semble représenter les questions les plus pertinentes à prendre en compte dans le cadre du dialogue sectoriel, car chacune aura vraisemblablement un profond impact sur les finances publiques.

- *Les implications des industries extractives pour les praticiens de la GFP commencent bien avant le début des recettes directes tirées de la vente des ressources.* Les finances publiques seront affectées par diverses décisions de planification qui sont faites avant le début des recettes, comme les décisions sur les infrastructures, le contenu local et la politique industrielle. Les responsables du budget doivent tenir compte de ces questions de planification, pour gérer leurs implications sur le plan des recettes publiques et de la gestion des dépenses.
- *Une fois que les recettes commencent à affluer, la première question cruciale est la décision à prendre sur l'équilibre entre dépenses et épargne.* Cette décision doit prendre en compte la capacité d'absorption de l'économie et la nécessité d'éviter le syndrome hollandais, ainsi que des considérations sur l'équité intergénérationnelle. Les décideurs de politique budgétaire sont ainsi placés au vif du sujet, car cette décision déterminera largement le degré de viabilité budgétaire associé à la gestion des recettes des industries extractives.
- *Une autre décision essentielle est liée à la composition des dépenses.* Pour gérer les problèmes d'épuisement des ressources et le syndrome hollandais, les décideurs politiques doivent trouver des manières innovantes d'affecter les dépenses qui s'attachent à la promotion de la viabilité budgétaire à long terme, ainsi que des manières d'éviter la détérioration de l'économie hors-ressources naturelles. La composition des dépenses déterminera en partie ce que les pays récolteront de leurs efforts lorsque les ressources seront épuisées.
- *Un défi à plus long terme est la gestion de la volatilité des prix des matières premières.* Ce problème exige de délier recettes et dépenses pour éviter de déstabiliser les alternances (cycles) économiques d'expansion et de récession. Les pays pourront éviter ce problème en accumulant des économies pendant les années de forte croissance et en les utilisant lorsque les flux des recettes provenant des ressources viennent à manquer. L'adoption d'une règle budgétaire spécifique et/ou d'un FSv peut aider les gouvernements à atteindre cet équilibre.
- *L'idéal serait que les recettes des industries extractives soient intégrées au système existant de GFP, afin de maintenir l'intégrité du processus budgétaire.* Même si des dispositions spéciales (comme des fonds de recettes tirées des ressources) peuvent être justifiées dans certaines circonstances, les gouvernements doivent s'assurer que de tels mécanismes ne mènent pas à la fragmentation des finances publiques, qui peuvent affecter négativement l'efficacité des dépenses publiques.
- *La priorité urgente de promouvoir la redevabilité pour les décisions prises et d'accroître la transparence du secteur sous-tend tous ces défis.* Il est crucial que les voies existantes de redevabilité publique soient renforcées, pour que les citoyens examinent plus efficacement les actions du gouvernement. Autrement, les caractéristiques uniques du secteur des

industries extractives cultiveront inévitablement une tendance à utiliser les recettes à mauvais escient.

Cette liste ne constitue en aucun cas l'ensemble complet des défis auxquels les pays doivent faire face. Ce document s'est concentré sur une sélection de questions que les auteurs considèrent comme les plus critiques actuellement. Le dialogue sectoriel dans le cadre duquel ce document apportera une importante contribution sera un exercice utile pour déterminer l'importance relative de chacune de ces questions ainsi que pour identifier des questions supplémentaires qui pourraient ne pas avoir été abordées de manière suffisamment approfondie ici.

Références

- Adam, M.A. (2014) *Three years of petroleum management in Ghana: Transparency without accountability*. Public Interest Report No. 2, Africa Centre for Energy Policy.
- Adam CS & Bevan DL (2006) Aid and the supply side: Public investment, export performance, and Dutch disease in low-income countries. *World Bank Economic Review* 20(2): 261–90.
- Ang A (2010) *The four benchmarks of sovereign wealth funds*. Columbia Business School & NBER, octobre. Disponible à: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/aang/papers/The%20Four%20Benchmarks%20of%20Sovereign%20Wealth%20Funds.pdf> [consulté le 27 février 2016].
- Bank of Botswana (Banque du Botswana) (2015) *Pula Fund*. Disponible à: <http://www.bankofbotswana.bw/content/2009103013033-pula-fund> [consulté le 27 février 2016].
- Barnett S & Ossowski R (2003) What goes up...Why oil-producing states must husband their resources. *Finance & Development* 40: 36–39.
- Bauer A (2014) *Fiscal rules for natural resource funds*. Policy Brief (Note d'orientation). Revenue Watch Institute. Disponible à: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_RWI_BP_Fiscal_EN_fa.pdf [consulté le 26 février 2016].
- Bawumia M (2014) Ghana and the discovery of oil: From boom to gloom. Document présenté lors de la Conférence annuelle de l'Institut de la gouvernance des ressources naturelles, Oxford, mai.
- Baunsgaard T, Villafuerte M, Poplawski-Ribeiro M & Richmond C (2012) *Fiscal frameworks for resource rich developing countries*. IMF Staff Discussion Note SDN/12/04. Washington DC: Fonds monétaire international.
- BBC (British Broadcasting Corporation) (2015) *Nauru country profile*. Disponible à: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15433616> [consulté le 21 février 2016].
- CIA (Agence centrale de renseignement) (2015) *World factbook: Australia-Oceania: Nauru*. Disponible à: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nr.html> [consulté le 21 février 2016].
- Collier P & Venables A (2008) *Managing the exploitation of natural assets: Lessons for low income countries*. Disponible à: <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/ManagingtheExploitationofNaturalAssets.pdf> [consulté le 21 février 2016].
- Dabán D & Héris JL (2010) *A public financial management framework for resource-producing countries*. Document de travail WP/10/72. Washington DC: Fonds monétaire international.
- Dietsche E, Dodd S, Haglund D, Henstridge M, Jakobsen M, Sindou E & Slaven C (2013) *Topic guide: Extractive industries, development and the role of donors*. Oxford Policy Management pour EPS PEAKS. Disponible à: http://www.opml.co.uk/sites/default/files/OPM_DFID%20topic%20guide_web.pdf [consulté le 18 février 2016].
- Doherty B (2015) This is Abyan's story, and it is Australia's story. *The Guardian* 28 octobre. Disponible à: <http://www.theguardian.com/australia-news/2015/oct/28/this-is-abyans-story-and-it-is-australias-story> [consulté le 21 février 2016].

- Frankel J (2011) A solution to fiscal procyclicality: The structural budget institutions pioneered by Chile. *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)* 14(2): 39–78.
- Haglund D, Myers K & Ostensson O (2015) *Timing and magnitude of new natural resource revenues in Africa*. Flagship Report Paper Series, Paper 2. Fondation Bill & Melinda Gates & la Banque africaine de développement.
- Haum P (2008) *Local content development: Experience from the oil and gas activities in Norway*. SNF Document de travail n° 02/08. Institute for Research into Economics and Business Administration, Bergen. Disponible à : http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/166156/1/A02_08.pdf [consulté le 23 février 2016].
- Hélis JL & Sánchez TD (2013) Public financial management in natural resource-rich countries. In Cangiano M, Curristine T & Lazare (eds) *Public financial management and its emerging architecture*. Washington DC: Fonds monétaire international.
- Heller P, Mahdavi P & Schreuder J (2014) *Reforming national oil companies: Nine recommendations*. Institut de la gouvernance des ressources naturelles. Disponible à : http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRGI_9Recs_Web.pdf [consulté le 22 février 2016].
- Henstridge M & Page J (2012) *Managing a modest boom: Oil revenues in Uganda*. Document de recherche n° 90, Oxford Centre for the Analysis of Resource Rich Economies, Université d'Oxford.
- Henstridge M, Travis N & Roe A (2015) *Natural resource revenues and macroeconomic policy choices*. Flagship Report Paper Series, Paper 3. Fondation Bill & Melinda Gates & la Banque africaine de développement.
- Hou Z, Keane J, Kennan J, Massa I & Te Velde DW (2014) *Shockwatch bulletin: Global monetary shocks – impacts and policy responses in sub-Saharan Africa*. Document de travail de l'ODI, mars. Londres : Overseas Development Institute.
- ICMM (CIMM) (Conseil international des mines et métaux) (2014) *Enhancing mining's contribution to the Zambian economy and society*. London: ICMM.
- ICMM (2015) *Mining in Ghana: What future can we expect?* London: ICMM.
- IMF (FMI) (Fonds monétaire international) (2009) *Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances*. Washington, DC: Fonds monétaire international.
- IMF (FMI) (2012) *Liberia 2012*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 12/340.
- IMF (FMI) (2013a) *Republic of Mozambique 2013*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 13/200.
- IMF (FMI) (2013b) *Sierra Leone 2013*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 13/330.
- IMF (FMI) (2014a) *Ghana 2014*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 14/129.
- IMF (FMI) (2014b) *United Republic of Tanzania 2014*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 14/120.
- IMF (FMI) (2014c) *Zambia 2013: Article IV consultation*. IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 14/5.
- IMF (FMI) (2015) *Uganda 2015*, IMF Country Report (Rapport-pays du FMI) N° 15/175, juillet 2015.
- Investment Frontier (2013) *List of African sovereign wealth funds 2013*. Disponible à : <http://www.investmentfrontier.com/2013/12/20/list-african-sovereign-wealth-fund-2013/> [consulté le 27 février 2016].

- Jahan S (2012) *Inflation targeting: Holding the line*. Fonds monétaire international. Disponible à : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/target.htm> [consulté le 8 mars 2016].
- Katsouris C & Sayne A (2013) *Nigeria's criminal crude: International options to combat the export of stolen oil*. Chatham House. Disponible à : https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0913pr_nigeriaoil.pdf [consulté le 24 février 2016].
- Lane P & Tornell A (1996) Power, growth and the voracity effect. *Journal of Economic Growth* 1: 213–241.
- Lu Y & Neftci S (2008) *Commodity price risk for developing countries*. Document de travail n° WP/08/6. Washington DC. International Monetary Fund.
- Moore M (2004) Revenues, state formation and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review* 25(3): 297–319.
- NRGI (IGRN) (Institut de la gouvernance des ressources naturelles) (2015a) *Extractives-linked infrastructure: Exploring options for shared use of infrastructure projects*. NRG Reader, mars. Disponible à : http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Extractives-Linked-Infrastructure.pdf [consulté le 24 février 2016].
- NRGI (IGRN) (2015b) *Natural Resource Charter* (2nd edition). Disponible à : http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRCJ1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf [consulté le 27 février 2016].
- NRGI & CCSI (Columbia Center on Sustainable Investment) (2014) *The \$4 trillion question: How to make natural resource funds work for citizens*. Disponible à : http://ccsi.columbia.edu/files/2014/12/2-page-Fact-sheet_draft_final-Sept-2014.pdf [consulté le 27 février 2016].
- Okonjo-Iweala N (2008) Point of view: Nigeria's shot at redemption. *Finance and Development* 45(4). Disponible à : <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/2008/12/okonjo.htm> [consulté le 18 février 2016].
- Okonjo-Iweala N (2012) *Reforming the unreformable: Lessons from Nigeria*. Cambridge Mass: MIT Press.
- OPM & Uongozi (Oxford Policy Management & Uongozi Institute) (2013), *LNG in Tanzania: Likely impact and issues arising*. Rapport d'atelier de l'Institut Uongozi, Dar es Salaam, août.
- Sala-i-Martin X & Subramanian A (2013) Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria. *Journal of African Economies* 22(4): 570–615.
- Shaxson N (2009) *Nigeria's Extractive Industries Transparency Initiative: Just a glorious audit?* Chatham House. Disponible à : https://eiti.org/files/NEIT%20Chatham%20house_0.pdf [consulté le 24 février 2016].
- Te Velde DW (2014) *Sovereign bonds in sub-Saharan Africa: Good for growth or ahead of time?*. ODI Briefing Paper 87. London: Overseas Development Institute.
- Tordo, S. (2011), *National oil companies and value creation*. World Bank Working Paper No. 218. Washington DC: World Bank.
- Trinidad Guardian (2007) *Local content the case of Norway*. Disponible à : <http://legacy.guardian.co.tt/archives/2007-10-31/bussguardian12.html> [consulté le 23 février 2016].
- Van der Ploeg F & Venables A (2011) Harnessing windfall revenues: Optimal policies for resource-rich developing economies. *Economic Journal* 121: 1–31.

- Velasco A (2011a) *Fiscal Policy in an Emerging Market Economy*. Présentation à Harvard, mars. Disponible à : https://www.tcd.ie/policy-institute/assets/pdf/Fiscal_Framework_March11.pdf [consulté le 25 février 2016].
- Velasco A (2011b) *Fiscal policy in an emerging market economy*. Document présenté à la Conférence d'Oxford sur la Charte des ressources naturelles, Université d'Oxford, les 29 et 30 juin.
- Watson A & OpenOil (2015) *Modelling mining and oil projects and fiscal regimes*. Internet-based course. Disponible à : http://openoil.net/wp/wp-content/uploads/2014/09/Placement_Test_Presentation.pdf [consulté le 22 février 2016].
- Welham B, Hedger E & Krause P (2015) *Linkages between public sector revenues and expenditures in developing countries*. Overseas Development Institute. Disponible à : <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9675.pdf> [consulté le 8 mars 2016]
- Witter S & Outhred R (2015) *How to use revenues from extractive industries to improve health and education in Africa*. Flagship Report Paper Series, Paper 4. Fondation Bill & Melinda Gates & la Banque africaine de développement.
- Zissis C (2015) *Backgrounder: Chad's oil troubles*. Council on Foreign Relations. Disponible à : <http://www.cfr.org/chad/chads-oil-troubles/p10532> [consulté le 27 février 2016].

Annexe 1 : Les Fonds d'investissement souverains. Principes et pratiques généralement acceptés (PPGA) – « Les principes de Santiago »

PPGA 1. Principe

Le cadre juridique des FSv doit être sain et promouvoir leur bon fonctionnement et la réalisation de(s) l'objectif(s) qui leur a (ont) été assigné(s).

PPGA 1.1 Principe subsidiaire Le cadre juridique des FSv doit garantir la solidité de ces Fonds et de leurs transactions.

PPGA 1.2 Principe subsidiaire Les caractéristiques essentielles du fondement juridique et de la structure des FSv, et des relations entre ces Fonds et les autres entités publiques doivent être rendues publiques.

PPGA 2. Principe

La finalité de la politique du Fonds souverains doit être clairement définie et rendue publique.

PPGA 3. Principe

Lorsque les activités du Fonds souverains ont une forte incidence macroéconomique interne, ces activités doivent être étroitement coordonnées avec les autorités budgétaires et monétaires locales, afin de veiller à leur concordance avec la politique macroéconomique générale.

PPGA 4. Principe

L'approche générale des opérations de financement, de retrait et de dépenses du FSv doit être soumise à des politiques, règles, procédures et dispositifs clairement établis et relevant du domaine public.

PPGA 4.1 Principe subsidiaire. La source de financement du FSv doit être rendue publique.

PPGA 4.2 Principe subsidiaire. L'approche générale des retraits et des dépenses du FSv pour le compte de l'État doit être rendue publique.

PPGA 5. Principe

Les données statistiques pertinentes du FSv doivent être communiquées en temps voulu à son propriétaire ou à toute autre entité désignée à cet effet, pour insertion en bonne et due forme dans les séries de données macroéconomiques.

PPGA 6. Principe

Le cadre de gouvernance du FSv doit être sain et prévoir une distinction précise et effective des rôles et attributions afin de favoriser l'obligation de rendre compte et l'indépendance opérationnelle de la direction du FSv qui la rendent apte à poursuivre ses objectifs.

PPGA 7. Principe

Le propriétaire doit fixer les objectifs du FSv, nommer les membres de son/ses organe(s) directeur(s) selon des procédures clairement définies et exercer la supervision des opérations du FSv.

PPGA 8. Principe

L'(es) organe(s) directeur(s) doi(ven)t agir dans l'intérêt bien compris du FSv, avoir mandat explicite ainsi que les attributions et compétences nécessaires pour s'acquitter de ses/leurs fonctions.

PPGA 9. Principe

La gestion opérationnelle du FSv doit consister à appliquer ses stratégies de manière indépendante et avec des attributions clairement définies.

PPGA 10. Principe

Le cadre de redevabilité des opérations du FSv doit être clairement établi dans les domaines relatifs à la législation, à la charte, à d'autres documents constitutifs ou à un accord de mise en gérance.

PPGA 11. Principe

Un rapport annuel et les états financiers y afférents, relatifs aux opérations et à la performance du FSv doivent être établis en temps voulu et de façon régulière, conformément aux normes comptables internationales ou nationales reconnues.

PPGA 12. Principe

Les opérations et les états financiers du FSv doivent faire régulièrement l'objet d'un audit annuel, conformément aux normes internationales ou nationales d'audit reconnues.

PPGA 13. Principe

Des normes professionnelles et déontologiques claires doivent être établies et communiquées aux membres de(s) l'organe(s) directeur(s), de la direction et du personnel du FSv.

PPGA 14. Principe

Les transactions avec des tiers aux fins de la gestion opérationnelle du FSv doivent reposer sur des considérations économiques et financières, et obéir à des règles et procédures précises.

PPGA 15. Principe

Les opérations et activités du FSv dans un pays d'accueil doivent s'effectuer conformément à la réglementation en vigueur et aux obligations de communication de l'information financière de ce pays.

PPGA 16. Principe

Le cadre de gouvernance et les objectifs, ainsi que le degré d'autonomie opérationnelle de la direction du FSv par rapport au propriétaire doivent être rendus publics.

PPGA 17. Principe

L'information financière pertinente afférente au FSv doit être rendue publique pour attester de son orientation économique et financière, afin de contribuer à la stabilité des marchés financiers internationaux et d'affermir la confiance dans les pays d'accueil.

PPGA 18. Principe

La politique d'investissement du FSv doit être explicite et conforme aux objectifs, au niveau de tolérance du risque et à la stratégie d'investissement arrêtés par le propriétaire ou l'/les organe(s) directeur(s) et reposer sur des principes sains de gestion de portefeuille.

PPGA 18.1 Principe subsidiaire. La politique d'investissement doit encadrer le degré d'exposition du FSv au risque et son éventuel recours aux effets de levier.

PPGA 18.2 Principe subsidiaire. Sa politique d'investissement doit tenir compte du degré de recours à des gestionnaires de portefeuille internes et/ou externes, de la portée de ses activités et de ses compétences, ainsi que de la procédure de sélection et de suivi de la performance de ces gestionnaires.

PPGA 18.3 Principe subsidiaire. La description de la politique d'investissement du FSv doit être rendue publique.

PPGA 19. Principe

Les décisions d'investissement du FSv doivent viser à maximiser les rendements financiers corrigés des risques, conformément à sa politique d'investissement et sur la base de considérations économiques et financières.

PPGA 19.1 Principe subsidiaire. Lorsque les décisions d'investissement sont asservies à d'autres considérations économiques et financières, celles-ci doivent être clairement énoncées dans la politique d'investissement et rendues publiques.

PPGA 19.2 Principe subsidiaire. La gestion des actifs d'un FSv doit être conforme aux principes généralement acceptés d'une gestion saine en matière d'actifs.

PPGA 20. Principe

Le FSv ne doit pas rechercher ou mettre à profit des informations privilégiées ou une position dominante déloyale des entités publiques pour concurrencer les entités privées.

PPGA 21. Principe

Les FSv considèrent les droits de propriété de leur propriétaire comme un élément fondamental de la valeur de leurs prises de participation. Tout Fonds souverain qui décide d'exercer son droit de propriété doit le faire de manière compatible avec sa politique d'investissement et de façon à protéger la valeur financière de ses placements. Le FSv doit rendre publique son approche générale de la sélection de titres d'entités cotés en bourse, notamment les facteurs clés qui guident l'exercice de son droit de propriété.

PPGA 22. Principe

Le FSv doit être doté d'un cadre permettant d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques inhérents à ses opérations.

PPGA 22.1 Principe subsidiaire. Le cadre de gestion du risque doit comporter des systèmes fiables d'information et de communication en temps opportun de données financières, qui permettent un suivi et une gestion appropriés des risques pertinents dans des limites et selon des paramètres acceptables, des mécanismes de contrôle et d'incitation, des codes de conduite, la planification de la continuité de l'activité et une fonction d'audit indépendante.

PPGA 22.2 Principe subsidiaire. L'approche générale du cadre de gestion du risque du FSv doit être du domaine public.

PPGA 23. Principe

La performance des actifs et des investissements (en termes absolus et relatifs par rapport à des repères, le cas échéant) du FSv doit être mesurée et communiquée au propriétaire suivant des principes ou normes clairement définis.

PPGA 24. Principe

Une procédure régulière de revue de la mise en œuvre des PPGA doit être effectuée par le FSv ou en son nom.

Remerciements

Ce rapport a été élaboré par la société de conseil Oxford Policy Management pour le dialogue politique sur la gestion des recettes provenant des industries extractives, organisé par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI). Le rapport a été écrit par Alan Roe, Marke Beare, Nicholas Travis et Esmeralda Sindou. Les commentaires ont été fournis par le Secrétariat de CABRI.

Ce projet a été financé avec l'aide de UK aid du peuple britannique.

