

African Department

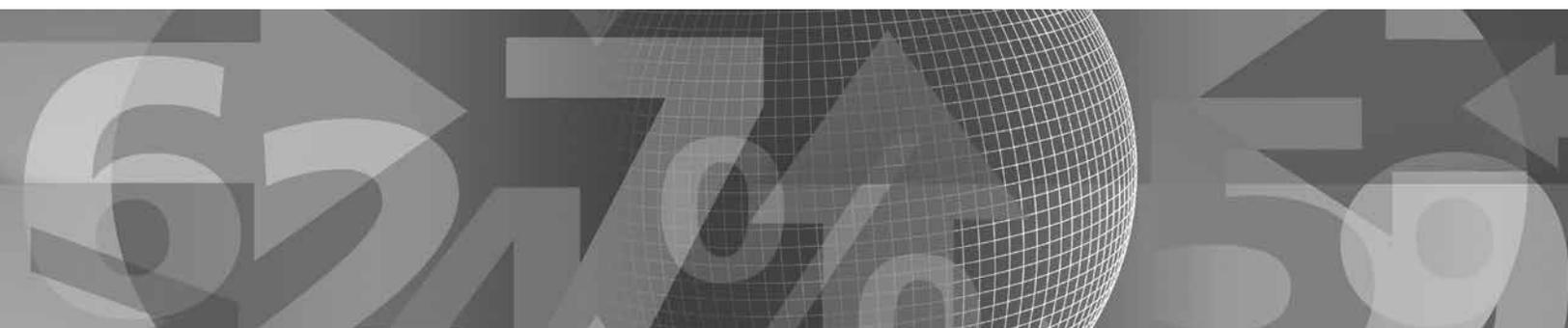
Expansion, récession ou prospérité? L'exploitation des richesses naturelles en Afrique subsaharienne



Charlotte J. Lundgren, Alun H. Thomas, et Robert C. York

African Department

**Expansion, récession ou prospérité?
L'exploitation des richesses naturelles
en Afrique subsaharienne**



Charlotte J. Lundgren, Alun H. Thomas, et Robert C. York

© 2013 International Monetary Fund

Cataloging-in-Publication Data

Joint Bank-Fund Library

Lundgren, Charlotte J.

Boom, bust, or prosperity?: managing Sub-Saharan Africa's natural resource wealth / Charlotte Lundgren, Alun Thomas, and Robert York.—Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2013.

p. : ill ; cm.

Includes bibliographical references.

1. Economic development – Africa, Sub-Saharan. 2. Natural resources – Africa, Sub-Saharan. 3. Natural resources – Economic aspects – Africa, Sub-Saharan. I. Thomas, Alun H. II. York, Robert.

HD75.5.L86 2013

ISBN: 978-1-48436-932-6 (English)

ISBN: 978-1-48437-444-3 (French)

ISBN: 978-1-48433-038-8 (Web PDF)

Publication orders may be placed online, by fax, or through the mail:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Tel. (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

E-mail: publications@imf.org

www.imfbookstore.org

www.elibrary.imf.org

Table des matières

Remerciements	<u>v</u>
1. Introduction	<u>1</u>
2. L’Afrique subsaharienne est-elle affligée par la malédiction des ressources?	<u>4</u>
3. Les enjeux de la politique macroéconomique	<u>17</u>
Enjeu: accroître la consommation maintenant ou plus tard?	<u>17</u>
Enjeu: assurer la viabilité extérieure	<u>20</u>
Enjeu: gérer l’instabilité des prix et éviter les cycles expansion-récession	<u>25</u>
Enjeu: Trouver le juste dosage entre politique budgétaire et politique monétaire, et éviter l’appréciation réelle de la monnaie	<u>27</u>
4. Cadres budgétaires	<u>32</u>
Enjeu: réduire les contraintes liées au manque de capital et de crédit, tout en préservant la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques	<u>33</u>
5. Rendre l’investissement public plus efficient	<u>44</u>
Enjeu: « investir dans l’investissement »	<u>45</u>
6. Gérer efficacement et équitablement le produit des ressources naturelles	<u>53</u>
Enjeu: l’optimisation des recettes fiscales	<u>54</u>
Enjeu: le renforcement de l’administration fiscale	<u>62</u>
7. Préserver l’intérêt public	<u>69</u>
Enjeu: établir la crédibilité et obtenir un soutien en faveur de changements institutionnels	<u>69</u>
Enjeu: renforcer la gouvernance et la transparence	<u>72</u>
Bibliographique	<u>81</u>

This page intentionally left blank

Remerciements

Les auteurs remercient sincèrement les collègues qui, à l'intérieur et à l'extérieur du FMI, leur ont apporté leur concours pour l'élaboration de cette étude. Ils ont aussi bénéficié des informations précieuses fournies par les experts qui ont participé à la conférence de Kinshasa des 21 et 22 mars 2012 sur « La gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne », et des débats qui ont eu lieu au Conseil d'administration du FMI au sujet de deux documents des services du FMI, *Cadres de politique macroéconomique pour les pays riches en ressources naturelles* et *Régimes fiscaux applicables aux industries extractives—Conception et mise en œuvre*. Les auteurs se sont largement inspirés de ces documents, qui définissent un cadre moderne et prospectif pour la gestion des richesses naturelles.

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier les collègues du FMI qui ont participé à diverses parties de l'analyse, notamment Jon Shields, qui a rédigé le chapitre 7, et Anton Op de Beke (encadrés 6.3 et 7.1), Rodrigo García-Verdu et Ara Stepanyan (encadré 3.2), Geneviève Verdier (encadré 4.4), Victor Lledo, Esther Palacio et Yi Xiong (encadré 6.1), Kareem Ismail (encadré 6.2), Neil Saker (encadré 3.4), Daniel Rodriguez (encadré 4.2), et Roger Nord, qui a guidé les travaux et a aidé à en formuler le message. L'encadré 5.3 a aussi bénéficié du précieux concours d'Anand Rajaram, de la Banque mondiale.

This page intentionally left blank

Abréviations

AfSS	Afrique subsaharienne
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
ECA	Excess Crude Account (fonds souverain du Nigéria)
FARI	Fiscal Analysis of Resource Industries (analyse financière des industries extractives)
IDH	Indicateur du développement humain
IS	Imposition des bénéfices des sociétés
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
PEM	Perspectives de l'économie mondiale
PIB	Produit intérieur brut
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut

This page intentionally left blank

Introduction

Plusieurs pays d’Afrique subsaharienne (AfSS) sont dotés d’abondantes ressources naturelles dont l’exploitation pourrait procurer des avantages considérables en offrant à ces pays une chance inédite d’assurer leur croissance et leur développement économiques. Les recettes tirées de ces ressources peuvent en effet servir à combler les déficits qui, tant en ce qui concerne le capital humain que les infrastructures, font obstacle à une croissance soutenue, généralisée et profitant à tous, et à améliorer les indicateurs sociaux. Dans un grand nombre de pays d’AfSS, les ressources naturelles représentent déjà une part appréciable des exportations et des recettes publiques, et plusieurs autres pays de la région sont sur le point de devenir d’importants exportateurs de matières premières. Pourtant, les preuves empiriques suggèrent qu’il n’est pas simple de mettre ces richesses au service du développement économique et de l’amélioration des niveaux de vie. Une exploitation avisée des ressources naturelles peut se révéler très bénéfique, mais une gestion et une gouvernance déficientes peuvent aussi empêcher qu’elle se traduise par une accélération de la croissance et du développement économiques.

L’exploitation des richesses naturelles n’est pas sans poser un certain nombre de problèmes—parfois économiques, souvent politiques—qui, s’ils ne sont pas bien gérés, peuvent avoir une influence négative sur les résultats macroéconomiques à court et long terme des pays concernés. Ces problèmes tiennent aux caractéristiques particulières des ressources naturelles:

- *L’instabilité et l’imprévisibilité* des prix des ressources naturelles et, par conséquent, des recettes provenant de ces ressources, compliquent la gestion macroéconomique et la planification budgétaire, et donnent souvent une orientation nettement procyclique à la politique économique. De fait, l’instabilité macroéconomique est un facteur important de la « malédiction des ressources » qui freine la croissance, et les dépenses publiques qui accusent d’amples fluctuations sont généralement moins efficaces et moins productives.

- Le caractère épuisable de ces ressources et des recettes qui en découlent soulèvent des questions économiques et politiques complexes concernant la solidarité entre générations et la viabilité à long terme des finances publiques et des comptes extérieurs. Immanquablement, la question se pose de savoir non seulement *quand* dépenser les recettes procurées par les ressources naturelles, mais aussi *comment* les dépenser. Dans les pays d'Afrique subsaharienne qui manquent de capital, les dépenses publiques donnent souvent la priorité à l'investissement, en particulier dans les infrastructures économiques et le capital humain.
- Les pays d'AfSS ont *du mal à transformer leurs richesses naturelles en atouts humains, physiques et financiers productifs* parce que, bien souvent, ils n'ont pas les moyens institutionnels et administratifs de bien gérer leurs finances publiques. De ce fait, les ressources publiques sont fréquemment gaspillées ou détournées.

Pour surmonter ces difficultés tout en tirant parti au maximum des recettes issues des ressources naturelles, un pays a besoin d'un cadre macroéconomique approprié soutenu par une bonne gouvernance et un système budgétaire solide. Une bonne gouvernance permet d'éviter que les recettes ne soient détournées ou accaparées par des intérêts particuliers, tandis qu'un système budgétaire solide contribue à ce que les pouvoirs publics allouent les ressources de façon transparente et soient comptables de leur utilisation.

Nous nous proposons d'examiner ici—en tenant compte du contexte économique—ce que peuvent faire les pouvoirs publics face à ces défis. Chaque chapitre comporte deux volets. Tout d'abord, nous présentons les principales considérations de politique économique et les options envisageables pour gérer les ressources naturelles, en nous appuyant sur l'expérience des pays d'AfSS et d'autres régions, la dernière analyse du FMI et ses conseils en la matière ainsi que sur des études de la Banque mondiale et les travaux d'éminents universitaires. Les conseils de politique économique s'inspirent aussi des échanges de vues qui ont eu lieu lors d'une conférence sur « La gestion des ressources naturelles en Afrique subsaharienne », organisée conjointement par le FMI et les autorités de la République démocratique du Congo à Kinshasa, les 21 et 22 mars 2012¹. Ensuite, chaque chapitre se termine par un encadré dans lequel nous donnons une liste de documents

¹ La conférence de Kinshasa était aussi généreusement parrainée par le Fonds fiduciaire thématique multi-bailleurs spécialisé dans la gestion des ressources naturelles (MNRW-TTF) et le Département pour le Développement International du Royaume-Uni. Les autorités de vingt-huit pays d'AfSS ont assisté à cette manifestation, à laquelle ont participé des orateurs venant d'organisations internationales, du monde universitaire, des organisations de la société civile et du secteur privé (le programme de la conférence et les exposés peuvent être consultés à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2012/kinshasa/index.htm>).

dont la lecture est recommandée aux décideurs et autres parties prenantes pour les informer plus en détail des fondements théoriques et analytiques des travaux récents. La présente étude n'a pas l'ambition de couvrir de façon exhaustive l'ensemble complexe des questions qui touchent à la gestion des ressources naturelles, mais plutôt de donner une vue d'ensemble des principales considérations et réflexions sur lesquelles se centre le débat aujourd'hui, et de fournir des conseils sur les documents à lire pour approfondir l'examen de ces questions.

En ce qui concerne la gestion des ressources naturelles, il n'est pas inutile de s'attarder sur l'expérience des pays d'Afrique subsaharienne et sur les difficultés qu'ils rencontrent à cet égard, car, en général, ils n'ont tiré que de maigres avantages de l'exploitation de ces ressources. En conséquence, leurs richesses naturelles ne les ont pas aidés à accélérer leur croissance économique ni à rehausser leurs niveaux de vie. Au lieu de cela, ils ont connu une succession calamiteuse de périodes d'expansion et de récession, en fonction des fluctuations des prix des produits de base; des difficultés pour mettre en œuvre leurs politiques macroéconomiques; des tensions sur les taux de change réels; des investissements publics inefficients, et une gouvernance défailante, qui a souvent permis aux intérêts particuliers d'accaparer les rentes économiques qui auraient dû revenir à l'État.

La présente étude s'articule de la façon suivante: le chapitre 2 présente certains effets stylisés pour poser les paramètres du débat et met en lumière l'importance relative des ressources naturelles pour de nombreux pays d'AfSS, ainsi que le rôle que celles-ci ont joué à ce jour dans la croissance et le développement économiques de la région. Le chapitre 3 expose les principales considérations de politique macroéconomique, notamment l'instabilité et le caractère épuisable de ces ressources, l'équilibre à trouver entre consommation immédiate ou différée, et la meilleure manière d'investir les rentes provenant de ces ressources. Dans les pays riches en ressources naturelles, des cadres budgétaires bien conçus sont la clé de voûte d'une politique économique solide; cette question fait l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 est consacré au problème épineux de la gestion des investissements publics, compte tenu de la nécessité d'« investir dans la capacité d'investissement » pour garantir la qualité et l'efficacité des dépenses d'investissement. Dans le chapitre 6, nous examinons les mesures qui peuvent être prises pour accroître les recettes, avec comme objectif de tirer autant de recettes que possible des ressources naturelles en jouant sur la fiscalité et en améliorant l'administration des impôts, tout en préservant la compétitivité internationale. Enfin, le chapitre 7 traite de la question de la bonne gouvernance, qui est indispensable pour assurer que les ressources ne soient pas gaspillées, que les richesses naturelles soient gérées dans la transparence et avec l'obligation de rendre des comptes, et que l'intérêt général soit préservé lors de la prise de décision.

L'Afrique subsaharienne est-elle affligée par la malédiction des ressources?

Étant donné que l'AfSS exploite depuis très longtemps ses ressources naturelles et que pourtant, jusqu'à une date récente, ses résultats économiques ont été relativement médiocres, il est légitime de se demander si la région est victime de la « malédiction des ressources ». Cette malédiction—qui veut que les pays et les régions abondamment dotés de ressources naturelles affichent en général une croissance économique plus faible, se développent moins vite et sont plus instables que les pays où ces ressources sont plutôt rares—est un thème important qui revient souvent dans les travaux universitaires sur la gestion des ressources naturelles, surtout ceux qui sont consacrés à l'Afrique (voir, par exemple, Sachs et Warner, 1995, 1997 et 2001). D'après les données dont on dispose sur cette sous-région, cette malédiction a été présente à des degrés divers, mais elle s'est estompée depuis 2000, même si les grands indicateurs économiques et sociaux révèlent la persistance de déficiences que l'on pourrait attribuer à une mauvaise gestion des ressources naturelles. Considérons quelques faits stylisés.

- Les ressources naturelles—essentiellement des minerais, du pétrole et du gaz—sont une importante source de recettes d'exportations pour près de la moitié des pays d'AfSS (les pays riches en ressources naturelles sont ceux pour lesquels celles-ci ont constitué plus d'un quart du total des exportations de marchandises entre 2005 et 2010; graphique 2.1 et encadré 2.1). Depuis l'année 2000, la croissance du PIB réel par habitant est plus forte dans ces pays que dans les autres pays d'AfSS, bien que, dans l'ensemble, les rentes provenant de ces ressources aient été lentes à se traduire par une amélioration des niveaux de vie. C'est dans les pays exportateurs de pétrole que l'importance relative des exportations de ressources naturelles—par rapport aux exportations de marchandises et au PIB hors ressources naturelles—est la plus grande; dans plusieurs de ces pays, elles dépassent en valeur le PIB hors ressources naturelles (tableau 2.1).
- La moitié des vingt pays riches en ressources naturelles sont budgétairement tributaires des recettes tirées de l'exploitation de ces ressources. Ce groupe est composé des pays où ces recettes dépassent 20 % du total des recettes;

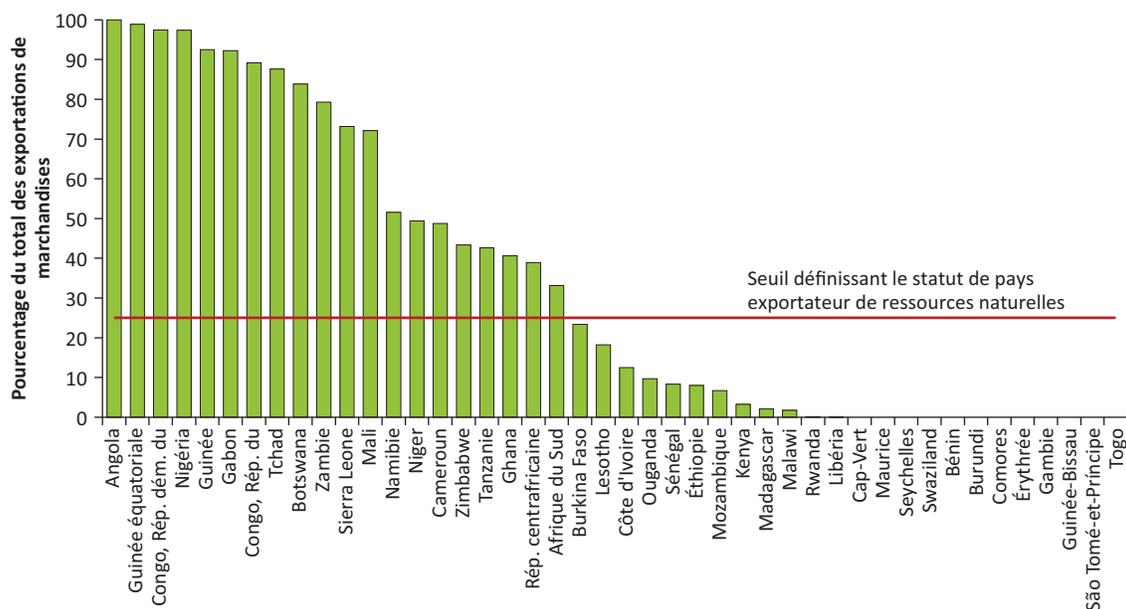
Encadré 2.1. Répartition des ressources naturelles non renouvelables en Afrique subsaharienne

Près de 10 % de la production annuelle des pays d’AfSS et 50 % de leurs exportations proviennent de ressources naturelles non renouvelables. Ces ressources font partie des principales exportations dans environ 20 des 45 pays de la région (graphique 2.1.1). Sept d’entre eux sont exportateurs de pétrole et sont à l’origine collectivement de plus de la moitié des exportations de ressources naturelles de la région. Les recettes d’exportation des treize autres proviennent à raison d’un quart au moins des industries minières. Un pays est dit « riche en ressources naturelles » si celles-ci représentent au moins 25 % du total de ses exportations.

Dans la plupart des pays de la région riches en ressources naturelles autres que le pétrole, les principaux produits d’exportation sont l’or, les diamants et d’autres pierres précieuses. Quelques pays sont toutefois fortement tributaires des métaux de base et de l’uranium (Niger et Zambie) ou exploitent un large éventail de produits (Guinée, Namibie, RDC et Sierra Leone).

Étant donné que les coûts d’exploitation des ressources non renouvelables diffèrent considérablement d’un pays à l’autre, de même que la capacité des régimes fiscaux

Graphique 2.1.1. Afrique subsaharienne: exportations de ressources naturelles, moyenne 2005-10



Source: FMI, base de données du Département Afrique.

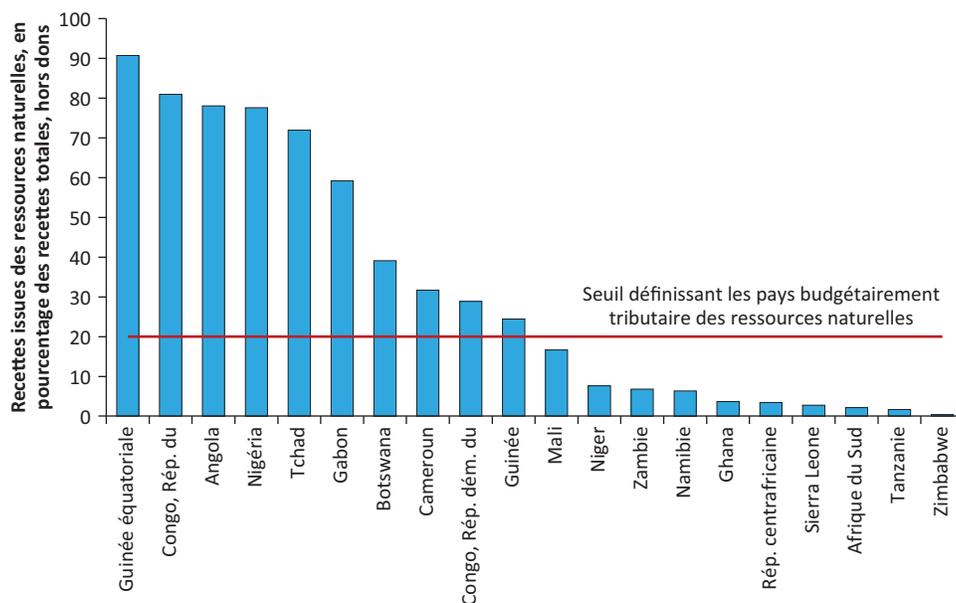
Note: les données relatives à la Côte d’Ivoire et au Sénégal ne comprennent pas les réexportations de produits pétroliers raffinés.

Encadré 2.1. (continué)

de mettre à profit les rentes qui en découlent, les recettes publiques provenant de l'exploitation de ces ressources varient énormément en fonction du pays (graphique 2.1.2). Bien que notre analyse porte pour une bonne part sur les vingt pays d'AfSS qui exportent des ressources naturelles, nous accordons aussi une attention particulière aux dix pays qui sont budgétairement tributaires des ressources naturelles.

Certains pays considérés actuellement comme n'étant pas riches en ressources naturelles disposent pourtant d'un potentiel considérable d'exportation dans ce domaine. Ainsi, le Mozambique, l'Ouganda et São Tomé-et-Príncipe, entre autres pays, s'efforcent d'exploiter leurs réserves de pétrole et de gaz; la perspective de trouver des gisements de pétrole *off-shore* au Libéria s'annonce prometteuse et le Malawi pourrait posséder d'importants gisements d'uranium. Certains exportateurs de ressources naturelles, tels que le Ghana (pétrole), le Sierra Leone (minerai de fer) et la Tanzanie (gaz) élargissent aussi la gamme des produits de base qu'ils exportent. Comme le fait observer Collier (2011), il est probable que la plus grande partie des ressources naturelles exploitables n'ait pas encore été mise au jour, car les découvertes faites jusqu'à présent en AfSS sont très nettement en deçà de celles d'autres régions du monde.

Graphique 2.1.2. Pays riches en ressources naturelles d'AfSS: recettes provenant des ressources naturelles, moyenne 2005–10



Source: FMI, base de données du Département Afrique.

Tableau 2.1. Pays riches en ressources naturelles: principaux indicateurs relatifs aux ressources naturelles, 2010
(Pourcentage du PIB hors ressources naturelles, sauf indication contraire)

	Exportations de ressources	Recettes des ressources	Recettes des ressources (% du total des recettes)	PIB par habitant (dollars EU)	RNB par habitant (dollars EU)	Richesse souterraine ¹	Participation de l'État à l'exploitation des ressources (% du total)	Statut au regard de l'Initiative TIE (ITIE) ²
Exportateurs de pétrole								
Angola	110.6	59.8	75.9	4,423	3,940	1,121.4	67.0	
Cameroon	10.5	4.8	26.6	1,143	1,180	167.0	45.0	Candidat
Tchad	60.2	26.1	67.6	676	620	357.5	0.0	Candidat
Congo, République du	224.1	92.0	79.0	2,943	2,150	1,548.1	0.0	En conformité
Guinée équatoriale	171.6	66.4	88.1	19,998	14,540	141.4	Partielle	
Gabon	116.3	31.6	53.9	8,643	7,740	919.7	25.0–35.0	En conformité
Nigéria	54.3	27.2	72.2	1,222	1,180	772.3	Partielle	En conformité
Autres pays budgétairement tributaires des ressources naturelles								
Botswana	38.2	13.4	31.3	7,403	6,790	199.3	50.0	
Congo, République démocratique du	68.6	5.5	26.5	199	180	135.9	30.0	Candidat
Guinée	33.6	5.0	24.8	452	400	44.0	30.0	Candidat
Autres pays								
République centrafricaine	2.8	0.9	8.0	457	470	n.a.	0.0	En conformité
Ghana	12.0	0.5	3.7	1,283	1,230	49.1	0.0	En conformité
Mali	16.8	3.3	17.1	602	600	75.6	0.0	En conformité
Namibie	17.4	1.8	5.8	5,330	4,500	14.4	50.0	
Niger	11.0	1.7	11.8	358	370	26.2	15.0–40.0	En conformité
Sierra Leone	11.1	0.3	2.4	325	340	n.a.	0.0	Candidat
Afrique du Sud	8.6	0.6	2.0	7,275	6,090	n.a.	Faible	
Tanzanie	7.2	n.a.	n.a.	527	530	n.a.	0.0	En conformité
Zambie	51.7	2.7	10.9	1,253	1,070	31.4	15.0–20.0	En conformité
Zimbabwe	24.4	0.8	2.5	595	460	n.a.	Partielle	

Sources: Mbendi.com; U.S. Geological Surveys; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde; FMI, base de données du Département Afrique; estimations et calculs des services du FMI.

Note : n.d. = non disponible. Basé sur les ressources naturelles non renouvelables.

¹La richesse souterraine est définie par la valeur actualisée nette des richesses multipliée par le taux d'imposition implicite (ratio recettes provenant des ressources naturelles/exportations de ressources naturelles, 2005–10).

²Le Burkina Faso, le Libéria et le Mozambique sont en conformité avec l'ITIE, mais ils ne sont pas inclus dans le groupe des pays exportateurs de ressources naturelles. Le statut au regard de l'ITIE est la situation au mois de mars 2013. On trouvera à l'encadré 7.3 une explication plus détaillée des statuts de "candidat" et "en conformité".

flux de recettes à l'avenir grâce aux ressources naturelles identifiées figurent les principaux pays exportateurs de pétrole, le Botswana (encore que ces recettes diminueront vraisemblablement à l'avenir en proportion de la production hors ressources minérales) et la RDC. En outre, compte tenu des ressources récemment découvertes, plusieurs pays (le Ghana, le Libéria, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda et la Tanzanie) peuvent compter sur d'abondantes recettes à l'avenir, à condition toutefois qu'ils se soient dotés entretemps d'un cadre bien structuré pour la politique fiscale. Ces considérations s'appuient sur les ressources naturelles connues à ce jour et, selon toute vraisemblance, la plus grande partie des ressources naturelles exploitables en AfSS n'a pas encore été découverte. Cela dit, les perspectives d'évolution des prix des produits de base sont très incertaines et il est possible que les prix ne se maintiennent pas durablement à leur niveau élevé actuel, ce qui aurait des conséquences négatives pour la valeur des richesses naturelles.

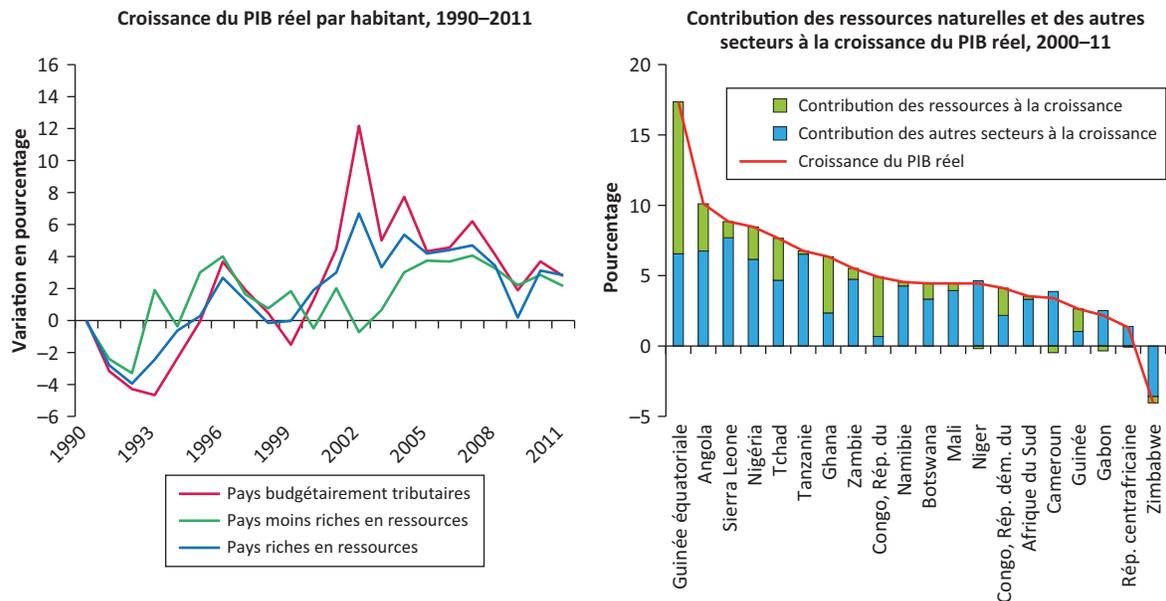
- Les pays exportateurs de pétrole d'AfSS dépensent beaucoup moins que les autres pays en proportion de leur PIB pour l'éducation publique et la santé. En 2006–09, le ratio médian des dépenses consacrées à l'éducation publique et à la santé a été de 3 % du PIB pour les pays exportateurs de pétrole, contre plus de 8 % du PIB pour les pays à revenu intermédiaire et environ 6 % du PIB pour les pays à faible revenu dépourvus de ressources naturelles. Dans le groupe des pays exportateurs de pétrole, on relève toutefois des écarts très prononcés entre pays; ainsi, l'Angola a considérablement accru ses dépenses d'éducation et de santé jusqu'à fin 2009 en les portant à plus de 8 % du PIB, mais elles ont chuté par la suite. En conséquence, de tous les pays exportateurs de pétrole, l'Angola est celui où l'indice du développement humain a progressé le plus vite entre 2005 et 2010.

Si tant est qu'il y ait eu une « malédiction des ressources naturelles » en AfSS, les déficiences observées dans l'exploitation de ces ressources ainsi que sur le plan de la gestion macroéconomique et de la gouvernance semblent en avoir été des facteurs déterminants. La médiocrité relative des résultats macroéconomiques est liée à la recherche de rentes, dans la mesure où le système politique national privilégie la captation des rentes provenant de l'exploitation des ressources naturelles, au profit généralement de petites élites ou d'intérêts particuliers et au détriment du reste de la population qui est ainsi tenue à l'écart des bienfaits de la croissance, d'où des inégalités criantes dans la répartition des revenus. La notion de « malédiction des ressources » renvoie aussi à l'idée que les liens économiques en amont ou en aval entre les exportations primaires et le reste de l'économie sont faibles et que les pressions à la hausse sur le taux de change nominal et sur les prix induites par l'afflux de recettes provenant des ressources naturelles entraînent une perte plus générale de compétitivité internationale et, partant, une baisse de la production et de l'emploi dans le secteur manufacturier (c'est ce qu'on appelle le « mal hollandais »). L'abondance de ressources naturelles peut aussi engendrer de l'instabilité dans les agrégats macroéconomiques en raison des fluctuations des prix de ces ressources.

La persistance de prix élevés pour les ressources naturelles depuis le milieu de la première décennie 2000 a contribué à une amélioration des résultats des pays exportateurs, mais il est encore trop tôt pour savoir si elle sera durable. Depuis l'année 2000, la croissance du PIB réel par habitant a été, en moyenne, plus forte dans les pays exportateurs de ressources naturelles que dans les autres pays d'AfSS et encore plus forte dans le sous-groupe de pays budgétairement tributaires de ces ressources (graphique 2.2, panneau de gauche). Cela s'explique par la conjugaison d'une évolution favorable des prix des produits de base, la découverte de nouveaux gisements (Angola, Guinée équatoriale, Tanzanie) et une nette amélioration des autres secteurs de l'économie.

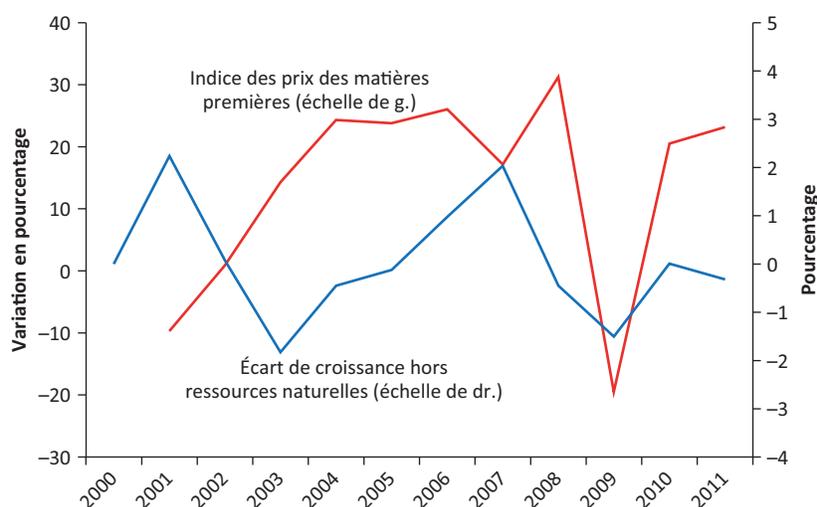
Cependant, la contribution directe de la production de ressources naturelles à la croissance du PIB varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, c'est un facteur déterminant de la croissance de la production en Guinée équatoriale et en RDC, alors qu'elle y contribue de façon plus modeste en Afrique du Sud et en Zambie (graphique 2.2, panneau de droite). En même temps, dans de nombreux pays, le rôle des ressources naturelles dans la croissance n'apparaît que très partiellement si l'on considère uniquement les indicateurs sectoriels concernant la production. En effet, les écarts par rapport à la croissance tendancielle hors ressources naturelles sont fortement corrélés avec les variations annuelles des prix des produits de base (graphique 2.3), ce qui indiquerait que ceux-ci ont aussi un effet positif sensible sur les activités qui ne sont pas liées à l'exploitation des ressources naturelles. En outre, la croissance du secteur des ressources naturelles et celle du reste de l'économie

Graphique 2.2. Pays riches en ressources naturelles d'AfSS: croissance du PIB réel avec et sans les ressources naturelles



Sources: FMI, bases de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et du Département Afrique.

Graphique 2.3. Pays riches en ressources naturelles d'AfSS: écart de croissance hors ressources naturelles et indice des prix des matières premières



Sources: FMI, bases de données des *Perspectives de l'économie mondiale* et du Département Afrique.

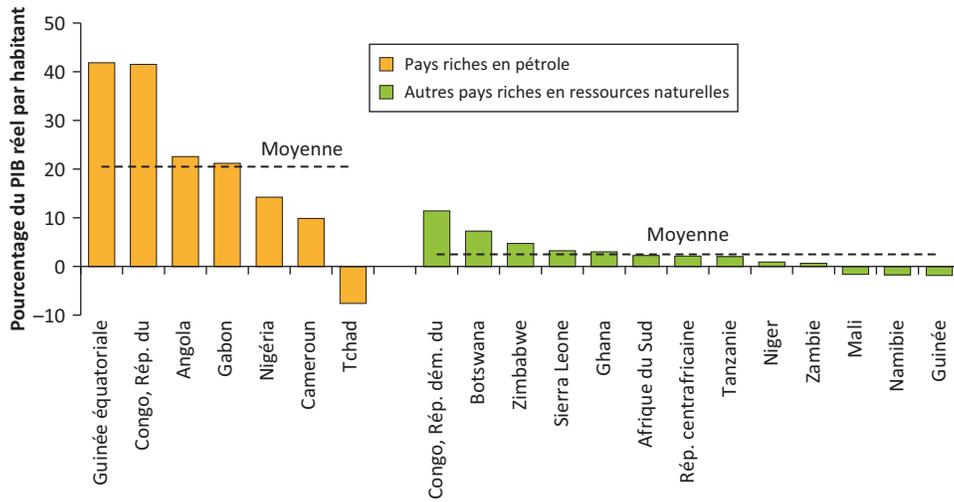
sont corrélées de façon fortement positive, ce qui indiquerait l'existence de liens entre les deux secteurs, à cause par exemple du besoin accru de biens et de services de la part du secteur des ressources naturelles et des effets sur le reste de l'économie d'une augmentation de la demande grâce aux revenus créés par le secteur des ressources naturelles.

Il convient de souligner aussi que le PIB par habitant peut être un indicateur trompeur du revenu perçu par les nationaux dans les pays riches en ressources naturelles et que le revenu national brut (RNB) donne une vision un peu différente. En général, l'exploitation des ressources naturelles fait appel à des sociétés, des capitaux et du personnel étranger, ce qui fait qu'une forte proportion de la valeur de la production revient à des étrangers et non à des nationaux. Comme le montre le graphique 2.4, l'écart entre le PIB et le RNB est relativement prononcé dans le cas des pays producteurs de pétrole, mais beaucoup moins marqué dans les pays exportateurs d'autres types de ressources ou les pays à faible intensité de ressources naturelles².

Bien que, en AfSS, le RNB par habitant soit plus élevé en moyenne dans les pays exportateurs de ressources naturelles que dans les autres, cet avantage ne se traduit pas généralement par un écart correspondant du point de vue de l'indice du développement humain (IDH) ou des indicateurs internationaux du bien-être (graphique 2.5). Cela est particulièrement vrai

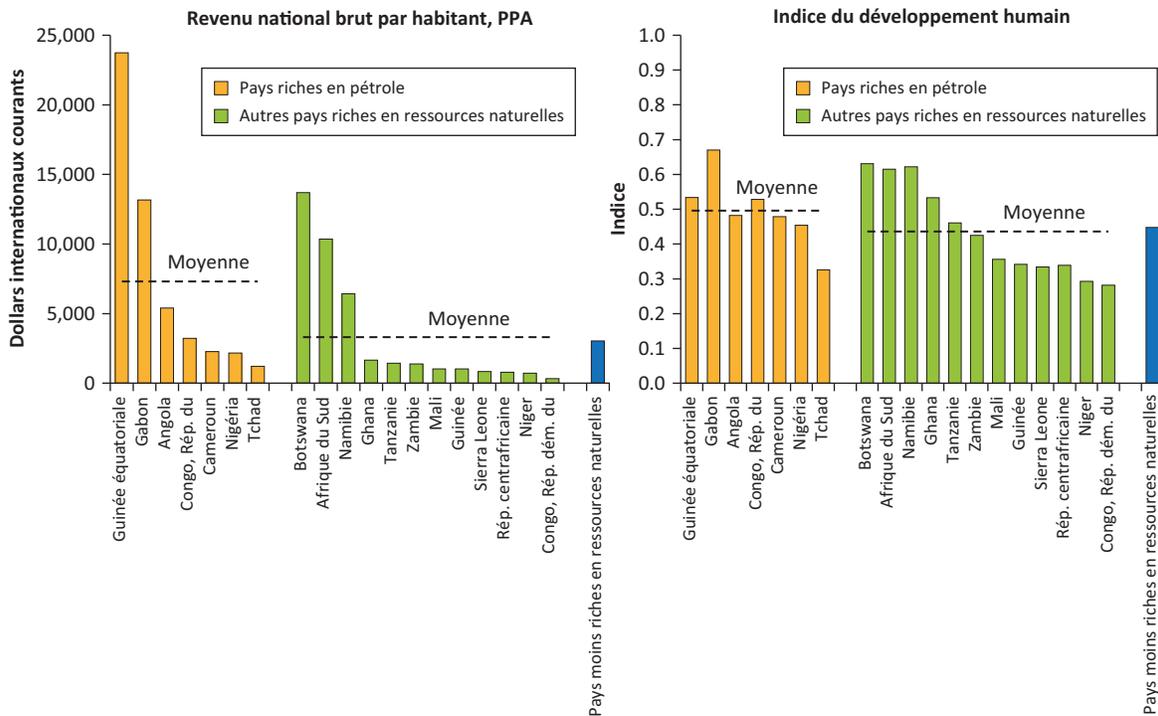
² Des écarts prononcés entre le PIB et le RNB peuvent aussi être dus à des facteurs sans lien avec les ressources naturelles, tels que l'existence d'un stock important de dette publique extérieure ou la détention par des nationaux d'un stock important d'avoirs extérieurs.

Graphique 2.4. Afrique subsaharienne: PIB par habitant moins RNB par habitant



Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

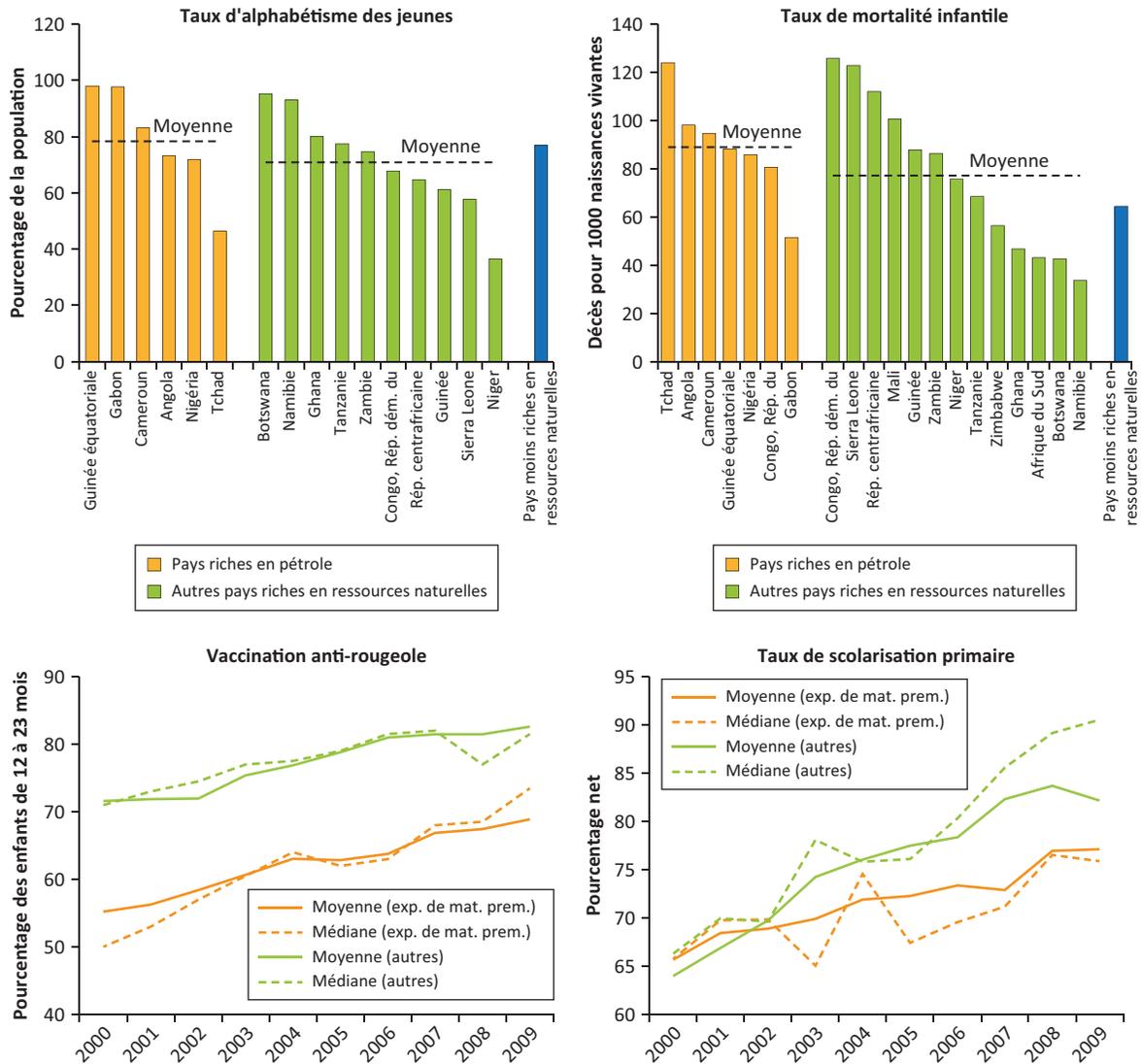
Graphique 2.5. Afrique subsaharienne: principaux indicateurs de développement, 2010



Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

des pays exportateurs de pétrole, dont le RNB est nettement supérieur à celui des pays exportateurs d'autres ressources. S'il est vrai que l'accélération de la croissance dans les pays exportateurs de ressources naturelles, dans certains pays, s'est accompagnée d'une nette amélioration pour certains aspects des soins de santé (vaccinations, par exemple), les taux d'alphabétisme et de mortalité infantile ne sont que légèrement meilleurs dans les pays riches en ressources naturelles et les taux de scolarisation y sont considérablement moins bons que dans les pays moins bien dotés en ressources naturelles

Graphique 2.6. Afrique subsaharienne: indicateurs sociaux et abondance des ressources, 2000-09



Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

(graphique 2.6). Il convient certes d'interpréter avec prudence les comparaisons globales entre pays en raison de la grande diversité des niveaux de revenu entre groupes de pays, mais les moyennes générales apportent quand même une explication partielle aux préoccupations souvent exprimées au sujet des inégalités de revenu et de l'absence de croissance solidaire dans les pays riches en ressources naturelles.³

³ Par exemple, le mauvais score de l'Angola par rapport au Ghana en ce qui concerne l'indicateur de développement humain, malgré un net avantage sur le plan du revenu, peut être interprété comme la conséquence de décennies de guerre civile, mais ceci n'est peut-être pas sans un lien aussi avec la présence de ressources naturelles.

Lectures recommandées

Le caractère historique de l'effet négatif sur la croissance de la « malédiction des ressources », tel qu'il a été mis en évidence par les travaux de Sachs et Warner (1995, 1997) et de Gylfason, Herbertson et Zoega (1999), a récemment été remis en question. En particulier, Brunnschweiler et Bulte (2008) montrent que si l'abondance de ressources est représentée par un indicateur des richesses naturelles (valeur actualisée nette des richesses naturelles) plutôt que par un indicateur de la dépendance à l'égard de ces ressources (ratio exportations de ressources naturelles/production), l'effet des ressources naturelles sur la croissance est positif. En outre, van der Ploeg et Poelhekke (2009) montrent que l'instabilité de la croissance non anticipée influence de façon nettement négative la croissance par habitant, mais, une fois neutralisé ce facteur, l'effet des ressources naturelles sur la croissance devient positif. Plusieurs autres études concluent que l'abondance de ressources naturelles a des effets contrastés sur la croissance économique (Stijns, 2005; Collier et Hoeffler, 2009).

Akitoby, Bernardin, and Sharmini Coorey, eds., 2012, *Oil Wealth in Central Africa: Policies for Inclusive Growth* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353766. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25682.0.

Arezki, Rabah, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy, eds., 2011, *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616351458. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=24843.0.

Arezki, Rabah, Catherin Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu, eds., 2012, *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353797. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25718.0.

Brunnschweiler, Christa N., and Erwin H. Bulte, 2008, "The Natural Resource Curse Revised and Revisited: A Tale of Paradoxes and Red Herrings," *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 55, pp. 248–64. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jeem.2007.08.004>.

Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource Exporters*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Oxford University). www.bcplp.org/pt-PT.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler, 2009, "Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies," *European Economic Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 293-308. www.sciencedirect.com/science/article/B6V64-4SR7181-1/2/4f76cd0b936c82db6c7a23a6bb3a5b00.

Gylfason, Thorvaldur, Tryggvi Herbertsson, and Gylfi Zoega, 1999, "A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth," *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 3, pp. 204–225. www.econ.ku.dk/epru/files/wp/WEB-blaa-2001-02.pdf.

Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, eds., 2007, *Escaping the Resource Curse* (New York: Columbia University). ISBN: 978-0-231-14196-3. www.gobookee.net/escaping-the-resources-curse-sachs/.

Ross, Michael L., 2012, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press). ISBN: 9781400841929.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Paper No. 5398 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research). www.nber.org/papers/w5398.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1997, "Fundamental Sources of Long-Run Growth," *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 87, pp. 184–88. www.jstor.org/stable/2950910.

Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 2001, "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, Nos. 4–6, pp. 827–38. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8).

Stijns, Jean-Philippe C., 2005, "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited," *Resources Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 107–130. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2005.05.001>.

Van der Ploeg, Frederick, and Steven Poelhekke, 2009, "Volatility and the Natural Resource Curse," *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, pp. 727–760. DOI: [10.1093/oep/gpp027](https://doi.org/10.1093/oep/gpp027).

Les enjeux de la politique macroéconomique

Pour les pays riches en ressources naturelles, l'un des principaux enjeux de la politique économique consiste à créer un climat des affaires propice à la transformation de ces ressources en atouts physiques et financiers, entre autres, pour permettre un développement durable et généralisé. Il s'agit pour eux de se doter ainsi de capital humain, de capital privé et public au plan intérieur et d'avoirs financiers extérieurs. Si ce processus est bien géré, il peut ouvrir la voie à une croissance économique profitant à toute la population qui soit fondée sur la diversification de l'économie et la création d'emplois dans le secteur privé hors exploitation des ressources naturelles. Malheureusement, l'expérience de l'AfSS n'est guère encourageante, même si l'on peut déceler certains signes d'amélioration (voir chapitre 2 et encadré 3.1). La bonne gestion des richesses naturelles suppose de prendre en compte les difficiles problèmes que sont le caractère épuisable de ces ressources et l'instabilité de leurs prix, facteur de procyclicité qui expose l'économie à une succession dommageable de périodes d'expansion et de récession. En nous inspirant des travaux récents des services du FMI, entre autres, nous proposons dans le présent chapitre des cadres macroéconomiques pouvant aider les pays d'AfSS riches en ressources naturelles à surmonter ces problèmes. Nous nous intéressons en particulier aux décisions d'épargne et d'investissement, à la prise en compte du caractère épuisable des ressources naturelles et de l'instabilité de leurs prix, ainsi qu'à la coordination entre politique budgétaire et politique monétaire pour éviter des hausses brutales du taux de change réel.

Enjeu: accroître la consommation maintenant ou plus tard?

L'une des premières tâches des responsables d'AfSS concernant la gestion des richesses naturelles consiste à décider s'il est préférable de consommer davantage immédiatement ou plus tard. Dans un pays qui suit une trajectoire de développement typique, le revenu s'accroît au fil du temps et le sort de la population s'améliore peu à peu. Dans un pays doté de ressources naturelles importantes, la consommation publique peut être renforcée dans l'immédiat

de manière à assurer une plus grande homogénéité du bien-être entre générations, d'autant plus que les niveaux de pauvreté restent extrêmement élevés dans presque tous les pays d'AfSS. L'utilisation immédiate d'une partie des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles améliorera le bien-être, pour autant que ces dépenses soient bien ciblées et bien exécutées.

Les recommandations classiques en matière de consommation et d'épargne sont généralement fondées sur le modèle du revenu permanent de Friedman (1957). Dans ce modèle, le comportement optimal du planificateur social repose sur un niveau fixe ou constant de consommation au fil du temps, ce niveau étant déterminé de manière à être égal au rendement implicite de l'actif constitué par les ressources naturelles. Ce modèle tient compte du caractère épuisable des ressources et du souhait de préserver la valeur de l'actif pour les générations futures (l'une des principales caractéristiques de ce modèle est qu'il vise à assurer l'équité entre générations).

La méthode classique fondée sur la consommation n'est pas sans intérêt, mais elle est aussi très restrictive et ne donne aucun rôle à l'investissement. En conséquence, l'application de cette méthode à la gestion des ressources naturelles dans les pays d'AfSS aboutit au sous-investissement. En effet, c'est précisément parce que beaucoup de pays à faible revenu riches en ressources naturelles manquent de capital qu'une partie des recettes tirées de ces ressources devrait servir à accroître le stock de capital en début et à rehausser le potentiel de croissance de l'économie. La méthode classique du lissage de la consommation fait aussi abstraction des contraintes en matière de capital et de crédit auxquelles sont confrontés maints pays d'AfSS riches en ressources naturelles. De plus, elle ne tient pas compte du fait que les générations actuelles peuvent être plus pauvres que les générations futures, ce qui accroît l'utilité marginale de la consommation pour la génération d'aujourd'hui. Enfin, elle laisse de côté les incertitudes qui entourent les estimations de valeurs. Les prix des ressources naturelles sont instables et les volumes de production sont eux-mêmes incertains. Or, étant donné que la plus grande partie des gisements de ressources naturelles n'ont pas encore été découverts en AfSS, il est fort probable que les richesses naturelles de beaucoup de ces pays soient bien plus abondantes que ne laissent penser les estimations actuelles.

Encadré 3.1. Politiques budgétaires procycliques et les cycles expansion-récession dans les pays d'Afrique subsaharienne

Jusqu'à la première décennie 2000, un grand nombre de pays d'AfSS exportateurs de ressources naturelles ont connu une succession d'épisodes marqués d'expansion et de récession en fonction des fluctuations des prix de ces ressources. À chaque fois que les recettes montaient en flèche, elles étaient dépensées immédiatement, ce qui entraînait des variations considérables des dépenses publiques d'une année sur l'autre. En outre, Arezki et Ismail (2010) mettent en évidence une réaction asymétrique des dépenses

Encadré 3.1. (continué)

courantes et en capital aux variations des prix pétroliers, les dépenses courantes augmentant rapidement en période d'expansion et les dépenses en capital diminuant encore plus rapidement en période de récession.

Des études empiriques révèlent aussi que, dans les pays d'AfSS, la détérioration du solde budgétaire hors pétrole sous l'effet de l'évolution des recettes pétrolières est beaucoup plus prononcée que dans les autres pays (Thomas et Bayoumi, 2009). En moyenne, une augmentation de 1 point de PIB des recettes pétrolières se traduit par une diminution de 0,41 point de PIB du solde budgétaire hors pétrole.

Cependant, le graphique 3.1.1 fait apparaître des écarts considérables entre pays pour ce qui est de la sensibilité des dépenses publiques à l'évolution des recettes pétrolières. Ainsi, en République du Congo, les dépenses publiques et les recettes pétrolières suivent des évolutions très proches; en revanche, cette relation est considérablement plus faible en Guinée équatoriale et au Gabon, même si dans ces pays l'on distingue nettement une tendance à la hausse à long terme des dépenses et des recettes pétrolières.

Graphique 3.1.1. Dépenses publiques et recettes pétrolières

Source: IMF, World Economic Outlook database.

Une fois opéré le choix entre consommation et épargne, les responsables doivent décider comment investir l'épargne, en choisissant entre l'investissement dans des actifs physiques ou des actifs financiers. Étant donné que le rendement de certains investissements (tels que dans les infrastructures économiques) peut être considérable dans les pays en manque de capital, il convient d'y allouer une forte proportion des recettes provenant des ressources naturelles. De même, certains types de dépenses courantes qui complètent les dépenses en capital (en particulier, les dépenses d'éducation et de santé, qui rehaussent le capital humain) peuvent aussi être très rentables. Dans les pays d'AfSS qui sont à la fois fragiles et dotés d'abondantes ressources naturelles, les dépenses publiques dans les secteurs de la sécurité et de la justice (par exemple pour renforcer les droits de propriété privée) peuvent aussi stimuler sensiblement la croissance. En somme, si la plupart des recettes provenant des ressources naturelles doivent, en règle générale, être allouées aux dépenses en capital, l'équilibre précis entre dépenses en capital et dépenses courantes doit être défini en fonction du pays. À titre d'exemple, le Botswana finance la totalité de ses dépenses d'investissement avec les rentes tirées des ressources naturelles (encadré 3.2).

Les goulets d'étranglement du côté de l'offre et les limites de la capacité d'absorption influenceront le rythme auquel sont effectuées les dépenses d'investissement public. Ces goulets d'étranglement peuvent nécessiter une augmentation prononcée des investissements intérieurs pour empêcher que la poussée de demande intérieure dont s'accompagne généralement la hausse des prix des ressources naturelles engendre des tensions inflationnistes ainsi qu'une perte de compétitivité dans le secteur hors ressources naturelles (autrement dit, entraîner un cas de « mal hollandais »). Les contraintes d'absorption sont souvent le résultat de l'incapacité des autorités nationales de choisir et d'exécuter des projets productifs, et elles peuvent entraîner une rentabilité médiocre des investissements (voir chapitre 4). Au moment de faire leur choix entre investissements physiques et investissements financiers, les pays doivent tenir compte de ces deux facteurs, ainsi que de la durée prévue de la forte augmentation des recettes.

Enjeu: assurer la viabilité extérieure

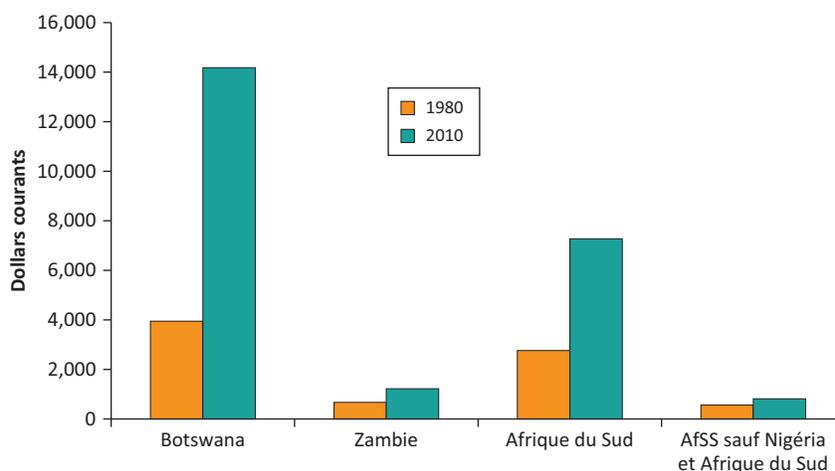
Pour évaluer et assurer la viabilité extérieure des pays riches en ressources naturelles, il convient d'établir des repères permettant de déterminer la viabilité de leur compte extérieur courant. À cet égard, il est utile de dégager un compte extérieur courant hors ressources naturelles, en excluant les recettes provenant des exportations de ce type de ressources, les sorties de revenus d'investissement liées aux investissements effectués dans le secteur des ressources naturelles et les importations liées à l'exploitation de ces ressources. Ce compte courant hors ressources naturelles est à peu près celui qui existerait en l'absence de ressources naturelles dans le pays et peut être considéré comme un indicateur de l'équilibre à long terme entre épargne et investissement hors ressources naturelles, une fois que ces ressources seront épuisées. Cette estimation pourrait alors être comparée

Encadré 3.2. La gestion des richesses naturelles : les leçons à tirer du cas du Botswana

La capacité du Botswana d'éviter la malédiction des ressources en gérant prudemment ses richesses minérales est à juste titre citée en exemple. Cinq décennies de croissance rapide et pratiquement ininterrompue ont permis à ce pays, jadis l'un des plus pauvres du monde, de se hisser au rang de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (graphique 3.2.1).

Au fil des ans, le Botswana s'est forgé une réputation de bonne gouvernance et de prudence en matière de politique macroéconomique. La gestion macroéconomique avisée du pays et sa capacité de bien gérer ses ressources naturelles, notamment les diamants, ont contribué pour beaucoup à ses résultats économiques remarquables. La création d'institutions « participatives » a aussi joué un rôle à cet égard. Le gouvernement a ainsi formé des partenariats stables et durables avec les compagnies minières, en en laissant la gestion au secteur privé et en augmentant soigneusement sa part du capital ou des recettes par la négociation habile des contrats avec ces sociétés.

La gestion des richesses minières est fondée sur la règle qui veut que les recettes provenant de ressources non renouvelables soient allouées aux dépenses d'investissement ou à l'épargne : le principe de l'« indice de viabilité budgétaire » assure que les dépenses autres que les dépenses d'investissement soient financées uniquement sur des recettes autres que celles qui proviennent des ressources naturelles. Le Botswana a accumulé progressivement un stock élevé d'épargne publique dans le

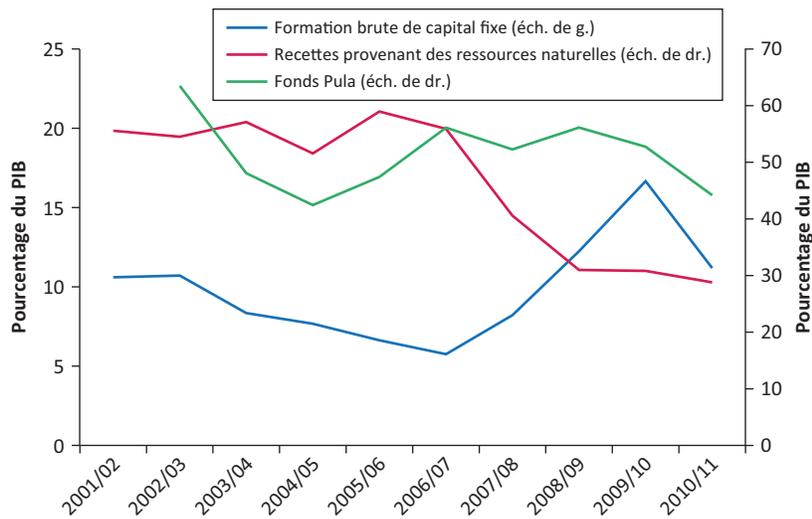
Graphique 3.2.1. PIB par habitant, 1980 et 2010

Sources: FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Encadré 3.2. (continué)

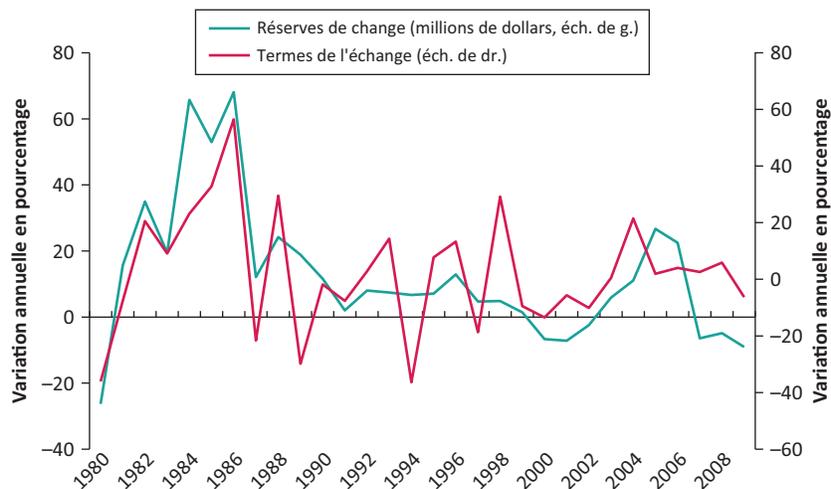
fonds Pula (graphique 3.2.2), qui est géré par la Banque du Botswana. Les réserves de change officielles de la banque centrale (graphique 3.2.3) et le fonds Pula ont aidé le gouvernement à limiter les effets négatifs sur l'économie des cycles expansion-récession liés à l'évolution des prix des produits de base.

Graphique 3.2.2. Botswana: recettes provenant des ressources naturelles et formation brute de capital fixe



Sources: autorités du Botswana et estimations des services du FMI.

Graphique 3.2.3. Botswana: termes de l'échange et réserves de change



Sources: autorités du Botswana et estimations des services du FMI.

au flux annuel de recettes provenant de la valeur actualisée nette des richesses naturelles et à une évaluation de la situation nette des actifs. Par exemple, dans le cas extrême où toute la valeur des ressources naturelles seraient consommée, le compte courant hors ressources naturelles serait comparé aux recettes annuelles provenant de ces richesses estimatives. Si le compte courant à moyen terme hors ressources et les recettes annuelles correspondent, le taux de change réel est jugé équilibré, tandis que, si ces deux indicateurs ne correspondent pas, on peut en conclure qu'un ajustement du taux de change réel aiderait à rétablir l'équilibre (encadré 3.3). Si l'estimation du compte courant hors ressources naturelles n'est pas représentative des tendances à long terme en raison d'une forte accumulation temporaire d'investissements, celle-ci peut être exclue du calcul du niveau jugé soutenable. En outre, des facteurs de prudence peuvent être ajoutés à l'analyse pour neutraliser l'incertitude concernant l'évolution des prix des ressources naturelles.

Comme pour l'analyse de la politique budgétaire, les modèles traditionnels d'analyse de la viabilité extérieure doivent être complétés par une analyse qui tienne compte des contraintes d'emprunts extérieurs et des limites de la capacité d'absorption. Dans beaucoup de pays d'AfSS qui ont du mal à emprunter à l'étranger, les recettes exceptionnelles provenant de l'exploitation des ressources naturelles peuvent atténuer ces contraintes, ce qui peut engendrer un creusement à court terme du déficit extérieur courant hors ressources naturelles pendant la constitution du stock de capital intérieur. Pour compléter les modèles traditionnels d'analyse de la viabilité extérieure, les services du FMI ont mis au point un modèle qui tient compte de l'absence de capital dans les pays à faible revenu et incorpore les effets sur les décisions

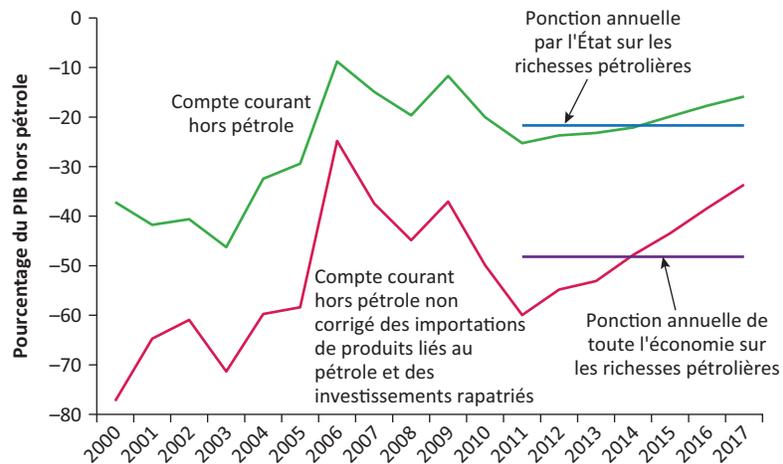
Encadré 3.3. Établissement de repères pour le compte extérieur courant hors ressources naturelles

L'analyse de la politique budgétaire des pays exportateurs de ressources naturelles est assez perfectionnée et s'appuie sur un repère bien défini et couramment utilisé pour évaluer la viabilité à long terme des finances publiques : la comparaison du solde budgétaire hors ressources naturelles à un indicateur du niveau approprié de la ponction annuelle que l'État peut faire sur les recettes tirées de l'exploitation de ces ressources (voir chapitre 4 pour de plus amples détails). Un raisonnement analogue peut aussi être appliqué au compte extérieur courant, pour déterminer un déficit courant hors ressources naturelles, qui peut aussi être comparé à la ponction annuelle sur les recettes tirées des richesses naturelles. Ce raisonnement est explicité ci-après à l'aide de données relatives au Nigéria (graphique 3.3.1). Graphique 3.3.1.

Le compte extérieur courant hors ressources naturelles ne comprend pas les importations de produits liés à l'exploitation de ces ressources et les flux d'investissements rapatriés aux sièges étrangers des sociétés multinationales, ni les exportations de ressources naturelles.

Encadré 3.3. (continué)

Graphique 3.3.1. Nigéria: estimations diverses de la norme du compte courant



Sources: autorités nationales et estimations des services du FMI.

Le Nigeria fournit des données sur les recettes rapatriées des compagnies pétrolières multinationales et sur l'investissement direct étranger dans le secteur pétrolier, données qui sont utilisées pour mesurer les importations liées au pétrole. Le déficit extérieur courant hors pétrole ainsi calculé devrait, selon les projections, descendre à environ 16 % du PIB hors pétrole à moyen terme, c'est-à-dire en dessous du niveau annuel soutenable de la ponction pouvant être effectuée sur les recettes de l'État provenant de l'exploitation de ces richesses. Ce niveau est défini comme étant la valeur actualisée nette des richesses naturelles (sur la base d'un taux de rendement réel de 4 %) multipliée par le pourcentage détenu par l'État et exprimée en montant annuel sur une période de 40 ans de manière à ce que la totalité des richesses soit épuisée en fin de période. Étant entendu que l'analyse s'appuie sur une mesure du compte courant qui exclut uniquement les exportations de pétrole et que, par conséquent, les sociétés sont réputées financer elles-mêmes les importations liées à l'exploitation pétrolière au moyen de leurs bénéfices non distribués, le concept de compte courant correspondant est aussi inférieur au rendement des richesses naturelles à moyen terme pour l'ensemble de l'économie.

Il ressort de l'analyse que, compte tenu du niveau actuel de ses exportations non pétrolières et du montant de la ponction annuelle sur les richesses pétrolières, le Nigeria peut facilement financer ses dépenses de consommation et d'investissement, ce qui implique qu'un ajustement du taux de change n'est pas nécessaire pour améliorer la compétitivité internationale du pays. Cette évaluation est toutefois sensible à l'évolution des prix des ressources naturelles et du taux de rendement réel. Le tableau serait très différent si les prix du pétrole venaient à diminuer de façon prononcée par rapport aux niveaux observés en 2013.

d'investissement de l'inefficacité potentielle des investissements, des limites de la capacité d'absorption et des contraintes d'emprunt (FMI, 2012b, 2012d). Ce modèle peut aider à étoffer l'analyse de la viabilité du compte extérieur courant pour les pays en développement riches en ressources naturelles.

Enjeu: gérer l'instabilité des prix et éviter les cycles expansion-récession

Les prix des ressources naturelles sont foncièrement instables et l'histoire ne manque pas d'exemples de cycles expansion-récession subis par les pays riches en ressources naturelles. L'instabilité des recettes tirées des ressources naturelles peut aussi être due à des variations soudaines des volumes de production. La procyclicité des dépenses publiques (hausse des dépenses en cas d'accroissement des recettes consécutif à une augmentation des prix ou de la production) risque d'ajouter encore à l'instabilité macroéconomique. En outre, les dépenses publiques discrétionnaires de cette nature ne sont en général ni efficaces ni productives. L'instabilité des prix des ressources naturelles devrait inciter les autorités à la prudence lorsqu'elles choisissent entre l'investissement dans des actifs physiques ou des actifs financiers, car les actifs physiques ne peuvent pas être liquidés en cas de baisse soudaine des recettes tirées des ressources naturelles. Il est donc essentiel d'établir des règles ou des mécanismes institutionnels pour atténuer les effets négatifs de l'instabilité des prix.

Deux stratégies pourraient être utiles à cet égard. Premièrement, les autorités des pays d'AfSS pourraient essayer de couvrir contre les risques afférents à l'évolution des prix des ressources naturelles de manière à avoir une base de recettes plus sûre et à réduire l'incertitude concernant le prix budgétisé des ressources naturelles. C'est cette stratégie que suit le Mexique, par exemple, depuis le début des années 1990. Elle a été récemment mise en œuvre avec succès lorsque l'État mexicain a acheté une option de vendre du pétrole à 70 dollars le baril, qui a été exercée au milieu de l'année 2008 lorsque le prix du pétrole est tombé à 40 dollars le baril. Cela dit, cette stratégie peut aussi être coûteuse sur le plan politique en cas d'échec, ce qui peut arriver compte tenu de la difficulté de prévoir l'évolution des prix du pétrole.

Deuxièmement, il est possible de créer des fonds de stabilisation ou des fonds de ressources naturelles (encadré 3.4). Lorsque les prix sont élevés par rapport à un niveau de référence préétabli et que cela engendre un excédent budgétaire, ce surcroît de ressources alimente le fonds et est investi en actifs étrangers. Inversement, lorsque les prix sont faibles et entraînent un déficit, le fonds est mis à contribution. L'une des difficultés à créer des fonds de cette nature dans les pays d'AfSS tient au fait que les besoins de dépenses sont tellement urgents qu'il est difficile de parvenir à un large consensus sur l'opportunité d'accumuler des réserves financières au début du processus. En effet, le prix d'aujourd'hui étant considéré comme le meilleur indicateur du prix de demain, les politiciens ont du mal à croire que les prix vont s'effondrer tout à coup, ce qui, aux yeux de beaucoup d'entre eux, serait

Encadré 3.4. Fonds pétroliers dans deux pays en développement

Suivant les exemples réussis de la Norvège et du Chili (voir encadré 4.2 en ce qui concerne le Chili), plusieurs pays en développement ont créé des fonds pétroliers depuis la milieu de la première décennie 2000. Nous examinons ici le cas de deux d'entre eux: Timor-Leste et le Nigéria. Un troisième pays à avoir mis en place des fonds pétroliers est le Ghana (voir encadré 4.4).

Le Fonds pétrolier de Timor-Leste, établi en 2005, est régi par la loi sur les fonds pétroliers. Le Ministère des Finances gère ce fonds pour le compte de l'État et en délègue les opérations quotidiennes à la banque centrale. Toutes les décisions d'investissement sont validées par un Conseil d'investissement consultatif, qui est indépendant. Le Fonds pétrolier sert à la fois de véhicule d'épargne et de fonds de stabilisation, mais son objectif fondamental est de préserver sa valeur réelle et d'empêcher l'instabilité des dépenses. Les retraits du fonds sont entièrement intégrés au budget de l'État et liés à une formule de calcul du revenu viable estimatif, qui repose sur le principe du maintien de la valeur réelle des richesses de l'État (comme dans le modèle du revenu permanent mentionné précédemment dans ce chapitre). Le revenu viable projeté est fondé sur un rendement réel estimatif de 3 % et tout retrait du fonds supérieur à ce montant doit être approuvé par le parlement. Depuis 2009, ces transferts ont dépassé le revenu viable projeté, car il a été décidé de concentrer en début de période les dépenses d'investissement essentielles. Le Fonds pétrolier n'investit que dans des actifs extérieurs et il est audité chaque année par un cabinet d'audit de réputation internationale. Timor-Leste adhère aux Principes de Santiago adoptés en 2008, qui concernent la bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et les règles d'investissement (IWGS, 2008). Le Conseil consultatif du Fonds pétrolier, qui relève du Parlement, exerce aussi un rôle de surveillance pour garantir la bonne gouvernance. Fin décembre 2012, la valeur du fonds se chiffrait à environ 11,8 milliards de dollars, soit l'équivalent de près de huit fois les dépenses budgétaires projetées pour 2012 et plus de trois fois le PIB nominal (environ neuf fois le PIB hors pétrole).

Le Nigéria a créé en 2004 un fonds pétrolier de stabilisation, l'*Excess Crude Account (ECA)*, qui, bien qu'il ne soit pas solidement ancré dans le droit interne, a bien fonctionné dans un premier temps. Entre 2004 et 2008, les autorités ont réussi à dégager une épargne budgétaire considérable en prenant leurs décisions de dépense en fonction du prix de référence du pétrole et en épargnant le surcroît de recettes. Fin 2008, l'ECA avait atteint 20 milliards de dollars et ces ressources ont été utilisées efficacement pour contrer la crise financière de 2008–09 qui a vu les prix du pétrole s'effondrer; le recours à l'ECA permis au solde consolidé des administrations publiques de passer d'un excédent de 6 % du PIB en 2008 à un déficit de 9 % du PIB en 2009. L'ECA et la règle budgétaire fondée sur les prix sont toutefois des mécanismes imparfaits pour assurer l'existence de marges de manœuvre budgétaires, car l'ECA peut faire l'objet de retraits ponctuels et son assise juridique est incertaine. Des pressions sont réapparues du côté des dépenses en raison du rebond des prix du pétrole, de

Encadré 3.4. (continué)

l'incertitude politique et du cycle électoral. Le gouvernement a engagé une politique budgétaire procyclique financée par des retraits de l'ECA de telle sorte que fin 2011 celui-ci était presque épuisé. Cela a suscité la création d'un fonds souverain qui fonctionne depuis juillet 2012. En 2012, les recettes ont permis de réalimenter le fonds, qui a atteint ainsi 9,2 milliards de dollars en fin d'année. Le fonds souverain renouvelé de l'État comporte trois composantes: un fonds de stabilisation, un fonds pour les infrastructures et un fonds d'épargne intergénérationnel. Les règles ayant été durcies par rapport à l'ECA précédent, le risque est moindre que les retraits considérables de 2010–11 ne soient répétés. Pourtant, les modalités précises de l'allocation des ressources pétrolières à l'ECA n'ont pas encore été arrêtées.

la justification fondamentale d'une accumulation d'actifs financiers. En réalité, les prix des ressources naturelles se sont avérés instables et difficiles à prévoir, et il peut être très coûteux de modifier les dépenses publiques d'une année sur l'autre (autrement dit d'effectuer les investissements publics par à-coups).

La taille appropriée du fonds de stabilisation soulève aussi un certain nombre de questions légitimes. À cet égard, les décideurs doivent considérer soigneusement la persistance et l'écart type du prix des ressources naturelles, le coût d'une modification des dépenses pendant plusieurs phases du cycle économique, et les frais d'emprunt. Du point de vue opérationnel, ils doivent chercher à stabiliser les dépenses et non les recettes issues des ressources naturelles. Les décideurs des pays d'AfSS doivent être conscients que, comme l'a montré l'expérience d'autres régions, la plupart des fonds de stabilisation ont échoué précisément parce qu'ils étaient conçus sur la base de règles conditionnelles en matière de recettes (c'est-à-dire que les apports et les retraits de fonds étaient liés à un objectif de recettes fixé à l'avance ou à un prix préétabli pour les ressources naturelles, indépendamment du solde budgétaire effectif)¹. Il importe aussi que les fonds établis soient transparents et bien intégrés dans le budget. Enfin, si les pays décident de mettre en place des fonds distincts pour poursuivre divers objectifs de développement, ils doivent faire l'objet d'une surveillance financière attentive afin d'éviter autant que possible les problèmes de fragmentation budgétaire (voir chapitre 4).

Enjeu: Trouver le juste dosage entre politique budgétaire et politique monétaire, et éviter l'appréciation réelle de la monnaie

La coordination de la politique budgétaire et de la politique monétaire est importante dans les pays riches en ressources naturelles, car le manque de

¹ Cette question est traitée plus en détail dans Ossowski et al. (2008).

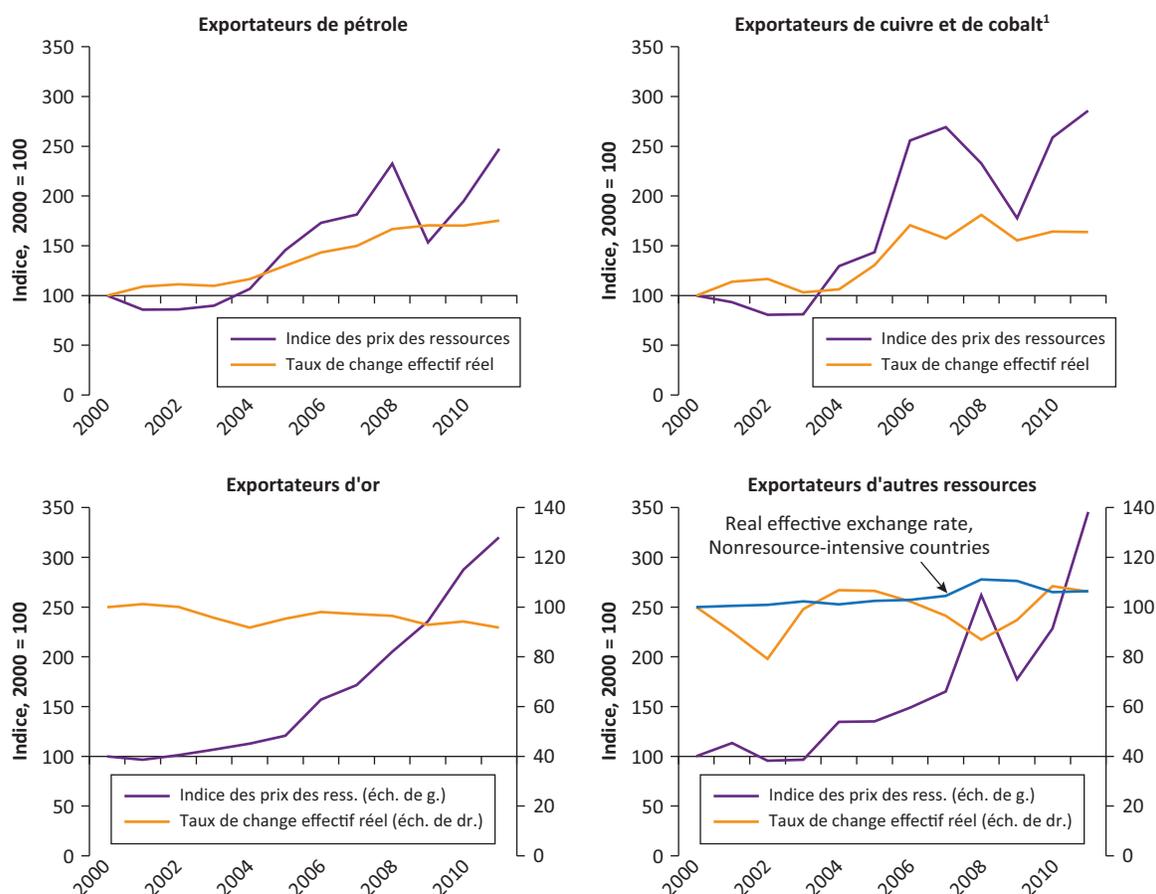
coordination peut amplifier les effets sur l'économie intérieure de fortes fluctuations des prix. Un grand nombre de possibilités s'offrent aux décideurs des pays d'AfSS:

- Si le gouvernement épargne la totalité du surcroît de recettes consécutif à une hausse des prix des ressources naturelles et que la banque centrale garde les devises, le taux de change réel reste stable. Dans ce cas, il n'y a pas de conséquences négatives pour l'économie réelle, mais il n'y a pas non plus d'avantages à attendre d'une augmentation éventuelle de l'investissement public.
- Si les réserves accumulées par la banque centrale sont égales au surcroît de recettes consécutif à une hausse des prix des ressources naturelles, les effets sur l'inflation intérieure et le taux de change réel dépendent de la décision du gouvernement de dépenser ou non les recettes supplémentaires et de la décision de la banque centrale de stériliser ou non le surcroît de demande de monnaie locale de la part du gouvernement au moyen d'opérations d'*open market*. Si le montant de la stérilisation correspond au surcroît de dépenses de l'État, il n'y a pas d'effets inflationnistes.
- Si, à l'autre extrême, le gouvernement dépense le surcroît de recettes consécutif à la hausse des prix des ressources naturelles et que la banque centrale n'accumule pas de réserves, l'appréciation réelle de la monnaie est amplifiée, ce qui peut avoir des conséquences négatives pour l'économie réelle.

Si le gouvernement peut réussir à coordonner l'action du secteur public en cas d'augmentation inattendue des recettes, le comportement du secteur privé peut toutefois neutraliser les effets de cette action. Des actions publiques volontaristes visant par exemple à atténuer les effets d'une augmentation soudaine des recettes sur l'économie intérieure peuvent être neutralisées par un comportement en sens contraire du secteur privé. Ainsi, les dépenses privées peuvent être stimulées par la hausse des prix des ressources naturelles et peuvent neutraliser l'action prudente du secteur public. Ce comportement transparaît dans les mouvements du compte extérieur courant et correspond au concept d'équivalence ricardienne.

Depuis 2000, les pays d'AfSS n'ont pas toujours bien réussi à isoler le taux de change réel des tensions sur les prix des ressources naturelles, les exportateurs de pétrole et de cuivre ayant le plus de mal à maintenir la stabilité du taux de change réel. Si l'on observe l'évolution depuis 2000 du taux de change réel dans tous les pays d'AfSS exportateurs de ressources naturelles, l'on constate que les pays exportateurs d'or et d'autres ressources, notamment, ont réussi à éviter une appréciation réelle de leur monnaie face à l'envolée des prix des ressources naturelles (graphique 3.1). En revanche, l'évolution du taux de change réel a suivi celle des prix réels des exportations dans le cas des

Graphique 3.1. Afrique subsaharienne: indice des prix des ressources naturelles et taux de change effectif réel, 2000-11



Sources: FMI, base de données du Département Afrique; Banque mondiale, indice des prix des matières premières; et FMI, système des avis d'information.

¹ Ne comprend pas la République démocratique du Congo.

pays exportateurs de pétrole et des pays exportateurs de cuivre et de cobalt (Zambie)². Les principaux facteurs expliquant les différences de trajectoire des taux de change réels semblent être la part des recettes provenant des ressources naturelles qui revient aux nationaux (elle est élevée dans le cas des pays exportateurs de pétrole et faible dans les autres) et la proportion d'exportations de ressources naturelles par rapport au total des exportations.

² Le prix des ressources naturelles est déflaté par l'indice des prix à la consommation des pays qui composent le panier du droit de tirage spécial (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, zone euro). Les prix des ressources naturelles et les taux de change réels sont pondérés par la somme des exportations et des importations de manière à créer des agrégats de groupe.

Lectures recommandées

Cadres macroéconomiques

Collier, Paul, Frederick van der Ploeg, Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, “Managing Resource Revenues in Developing Countries,” *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 57, No. 1, pp. 84–118. ISBN: 9781589069114.

Dagher, Jihad, Jan Gottschalk, and Rafael Portillo, 2012, “Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach,” *Journal of African Economies*, Vol. 21, No. 3, pp. 343–372. ISBN: 9781455200757.

International Monetary Fund, 2012b, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

Van der Ploeg, Frederick, 2011, “Natural Resources: Curse or Blessing?” *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420. DOI: 10.1257/jel.49.2.366.

Van der Ploeg, Frederick, and Anthony J. Venables, 2011, “Harnessing Windfall Revenues: Optimal Policies for Resource-Rich Developing Economies,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 2, pp. 366–420. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2010.02411.x.

Cadres de politique budgétaire

Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Christine J. Richmond, 2012, “Fiscal Frameworks for Natural Resource Intensive Developing Countries,” IMF Staff Discussion Note, No. 12/04 (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781475510065.

Sensibilité du budget et du compte courant à l'évolution des prix du pétrole

Arezki, Rabah, and Kareem Ismail, 2010, “Boom-Bust Cycle: Asymmetric Fiscal Response and the Dutch Disease,” IMF Working Paper 10/194 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23783.0.

Thomas, Alun, and Tamim Bayoumi, 2009, “Today versus Tomorrow: The Sensitivity of the Non-Oil Current Account Balance to Permanent and Current Income,” IMF Working Paper 09/248 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23390.0.

Normes pour le compte courant

Araujo, Juliana, Grace Bin Li, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Luis-Felipe Zanna, 2013, “Current Account Norms in Natural Resource-Rich and Capital Scarce Economies,”

IMF Working Paper 13/80 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40437.0.

International Monetary Fund, 2012b, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4700.

Fonds souverains

Das, Udaibir S., Adnan Mazarei, and Han van der Hoorn, 2010, *Economics of Sovereign Wealth Funds: Issues for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589069275. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23386.0.

International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices—Santiago Principles*, available at www.iwg-swf.org/pr/swfpr0804.htm.

Ossowski, Rolando, Mauricio Villafuerte, Paulo Medas, and Theo Thomas, 2008, *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, IMF Occasional Paper No. 260 (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589067189. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=20565.0.

Cadres budgétaires

La politique budgétaire est primordiale pour tirer le plus grand parti de vastes richesses naturelles. Les perspectives de revenus considérables tirés de l'exploitation des ressources naturelles donnent la possibilité de favoriser le développement économique en AfSS, notamment à l'aide d'investissements indispensables dans les infrastructures et le capital humain. Il est donc essentiel de bien gérer ces ressources. Le présent chapitre s'inspire largement de récents travaux analytiques du FMI, en particulier le document « Cadres de politique macroéconomique pour les pays en développement riche en ressources naturelles » (FMI, 2012b), pour présenter les principaux arguments et possibilités d'action.

La forte volatilité des recettes tirées des ressources naturelles, ainsi que l'incertitude qui les entoure, complique la gestion macroéconomique et la programmation budgétaire à moyen terme. Il est essentiel d'établir un cadre budgétaire qui peut permettre de définir des objectifs appropriés à moyen terme. Dans la mesure où les recettes tirées des ressources naturelles sont épuisables, les questions complexes de la viabilité des finances publiques à long terme et de l'équité entre générations, ainsi que de la nécessité de disposer d'instruments d'épargne efficaces, sont importantes et doivent être abordées.

Comme indiqué dans FMI (2012b), le cadre budgétaire des pays riches en ressources naturelles doit inclure un certain nombre d'éléments:

- des indicateurs qui permettent d'évaluer l'orientation de la politique budgétaire à l'appui de la stabilité macrobudgétaire;
- des règles qui ancrent la politique budgétaire à court et à moyen terme, mais qui sont suffisamment souples pour orienter l'épargne de précaution vers les besoins de dépenses urgents, en particulier une augmentation des dépenses propices à la croissance;

- un repère approprié pour évaluer la viabilité des finances publiques à long terme;
- un cadre institutionnel solide, disposant de moyens adéquats pour prévoir les recettes, gérer les dépenses et établir des objectifs à moyen terme en matière de politique budgétaire.

L'importance relative de chacun de ces éléments dans la conception d'un cadre budgétaire dépend de facteurs propres à chaque pays (par exemple, le volume et le profil d'extraction des ressources), ainsi que de leurs priorités. De manière générale, cependant, dans les pays riches en ressources dont le stock de capital est insuffisant, ce qui est le cas pour la plupart des pays d'AfSS, la priorité principale pour le cadre budgétaire devrait être de concilier stabilité macroéconomique et développement économique. Dans les pays où les recettes tirées des ressources sont considérées temporaires et non permanentes (ou durables), il convient de se préoccuper aussi des questions liées à l'équité entre générations. Il n'y a pas de modèle unique et, pour concevoir le cadre budgétaire, il convient de prendre en compte des facteurs tels que le niveau de développement d'un pays, le manque de crédit, son profil démographique ainsi que ses capacités d'absorption et ses capacités institutionnelles.

Enjeu: réduire les contraintes liées au manque de capital et de crédit, tout en préservant la stabilité macroéconomique et la viabilité des finances publiques

Il y a de bonnes raisons de repenser la stratégie de lissage des dépenses de Friedman (1957) qui prédominait autrefois en matière de gestion des ressources naturelles. Comme indiqué au chapitre 3, cette vue classique de la gestion des ressources naturelles dans les ouvrages spécialisés et parmi les dirigeants privilégie le modèle du revenu permanent, qui prévoit de maintenir des dépenses courantes annuelles égales au rendement implicite de la valeur actuelle des recettes futures des ressources. Ainsi, le modèle du revenu permanent fournit une référence pour le déficit primaire hors ressources qui peut être maintenu indéfiniment. Par le passé, les services du FMI ont souvent utilisé ce modèle pour orienter leur dialogue avec les pays membres (FMI, 2012c), mais récemment ils ont abandonné cette approche pour diverses raisons: 1) le modèle du revenu permanent ne se préoccupe que du flux constant de consommation et non du taux approprié d'investissement; 2) il ne s'intéresse pas au manque de capital et de crédit dans de nombreux pays à faible revenu riches en ressources, comme ceux d'AfSS; 3) il ignore le fait que les générations actuelles sont peut-être plus

pauvres que les générations futures, ce qui rendrait l'utilité marginale de la consommation plus élevée pour la génération actuelle, et 4) il ne tient pas compte du fait que la majeure partie des réserves de ressources en AfSS sont fort probablement encore à découvrir.

Par conséquent, des modèles plus souples de cadre budgétaire qui sont compatibles avec une augmentation de l'investissement peuvent se justifier, et cela se retrouve maintenant dans les conseils donnés par les services du FMI à beaucoup de pays riches en ressources qui se trouvent dans cette situation (FMI, 2012b). Cette flexibilité peut être atteinte de plusieurs manières, notamment avec des ancrages budgétaires à court et à moyen terme, des repères de viabilité des finances publiques à long terme et des fonds souverains. Le choix du meilleur cadre pour un pays donné dépend de son contexte économique et institutionnel, notamment sa dépendance à l'égard des recettes des ressources, ses ressources existantes et ses réserves, l'horizon de ses recettes et ses besoins de développement. En fonction de ces facteurs, les principes établis pour les cadres budgétaires peuvent être assouplis de manière à pouvoir concentrer en début de période des investissements propices à la croissance tout en préservant la stabilité macroéconomique.

Il existe plusieurs options d'ancrage budgétaire à court et à moyen terme, chacune ayant ses avantages et ses inconvénients:

- *Les ancrages du solde hors ressources* sont définis à l'aide du solde budgétaire standard hors recettes des ressources nettes. Ils permettent de bien gérer les fluctuations de la demande à court terme et isolent la politique budgétaire de la volatilité des recettes. Des objectifs particuliers hors ressources peuvent être établis compte tenu des capacités d'absorption.
- *Les règles fondées sur les prix ou règles de solde « structurel »* cherchent à lisser les effets des variations des recettes des ressources sur le budget, en utilisant un prix de référence pour estimer les recettes sur la base d'une moyenne mobile des prix des ressources dans le passé ou futurs (ou les deux). L'inconvénient de cet ancrage est qu'il ignore le caractère épuisable des recettes des ressources et les variations des volumes de production, bien que l'on puisse répondre aux préoccupations concernant la viabilité en utilisant des projections de recettes qui sont délibérément prudentes.
- *Les plafonds de croissance des dépenses* peuvent limiter la croissance des dépenses publiques en valeur nominale ou réelle, ou en pourcentage

des recettes des ressources. Les avantages de ces plafonds sont leur simplicité, la facilité de leur suivi et leur relation avec les capacités d'absorption (taux de croissance). Il présente comme inconvénient de peut-être réduire les incitations à mobiliser des recettes en dehors du secteur des ressources naturelles. Ces plafonds peuvent être utilisés pour compléter une règle fondée sur les prix ou une règle de solde structurel qui ne tient pas compte des variations du volume de production.

Comment les autorités nationales peuvent-elles effectuer leur choix parmi ces différentes options d'ancrage budgétaire à court et à moyen terme? Une question fondamentale à se poser est de savoir pendant combien de temps les ressources dureront probablement. De manière générale, les pays dont l'horizon des ressources est long devraient se préoccuper principalement de gérer la volatilité du prix de leurs ressources et d'assurer la stabilité macroéconomique. Les pays dont l'horizon des ressources est plus court font face à des problèmes similaires, mais aussi au problème de la viabilité des finances publiques à long terme lorsque les ressources seront épuisées (encadré 4.1).

Encadré 4.1. Pays d'Afrique subsaharienne riches en ressources naturelles et aux capitaux limités: ancrages et repères

Dans tous les types d'économies, le solde budgétaire global (total des recettes moins total des dépenses) est utilisé comme indicateur de la position financière nette (si l'État augmente ou réduit son patrimoine financier). Le solde budgétaire primaire (solde budgétaire global hors paiement d'intérêts) donne une indication de l'orientation de la politique budgétaire (si la politique budgétaire a un effet d'expansion ou de contraction sur la demande intérieure). Dans les pays riches en ressources naturelles, étant donné que les recettes tirées de ces ressources viennent généralement de l'étranger, il est recommandé de compléter l'analyse du solde budgétaire par celle du solde budgétaire primaire hors ressources (solde budgétaire global hors paiement d'intérêts et recettes et dépenses liées aux ressources). Au-delà de ces indicateurs de base, les services du FMI ont recommandé récemment une série d'ancrages et de repères (tableau 4.4.1) pour orienter la politique budgétaire dans les pays d'AfSS riches en ressources naturelles et aux capitaux limités (FMI, 2012b).

Encadré 4.1 (continué)

Tableau 4.1.1. Pays d'Afrique subsaharienne riches en ressources naturelles et aux capitaux limités: ancrages et repères

Ancrages budgétaires à court ou à moyen terme				
Horizon long pour les recettes des ressources		Horizon court pour les recettes des ressources	Repères de viabilité budgétaire à long terme	
Règle fondée sur les prix (règle du solde primaire structurel avec lissage des prix)	Règle de croissance des dépenses	Règle du solde primaire hors ressources	Règle du modèle modifié du revenu permanent	Cadre de viabilité budgétaire (Cadre modifié de viabilité de la dette)
Vise à déterminer les niveaux de dépenses sur la base des recettes lissées des ressources pour un objectif budgétaire donné. Une estimation lissée des recettes des ressources est utilisée pour déterminer l'enveloppe des dépenses. Utile pour isoler les dépenses de la volatilité des prix.	Plafonne la croissance des dépenses publiques. Utile pour limiter la procyclicité de la politique budgétaire et lorsque les capacités d'absorption sont insuffisantes (par exemple, surchauffe, déficits courants élevés). Généralement combinée avec une règle fondée sur les prix.	Il convient d'établir l'objectif en fonction de repères de viabilité à long terme et de l'ajuster à court terme selon la situation conjoncturelle.	Diffère du modèle traditionnel du revenu permanent en prévoyant une hausse de l'investissement à moyen terme, suivie d'une réduction des dépenses afin de reconstituer et de maintenir le patrimoine financier net. Ne tient pas compte de l'impact sur la croissance, ni des coûts de remplacement et récurrents liés aux investissements supplémentaires.	Repose sur un cadre de viabilité de la dette. Vise à stabiliser la richesse nette en ressources (à plus long terme) à un niveau inférieur à celui du modèle du revenu permanent, ou du modèle modifié, tout en prévoyant une hausse des dépenses. Peut tenir compte de l'impact sur la croissance, ainsi que des coûts de remplacement et récurrents liés aux investissements supplémentaires.

Si un pays dont *l'horizon des recettes des ressources est relativement court* se soucie uniquement de son solde budgétaire global et/ou de son solde budgétaire primaire global (c'est-à-dire le solde budgétaire global hors paiement d'intérêts) pour orienter sa politique budgétaire, il risque de devoir ajuster brutalement ses dépenses lorsque les recettes des ressources naturelles se tarissent. Si le déficit primaire hors ressources est relativement élevé, la viabilité de la position budgétaire pourrait être compromise avant même que les ressources naturelles s'épuisent. Donc, les indicateurs budgétaires conventionnels doivent être complétés par des indicateurs qui excluent explicitement les ressources, tels que le *solde primaire hors ressources*. Le solde primaire hors ressources—c'est-à-dire le solde primaire global à l'exclusion des paiements d'intérêts (nets) et des recettes des ressources (nettes), rapporté de préférence au PIB hors ressources¹—mesure l'orientation fondamentale de la politique budgétaire et l'impact des opérations de l'État sur la demande intérieure, et aide à dissocier la politique budgétaire de la volatilité des recettes des ressources. Pour les pays dont l'horizon des ressources est court, il s'agit d'un meilleur ancrage de la politique budgétaire pour ces pays à court et à moyen terme, par rapport, par exemple, au seul solde primaire.

Cependant, un pays dont *l'horizon des ressources est long* ne doit pas s'inquiéter du caractère épuisable des ressources et peut se soucier principalement de gérer la volatilité et d'éviter de mener une politique budgétaire procyclique. Dans ce cas, *une règle fondée sur les prix* (sur le lissage des prix) ou un *indicateur du solde primaire structurel* constitue un ancrage budgétaire utile. Si les dépenses publiques évoluent parallèlement aux recettes des ressources naturelles, elles augmenteront (diminueront) à mesure que les prix des ressources naturelles augmentent (diminuent), ce qui renforce l'effet des variations des prix des ressources sur la demande intérieure et conduit à des politiques budgétaires procycliques. Surtout, une mauvaise appréciation de la durabilité des hausses temporaires des prix des ressources et l'inadéquation des amortisseurs budgétaires permettant de maintenir les dépenses lorsque les prix diminuent sont des raisons communes de cycles de surchauffe dans les pays riches en ressources (chapitre 2). L'utilisation de règles fondées sur les prix pourrait contribuer à briser ce lien.

Un indicateur budgétaire de type structurel utilise un prix de référence pour les ressources naturelles qui est déterminé par une formule ou un comité indépendant d'experts, comme au Chili (encadré 4.2). Avec cet indicateur structurel, les recettes des ressources sont plus ou moins indépendantes du cycle conjoncturel ou du cycle des prix des produits de base. Les formules

¹ Compte tenu de la forte volatilité du PIB ressources naturelles incluses et donc du PIB global, cet indicateur devrait idéalement se rapporter au PIB hors ressources naturelles.

Encadré 4.2. Règles budgétaires au Chili

Le Chili compte pour environ un tiers de la production mondiale de cuivre, qui représentait 54 % de ses exportations et près de 14 % de ses recettes budgétaires en 2012. Avec une durée attendue de 50 ans au moins, les réserves de cuivre peuvent être considérées durables. Le Chili présente aussi de solides antécédents en matière de stabilité macroéconomique et de croissance soutenue, avec une progression moyenne du PIB réel de 5,3 % par an entre 1991 et 2011. Cette croissance tient à un solide cadre de politique macroéconomique qui inclut un ciblage de l'inflation, un taux de change flexible et une règle budgétaire.

La règle budgétaire, adoptée en 2001, a deux objectifs: 1) contribuer à la stabilité budgétaire et macroéconomique en isolant les dépenses publiques de la volatilité des prix du cuivre et de l'activité économique, et 2) améliorer la position nette des avoirs de l'administration centrale. Pour atteindre ces objectifs, une cible est établie pour le solde structurel annuel, initialement un excédent de 1 % du PIB. Dans la conception de la règle chilienne, les questions relatives à l'équité entre générations ne jouent pas un rôle important. En 2006, la règle budgétaire a été inscrite dans la loi de responsabilité budgétaire qui a établi des directives pour le calcul du solde structurel et a exigé que le gouvernement fixe cet objectif dans les 90 jours qui suivent son entrée en fonction. La formule exacte qui est utilisée pour calculer le solde structurel est complexe, mais il s'agit en gros de la différence entre les recettes tendanciennes conformes aux estimations tendanciennes de la production et du prix du cuivre, et les dépenses publiques. La différence entre le solde budgétaire global et le solde structurel est la composante conjoncturelle des recettes minières et non minières¹.

La loi de responsabilité budgétaire établit aussi des règles de gestion des ressources budgétaires et a mis en place deux fonds souverains, le fonds de réserve pour les retraites et le fonds de stabilisation économique et social. Le premier reçoit des recettes se situant entre 0,2 et 0,5 % du PIB qui seront utilisées pour garantir les retraites. Le second est conçu comme un amortisseur budgétaire: il reçoit l'excédent budgétaire qui subsiste après le versement au fonds de réserve pour les retraites et l'amortissement de la dette, et financerait le déficit en cas de choc sur les recettes. Le capital des deux fonds souverains est placé à l'étranger.

Depuis son établissement, l'objectif de solde structurel a été ajusté à plusieurs reprises de manière à suivre l'évolution de la situation économique, mais il continue d'ancrer solidement la politique budgétaire. Il est à noter que l'objectif budgétaire, même avant l'adoption du

¹ Le Chili a donc encore élargi la notion de solde structurel en ajustant aussi les recettes hors ressources au cycle économique. Dans beaucoup de pays d'AfSS où le cycle économique n'est pas bien défini et où l'insuffisance des données et des capacités rend difficile l'estimation de la production potentielle, une règle de solde structurel, comme elle est définie au Chili, pourrait être difficile à appliquer, mais pourrait être envisagée à l'avenir à mesure que les données et l'information s'améliorent.

Encadré 4.2. (continué)

cadre juridique, a été bien soutenu par une solide volonté politique. En plus, plusieurs caractéristiques du dispositif le protègent des interférences politiques et garantissent sa transparence: les estimations du PIB potentiel et les prix du cuivre à long terme sont déterminés par un groupe d'experts indépendants; et des rapports budgétaires annuels, y compris les objectifs fixés pour les quatre prochaines années et un examen détaillé de l'exécution du budget de l'exercice précédent par rapport aux objectifs, sont publiés.

de calcul des prix peuvent prendre diverses formes donnant des poids différents aux prix historiques et/ou prospectifs des ressources. Les recettes des ressources structurelles qui en résultent peuvent ensuite être utilisées dans l'élaboration du budget pour prévoir les recettes ou calculer un solde primaire « structurel » comme base d'une règle budgétaire.²

La règle du solde structurel peut être utilement combinée avec *une règle ou un plafond de croissance des dépenses*. Une règle de ce type (croissance des dépenses ou dépenses en pourcentage du PIB hors ressources) peut aussi contribuer à éviter volatilité et procyclicité. Elle peut aussi être utile pour orienter le rythme de la croissance de l'investissement lorsqu'un pays fait face à des capacités insuffisantes (Berg et al., 2011).

Le cadre budgétaire et ses ancrages doivent s'inspirer d'une évaluation de la *viabilité des finances publiques à long terme*, qui pourrait être définie comme étant la capacité de l'État à maintenir à long terme ses niveaux de dépenses et d'impôts, ainsi que ses autres politiques, sans rencontrer de problèmes d'insolvabilité. Cela s'applique à tous les pays d'AfSS riches en ressources naturelles et en particulier à ceux dont l'horizon des recettes des ressources est court.

L'hypothèse du revenu permanent est utile pour évaluer la viabilité à long terme, bien que le modèle doive être modifié de manière à intégrer une augmentation des dépenses publiques. Cela peut se faire en autorisant des écarts à court terme par rapport à la trajectoire constante des dépenses du modèle du revenu permanent; les pays pourraient concentrer leurs dépenses en début de période pour augmenter les investissements publics propices à la croissance et les

² Cela diffère des soldes corrigés des variations conjoncturelles qui tiennent compte des fluctuations de l'écart de production résultant des cycles économiques hors ressources. Dans les pays d'AfSS, en raison de l'insuffisance des données, des changements structurels et de la forte volatilité du PIB, il est généralement difficile de calculer le PIB potentiel, qui sert à calculer les écarts de production.

réduire par la suite, afin de les maintenir plus ou moins constantes à plus long terme. Bien que cette modification améliore le cadre analytique, elle n'est pas idéale parce que même une version modifiée du modèle classique ne tient pas compte des effets potentiels d'une augmentation de l'investissement public sur la croissance. Ces effets sur la croissance peuvent être considérables et pourraient à terme être très positifs pour le budget, et il serait ainsi à l'avenir moins nécessaire de réduire les dépenses en compensation.

Il convient donc d'envisager d'autres méthodes d'évaluation de la viabilité à long terme qui tiennent compte explicitement des effets positifs attendus d'une augmentation de l'investissement sur la croissance. On peut utiliser *un cadre de viabilité des finances publiques combiné avec un cadre de viabilité de la dette* qui est modifié de manière à tenir compte de l'impact de l'investissement sur la croissance, ou d'autres modèles (encadré 4.3). Les autres modèles reposent sur des hypothèses de simplification, notamment le fait que les recettes exceptionnelles des ressources sont utilisées principalement pour l'investissement public ou d'autres dépenses propices à la croissance. Les résultats sont sensibles aussi aux hypothèses concernant l'efficacité de ces ressources et la qualité de ces investissements (chapitre 5).

Les *fonds souverains* sont des instruments utiles pour la gestion macrobudgétaire et la problématique de l'équité entre générations, mais ils ne doivent pas remplacer des règles budgétaires précises. Un certain nombre de pays ont mis en place des fonds souverains, certains avec l'espoir que cela éliminerait les pressions poussant à dépenser les recettes exceptionnelles. Cependant, des données empiriques indiquent qu'il n'y a pas de différence notable sur le plan de la politique budgétaire dans les pays ayant des fonds avec des règles strictes d'entrée et de sortie des capitaux et les autres. Cela s'explique peut-être par l'absence de contraintes en matière d'emprunt, qui permet aux États d'emprunter afin de financer les paiements aux fonds.

Un fonds souverain doit donc être considéré comme un instrument complémentaire utile qui est intégré au budget. Plutôt que d'être des « fonds de développement » habilités à dépenser, ils devraient être intégrés pleinement au budget et favoriser la mise en œuvre d'une politique budgétaire saine (par exemple, financer une politique contracyclique). Ils devraient aussi renforcer la transparence et la crédibilité en rendant plus visibles les recettes et leur utilisation. Enfin, ils devraient optimiser le rendement de l'épargne financière de l'État (voir des exemples de fonds souverains dans encadrés 3.4 et 4.4).

Encadré 4.3. Autres modèles de viabilité: la République démocratique du Congo

La République démocratique du Congo (RDC) est un pays riche en ressources naturelles où les décisions concernant l'épargne, l'investissement et la consommation publics sont particulièrement complexes en raison de leurs aspects politiques et institutionnels. La volatilité des prix des produits de base complique aussi la gestion macroéconomique. Le cuivre et le cobalt sont les principales exportations (80 % en 2011), l'or, les diamants, le zinc et le coltan représentant 10 % des exportations.

Le FMI (2012d) a évalué la viabilité des finances publiques de la RDC en tenant compte des effets potentiels d'une augmentation de l'investissement public sur la croissance. Sur la base d'un modèle qu'ils ont établi eux-mêmes, ils ont effectué des simulations qui leur ont permis de comparer deux possibilités d'utilisation des recettes exceptionnelles des ressources: 1) constituer un amortisseur budgétaire à l'aide d'une épargne externe, et 2) accroître l'investissement public. Dans la première option, les recettes exceptionnelles sont placées dans un fonds souverain qui se développe considérablement au fil du temps. La deuxième option, qui simule une stratégie plus équilibrée avec une augmentation de l'investissement public initiale mais graduelle, produit de meilleurs résultats macroéconomiques que la première option pour ce qui est de la croissance du PIB, du stock de capital et du PIB hors ressources. Cependant, en raison de l'insuffisance des capacités d'absorption, le coût direct de l'utilisation d'une plus grande partie des recettes pour l'investissement public (la somme de la différence annuelle entre l'investissement public brut et effectif) est deux fois plus élevé que dans la première option. Par ailleurs, dans la deuxième option, l'amortisseur budgétaire qui est disponible pour compenser une baisse éventuelle des prix des produits de base est moindre.

Bien que les conclusions de ces simulations dépendent de plusieurs hypothèses, elles illustrent les arbitrages éventuels et les implications de l'utilisation des recettes des ressources pour l'action des pouvoirs publics: 1) dans un pays où les infrastructures sont largement insuffisantes, affecter une part plus élevée des recettes à l'investissement public pourrait accélérer la croissance du PIB et réduire la pauvreté (et ces effets pourraient même être sous-estimés étant donné l'effet catalyseur que l'investissement public pourrait avoir sur l'investissement privé); 2) les coûts liés à des capacités d'absorption et à une efficacité insuffisantes indiquent qu'il est nécessaire de renforcer la gestion des finances publiques ainsi que les capacités de la fonction publique et des structures institutionnelles afin d'accroître la responsabilisation et la transparence de l'État; et 3) si l'on établit une règle qui prévoit dans quelle proportion les recettes exceptionnelles doivent être épargnées pendant les premières années d'exploitation, il est plus facile pour les dirigeants de résister aux pressions politiques poussant à augmenter la consommation publique et à accroître les dépenses d'équipement au-delà des capacités d'absorption.

Encadré 4.4. Nouvelles règles budgétaires au Ghana

Après la première grande découverte de pétrole au Ghana en 2007, les autorités ont engagé une consultation nationale pour déterminer comment gérer de façon efficiente cette nouvelle richesse. Bien que les réserves pétrolières du Ghana soient relativement faibles à l'échelle mondiale—la production du gisement actuel de Jubilee devrait être au maximum de 120 000 barils par jour—, les nouvelles découvertes représentent un potentiel de hausse considérable de la production. La loi sur la gestion des recettes pétrolières cherche à trouver un juste milieu entre la stabilité macroéconomique et éviter des dépenses procycliques, les besoins considérables de dépenses dans les infrastructures et la nécessité d'épargner pour les générations futures.

La loi, adoptée en 2010 avant la première année pleine de production, prévoit un fonds de stabilisation, un fonds de dotation pour les générations futures, ainsi qu'un financement budgétaire annuel et des fonds affectés aux investissements publics. Bien qu'elle n'établisse aucune règle budgétaire particulière assortie d'indicateurs tenant compte des recettes des ressources, la loi fixe des objectifs pour la répartition de ces recettes entre le budget et les deux fonds: 1) sur les recettes pétrolières de référence, jusqu'à 70 % sont alloués au budget et au moins 30 % sont transférés aux fonds de stabilisation et de dotation; 2) sur l'allocation au budget, 70 % devraient être consacrés aux dépenses d'équipement et 3) sur les 30 % transférés aux fonds, 70 % vont au fonds de stabilisation et 30 % au fonds de dotation.

La loi prévoit aussi une information régulière du public de la part de divers organismes publics, parmi lesquels le Ministère des finances et de la planification économique, le fisc et la Banque du Ghana. En outre, les dispositions relatives à la transparence sont conformes aux exigences de l'Initiative pour la transparence des industries extractives. Grâce à la divulgation des dépenses publiques et à un contrôle régulier de la part du Comité de l'intérêt public et de la responsabilité, un solide dispositif de responsabilisation est assuré. Le comité doit publier des rapports semestriels qui sont soumis aussi au Président et au Parlement. L'auditeur-général fournit des audits externes des fonds pétroliers chaque année, et la Banque du Ghana effectue des audits internes, le gouverneur soumettant des rapports trimestriels. En outre, les organisations de la société civile surveillent très activement la gestion des recettes pétrolières.

Le dispositif du Ghana en matière de gestion des recettes pétrolières présente des caractéristiques positives sur le plan de la transparence et des objectifs précis pour la distribution des recettes entre le budget et les fonds. Cependant, de manière générale, les fonds souverains devraient compléter des règles budgétaires précises, et non les remplacer. Bien que l'absence d'une règle budgétaire assortie de dispositions spéciales pour les recettes des ressources tiennent peut-être à la part relativement faible de ces recettes dans le total des recettes au Ghana, la qualité de la gestion de ces recettes dépendra de l'établissement d'objectifs budgétaires précis et du respect de ces objectifs.

Lectures recommandées

Arezki, Rabah, Thorvaldur Gylfason, and Amadou Sy, eds., 2011, *Beyond the Curse: Policies to Harness the Power of Natural Resources* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616351458. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24843.0.

Baunsgaard, Thomas, Mauricio Villafuerte, Marco Poplawski-Ribeiro, and Christine J. Richmond, 2012, “Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries,” IMF Staff Discussion Note 12/04 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25902.0.

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2011, “Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries,” IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40105.0.

Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781589061750. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=16018.0.

IMF, 2012b, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

IMF, 2012c, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Background Paper 1,” IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund; August 24). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4699.

IMF, 2012d, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Analytic Frameworks and Applications,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4700.

Rendre l'investissement public plus efficient

Les recettes tirées des ressources naturelles ont permis à beaucoup de pays d'AfSS d'accroître leur espace budgétaire, et de faire de l'investissement public un vecteur de croissance à long terme, de diversification de l'économie et de lutte contre la pauvreté. Par le passé, cependant, l'augmentation des investissements publics a souvent donné des résultats décevants. Pourquoi? En partie parce que ce qui importe, ce n'est pas seulement *combien* on dépense, mais aussi *comment* on dépense et à *quoi* ces dépenses sont consacrées. Le présent chapitre examine cette question en s'intéressant de plus près à la capacité d'investissement et à l'efficience de l'investissement.

Les chapitres précédents ont examiné la question de savoir quelle proportion des recettes des ressources devrait être épargnée plutôt que dépensée pour assurer la stabilité et la viabilité macroéconomique, mais aussi la question de savoir comment ces objectifs peuvent être conciliés avec la nécessité de satisfaire le besoin considérable d'investissement dans la plupart des pays d'AfSS. Une augmentation des recettes tirées des ressources naturelles offre une occasion de débloquer le potentiel de croissance de ces pays. Un manque d'infrastructures économiques de base (transports, électricité, eau potable) est souvent cité parmi les principaux obstacles à la croissance du secteur privé et à la création d'emplois. Des investissements publics bien conçus peuvent donc non seulement directement combler ce besoin urgent d'infrastructure, mais aussi, combinés avec une amélioration globale du climat des affaires, encourager l'investissement privé. Établir les bonnes priorités en matière d'investissement peut aussi contribuer à éviter des problèmes qu'une augmentation des dépenses pose sur le plan de la stabilité macroéconomique. En s'attaquant à des goulets d'étranglement de l'offre au niveau microéconomique et en rehaussant la productivité de l'économie, des investissements publics bien ciblés peuvent aussi contribuer à atténuer certains problèmes en matière de stabilité macroéconomique, par exemple une

pression à la hausse sur les prix intérieurs et une forte dépréciation du taux de change réel (voir chapitre 2).

Cependant, même lorsque le stock de capital est insuffisant, les investissements ne seront rentables que si de bons choix sont effectués et si les actifs sont créés, utilisés et entretenus de manière efficace. Outre des stocks de capital inadéquats, de nombreux pays d'AfSS ont des capacités d'administration et d'absorption insuffisantes. En d'autres termes, même avec un accès au crédit, elles n'ont pas les moyens de bien gérer les investissements intérieurs. Des blocages au niveau de la gestion et de l'infrastructure physique, des compétences techniques insuffisantes et des informations limitées conduisent souvent à de mauvais choix et à une mauvaise exécution des projets d'investissement. Des problèmes de gouvernance entraînent aussi du gaspillage des ressources (chapitre 6). Bon nombre de ces problèmes sont liés à une nécessité générale de réformer et de renforcer les capacités de la fonction publique, ainsi que d'améliorer la gestion globale des finances publiques dans des domaines tels que l'élaboration du budget, les marchés publics et la chaîne des dépenses. Mais il convient aussi de renforcer les processus institutionnels et les capacités spécifiques de gestion des investissements publics. La question de la bonne gestion des investissements concerne la plupart des pays d'AfSS, qu'ils soient riches ou non en ressources naturelles, mais le problème de l'insuffisance des capacités tend à devenir encore plus urgent dans les pays riches en ressources étant donné la hausse soudaine des recettes et la volonté de les utiliser rapidement pour combler le déficit d'infrastructure.

Enjeu: « investir dans l'investissement »

Bien qu'il y ait des raisons de concentrer l'investissement public en début de période dans les pays pauvres en capitaux, il est essentiel auparavant de mettre en place les capacités de gestion de cet investissement. Les pays doivent donc commencer à « investir dans l'investissement » (Collier, 2011, 2012). Cela prend du temps: jusqu'à ce qu'il y ait une capacité d'investissement suffisante, certains investissements devront peut-être être reportés jusqu'à ce que cette capacité existe afin d'éviter de gaspiller des ressources.

Selon Collier (2012), l'investissement dans l'investissement comporte trois éléments, le premier étant la nécessité d'accroître les capacités de gestion de l'investissement public. En plus de renforcer globalement la transparence et la gouvernance des ressources, il est essentiel de prendre des mesures spécifiques pour renforcer les dispositifs institutionnels de gestion de l'investissement public. Tout d'abord, il convient de mettre en place un système minimal de

gestion de l'investissement public. Rajaram and others (2010) recense huit éléments essentiels d'un système efficace de gestion de l'investissement public (encadré 5.1), chacun de ces éléments pouvant être adapté aux capacités du pays.

Encadré 5.1. Éléments principaux d'un système de gestion de l'investissement public

La conception d'un système de gestion de l'investissement public peut varier dans les détails d'un pays à l'autre, mais, pour atteindre son objectif, un tel système doit inclure les éléments fondamentaux décrits ci-dessous.

Première étape: orientation stratégique et évaluation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientation, développement de projet et sélections préliminaire. Un plan national ou un autre plan stratégique à moyen ou à long terme qui définit les priorités de développement pour l'ensemble de l'économie peut fournir des orientations stratégiques générales qui permettent d'ancrer les décisions d'investissement et de procéder à une première sélection. 2. Évaluation formelle des projets. Il s'agit de procéder à une analyse de faisabilité et à une analyse des coûts/avantages, ainsi que de recenser les solutions de rechange. 3. Examen indépendant de l'évaluation.
Deuxième étape: sélection du projet et budget	<ol style="list-style-type: none"> 4. Sélection du projet et budget. Il est important de lier le processus d'évaluation et de sélection des projets d'investissement pour assurer la viabilité des coûts récurrents et la prise en compte adéquate de toutes les recettes générées par le projet.
Troisième étape: exécution des projets	<ol style="list-style-type: none"> 5. Exécution des projets. Cette étape comporte des dispositifs institutionnels précis (y compris plans d'achat, gestion et suivi de l'exécution des projets, système de gestion des coûts, budgétisation pluriannuelle) et un calendrier réaliste. 6. Ajustement des projets. Il s'agit de pouvoir modifier l'exécution d'un projet à cause d'un changement de circonstances. Cette étape peut aussi renforcer le processus de suivi, en le rendant actif plutôt que passif. 7. Prêt à exécution. Il s'agit de veiller à ce que le projet d'investissement soit prêt à être exécuté et puisse être mené à terme, notamment en vérifiant, le cas échéant, les adaptations et les investissements supplémentaires nécessaires avant utilisation.
Quatrième étape: évaluation et audit des projets	<ol style="list-style-type: none"> 8. Examen de l'achèvement des projets et évaluation. Cette étape souvent négligée est importante: il s'agit pour l'organisme ou le ministère responsable d'évaluer un projet après son achèvement, y compris si le projet a été ou non achevé dans les limites du budget original et selon le calendrier prévu, et si les résultats sont conformes ou non aux objectifs fixés initialement.

Adaptation de Rajaram *et al.* (2010) et de Dabla-Norris *et al.* (2011).

Lorsqu'un système de base de gestion de l'investissement public est opérationnel, il est possible de renforcer progressivement les capacités en améliorant les procédures aux différents niveaux. Le meilleur moyen d'y arriver est d'utiliser des outils de diagnostic qui recensent les points faibles du système. Jusqu'à une époque récente, il existait peu d'outils méthodologiques pouvant aider les autorités nationales dans ce domaine en dehors des indicateurs physiques des entrées et des sorties. Les économistes du FMI ont dès lors établi un indice composite de l'efficacité des processus de gestion de l'investissement public pour 71 pays, dont 40 pays à faible revenu. Cet indice évalue la qualité et l'efficacité des quatre étapes du processus d'investissement (évaluation initiale du projet, sélection, exécution et évaluation finale) et permet d'établir des comparaisons internationales à chaque étape. L'outil de diagnostic permet de recenser les faiblesses institutionnelles qui doivent être corrigées et d'établir un ordre de priorité (Dabla-Norris and others, 2011) (encadré 5.1).

Le Gabon est un bon exemple à cet égard: tirant des recettes considérables de ses ressources naturelles, il prend des mesures spécifiques pour renforcer sa capacité d'investissement afin d'accélérer les investissements indispensables sans en compromettre l'efficacité (encadré 5.2).

Dans un document à paraître sur la gestion des investissements publics, qui s'appuie sur l'approche de Rajaram and others (2010), la Banque mondiale recense des typologies générales pour des groupes de pays (encadré 5.3), qui pourraient aussi contribuer à recenser des faiblesses typiques et fournir des orientations concernant les priorités de la gestion des investissements publics ainsi que des exemples de bonnes pratiques dans les pays où la gestion des investissements publics est avancée.

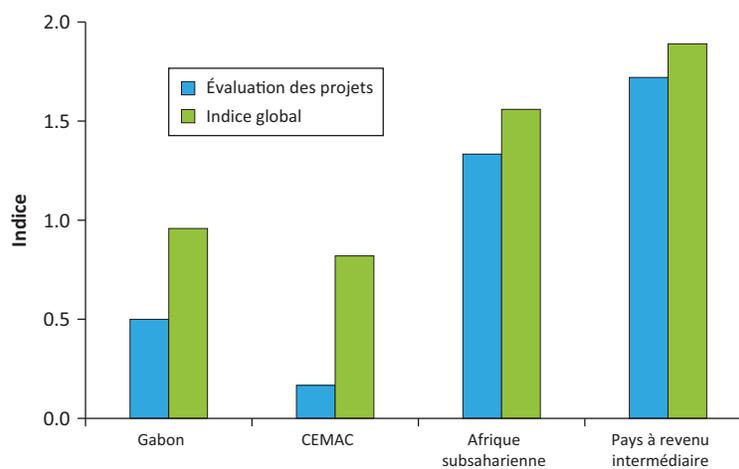
La deuxième composante du principe « investir dans l'investissement » de Collier (2012) est d'améliorer le climat de l'investissement privé. L'investissement public (par exemple, routes et électricité) est souvent crucial pour encourager l'investissement privé, et le rendement de l'un et de l'autre dépend de l'investissement dans l'autre. La combinaison de l'investissement public et privé peut ouvrir la voie à une croissance plus solidaire, grâce au développement d'une économie diversifiée qui crée des emplois dans le secteur privé hors ressources naturelles. L'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial, qui est établi une fois par an, constitue l'une des mesures du climat de l'investissement privé. Selon cet indice, le Rwanda est un exemple d'un pays d'AfSS qui a réussi à monter rapidement dans ce classement. La gouvernance globale constitue aussi une part importante du climat des affaires (chapitre 6). La troisième composante selon Collier, qui est importante, mais qui déborde clairement du cadre du présent document, est la réduction des coûts unitaires de l'investissement public et privé. En AfSS, les biens d'équipement sont

Encadré 5.2. Transformer les actifs pétroliers en actifs fixes: le cas du Gabon

En 2009, les autorités gabonaises ont lancé un ambitieux programme d'investissement public, d'un montant de 12 milliards de dollars (soit plus de 150 % du PIB hors pétrole) sur sept ans, pour transformer l'économie gabonaise en une économie émergente diversifiée à long terme. Ce programme cherche principalement à rehausser le niveau et la qualité des infrastructures économiques en construisant des routes, en mettant à niveau les installations portuaires et en accroissant l'offre d'énergie (hydroélectrique et thermique). Une amélioration des infrastructures favorisera le développement du secteur forestier, du secteur de l'huile de palme, et d'autres exportations. En outre, des zones d'entreprises spéciales sont créées pour faciliter ce développement.

Étant donné la faiblesse des capacités administratives de gestion de l'investissement public (graphique 5.2.1), en particulier au niveau de l'évaluation initiale, les autorités gabonaises ont mis en place un organisme national des grands travaux publics, avec le soutien technique et en personnel de Bechtel, une société privée d'ingénierie. La société Bechtel a beaucoup d'expérience au Gabon: elle a notamment aidé les autorités à planifier et à organiser la Coupe d'Afrique des nations en 2012. Elle orientera le programme d'investissement public pendant les cinq prochaines années. Bon nombre des éléments principaux d'un solide système de gestion de l'investissement public qui sont énumérés à l'encadré 5,1 semblent avoir été mis en place au Gabon, mais il reste du travail à accomplir pour assurer un examen indépendant du processus d'évaluation des investissements (troisième étape) et mieux présenter le calendrier et les éléments livrables du programme (cinquième étape). Bechtel doit aussi transférer des connaissances au niveau local pour assurer le développement de capacités de gestion et de compétences techniques.

Graphique 5.2.1. Indice de la gestion des investissements publics, 2010



Sources: autorités gabonaises; Dabla-Norris *et al.*, 2011.

Note: l'indice va de 0 (moins bon score) à 4 (meilleur score). CEMAC = Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

**Encadré 5.3. Réforme de la gestion des investissements publics:
une perspective internationale**

La méthode de diagnostic des systèmes de gestion des investissements publics qui est définie dans Rajaram and others (2010) recense huit caractéristiques indispensables pour qu'un système de gestion des investissements publics soit efficace. En s'appuyant sur cette méthode, la Banque mondiale a examiné la fonctionnalité des systèmes de gestion des investissements publics dans 29 pays représentant un échantillon divers de paramètres institutionnels et politiques et incluant des pays avancés (6), des pays émergents (11), des pays tributaires des ressources naturelles (5) et des pays tributaires de l'aide (7), y compris plusieurs pays sortant d'un conflit ou fragiles. Ces pays se situent en Afrique (8), en Asie de l'Est et dans le Pacifique (4), en Europe et en Asie centrale (14), et en Amérique du Sud (3). Cette analyse a permis d'établir des typologies générales: gestion avancée des investissements publics, gestion des investissements publics dans des pays tributaires des donateurs, gestion des investissements publics dans des pays sortant d'un conflit ou fragiles, gestion des investissements publics dans des pays tributaires des ressources naturelles et gestion des investissements publics dans les nouveaux pays membres de l'UE. Selon l'étude, certains pays partagent des caractéristiques de plus d'une typologie (en particulier, de nombreux pays d'AfSS riches en ressources naturelles sont aussi tributaires de l'aide et sortent d'un conflit).

Bon nombre des pays tributaires des ressources naturelles sont aussi tributaires de l'aide. Les pays tributaires des ressources naturelles (selon la définition de la Banque mondiale, il s'agit de pays dont plus de 25 % des recettes budgétaires sont tirés des ressources naturelles) qui figurent dans l'échantillon de la Banque mondiale sont l'Angola, la République du Congo, la Guinée équatoriale, le Timor oriental et la Mongolie (l'Angola, le Congo et le Timor oriental sont aussi des pays qui sortent d'un conflit ou fragiles). Ces pays ont des raisons particulièrement indiscutables de renforcer leur gestion des investissements publics, car ils doivent transformer leurs recettes des industries extractives en actifs de développement durables. Bien que ces pays partagent bon nombre de problèmes de gestion des investissements publics des pays tributaires de l'aide et un manque général de capacités institutionnelles, une certaine diversité existe dans les capacités de gestion des investissements publics de ce groupe de pays, en raison de différences sur le plan politique, institutionnel et historique (par exemple, la Mongolie et le Timor sont tributaires de ressources naturelles depuis relativement peu de temps, alors que l'Angola dispose d'une longue expérience en matière de gestion du pétrole). La présence de sociétés nationales dans le secteur des ressources crée des problèmes particuliers de coordination de la gestion des investissements publics, et la tendance à l'utilisation d'accords de troc « ressources pour infrastructures » élude même les capacités limitées de ces pays en matière d'évaluation des projets. Il y a aussi une plus forte politisation des décisions d'investissement, ce qui compromet les capacités techniques d'évaluation pour lesquelles il n'y a pas de demande. La volatilité des recettes crée des problèmes supplémentaires sur le plan de l'exécution des projets et a conduit à des arriérés intérieurs élevés en Angola et au Timor-Leste.

Encadré 5.3. (continué)

Les pays tributaires de l'aide qui figurent dans l'échantillon présentent des caractéristiques et des faiblesses distinctives pour la plupart des aspects de la gestion des investissements publics, de l'étape des orientations stratégiques à celles de l'évaluation des projets. En particulier, les pays de ce groupe ne disposent pas de capacités intérieures d'évaluation initiale des projets et comptent donc sur les capacités des donateurs, ce qui conduit à des critères inégaux pour la sélection des projets. L'imprévisibilité et le manque de synchronisation du financement des donateurs pèsent aussi sur l'exécution des projets, et la gestion des projets est souvent détournée vers des unités d'exécution financées par les donateurs, ce qui réduit la cohérence des systèmes intérieurs de gestion des investissements publics. Les pays sortant d'un conflit ou fragiles sont souvent aussi tributaires de l'aide, et présentent généralement peu, sinon aucun, des éléments indispensables d'un système de gestion des investissements publics. Immédiatement après un conflit, il s'agit principalement d'achever des projets essentiels dans les infrastructures au détriment de projets rentables, et ce n'est que progressivement que l'on se préoccupe de rétablir les capacités publiques de gestion de l'investissement. La Bosnie, la République démocratique du Congo, le Kosovo et la Sierra Leone sont tous passés progressivement d'une sortie de conflit à une situation qui présente les caractéristiques plus habituelles de pays tributaires de l'aide avec des capacités insuffisantes.

Il existe un large consensus en ce qui concerne l'importance cruciale de l'investissement public pour le processus global de croissance et de développement d'un pays: pourtant, c'est souvent le maillon faible de la gestion budgétaire qui limite l'impact des dépenses publiques. L'étude de la Banque mondiale conclut que dans les pays avancés qui disposent de systèmes bien disciplinés de gestion des investissements publics, les dépenses publiques sont plus efficaces. Le fait que de tels systèmes ne soient pas en place dans les pays en développement tient à deux facteurs: il est difficile de modifier les comportements et les institutions dans le secteur public, et les autorités politiques sont fortement incitées à préférer des processus plus ponctuels et discrétionnaires, et à s'opposer à la mise en place de systèmes qui limiteraient les possibilités d'affecter les ressources pour des raisons politiques. La possibilité de profiter de la corruption dans les marchés publics constitue un autre facteur important qui rend difficile la réforme de la gestion des investissements publics. L'étude indique aussi que des caractéristiques particulières (ressources naturelles, accès à l'aide ou sortie d'un conflit) crée des problèmes et des distorsions spécifiques, et conclut que la réforme doit commencer par une prise de conscience de l'importance de la volonté politique d'améliorer le système et que, comme pour la plupart des réformes du secteur public, il faut chercher à influencer le pouvoir exécutif et à mobiliser un soutien plus large de la société civile pour veiller à ce que la gouvernance des ressources publiques soit améliorée.

Source: Banque mondiale, ouvrage à paraître, Investing to Invest: Promoting Public Investment Management.

généralement chers, les coûts de la construction élevés et le savoir-faire en matière de construction rare. Une amélioration de la politique commerciale et des mesures « de derrière la frontière » peuvent encore contribuer à réduire les coûts de l'investissement. Une politique publique délibérée visant à éliminer ces obstacles à l'investissement peut contribuer à combler le déficit de capital.

Lectures recommandées

Arezki, Rabah, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu, 2012, *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries* (Washington: International Monetary Fund). ISBN: 9781616353797. www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25718.0.

Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource-Rich Countries*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Oxford University). <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/documents/Imf2011.pdf>.

Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An index of Public Investment Efficiency," IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24651.0.

IMF, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund; August 24). www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4698.

Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, 2010, "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management," World Bank Policy Research Working Paper 5397 (Washington: World Bank). http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20100809092806&cid=decresearch.

World Bank, "Doing Business Report," available at www.doingbusiness.org/.

World Bank, forthcoming, *Investing to Invest: Promoting Public Investment Management* (Washington).

World Economic Forum, "Global Competitive Report," available at www.weforum.org/.

Gérer efficacement et équitablement le produit des ressources naturelles

Le meilleur moyen pour l'État d'augmenter la contribution au budget d'une dotation donnée en ressources naturelles est de bien concevoir son régime fiscal et de l'appliquer strictement. Les chapitres précédents ont traité du cadre budgétaire, qui fixe les règles de répartition entre ce qui doit être dépensé et épargné. Ils ont aussi évoqué la meilleure manière de gérer et d'employer les recettes, généralement instables, tirées des industries extractives. On a alors ignoré temporairement le fait que le montant des fonds à allouer dépend de l'efficacité dont font preuve les autorités nationales pour prélever des recettes publiques dans les industries extractives. La rente totale générée par l'existence de ressources naturelles est essentiellement fonction de leur ordre de grandeur, des coûts de production et du prix mondial de ces produits, mais la proportion de la rente captée par le budget national dépend de l'action des pouvoirs publics. L'objectif dominant, qui consiste à lever autant de recettes que possible, doit être mis en balance avec d'autres, comme l'emploi et l'augmentation des revenus des citoyens, sans oublier les considérations d'environnement. En s'en tenant aux aspects purement fiscaux, ce chapitre explique comment on peut concevoir l'imposition des industries extractives et l'administration des recettes publiques correspondantes de façon à équilibrer les intérêts de toutes les parties prenantes: l'État, les investisseurs, la société civile et l'ensemble de la population. Notre analyse et nos recommandations de politique publique s'inspirent largement de la récente étude des services du FMI intitulée *Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application (FMI, 2012a)*.

Les pays de l'AfSS ont besoin d'un régime fiscal bien conçu pour tirer le meilleur parti du potentiel de recettes publiques qu'offrent leurs industries extractives. Le choix de ce régime est à l'évidence important dans tous les pays bien dotés en ressources naturelles, qui comptent des économies avancées et très diversifiées. Mais dans les pays de l'AfSS les enjeux sont encore plus grands, étant donné la proportion supérieure des industries extractives dans l'ensemble de l'économie et dans les recettes budgétaires. Le rôle

essentiel que ces industries et les revenus qu'elles génèrent peut jouer dans le développement économique y donne encore plus de poids à l'élaboration du régime fiscal qui leur est applicable. En outre, comme on l'a dit au chapitre II, de grandes quantités de ressources restent probablement à découvrir et une grande partie de celles déjà découvertes n'est pas encore exploitée. Certes, l'augmentation à l'échelle mondiale des réserves avérées et des taux d'extraction ces dernières années est sans doute due à la montée des prix des produits de base et à l'évolution technologique ; néanmoins, la conception des régimes fiscaux et l'efficacité de leur gestion peuvent aussi encourager la poursuite de l'exploration et le développement de la production dans les pays de l'AfSS.

La différenciation marquée de la part des prélèvements publics selon les secteurs et les pays laisse penser que certains États pourraient l'accroître. Le manque de statistiques constitue un problème récurrent et les estimations doivent être interprétées avec prudence, mais il ressort des données analysées par le Département des finances publiques du FMI que les États tirent habituellement une proportion bien moindre de leurs recettes du secteur des mines (45 à 65 %) que de celui du pétrole (65 à 85 %) (FMI, 2012a). Bien que l'explication de ces écarts ne soit pas évidente, on peut citer certains facteurs: dans le secteur pétrolier, les régimes fiscaux sont bien établis et cette activité bénéficie sur le plan international d'une longue expérience et de l'existence de normes; en revanche, le secteur minier présente de plus grands avantages non budgétaires et est soumis à une concurrence fiscale plus forte en raison des risques intrinsèques (risques d'explorations et de développement) et de l'incertitude à propos des prix du marché (avec notamment l'absence de prix au comptant). Si la première explication liée aux différences de régimes et de normes fiscaux est judicieuse, il pourrait y avoir une marge de hausse des taux effectifs d'imposition dans l'ensemble des activités minières. S'agissant des pays considérés individuellement, si les taux des prélèvements qu'ils appliquent au secteur du pétrole ou des mines sont sensiblement inférieurs aux estimations données ci-dessus, il y a motif à revoir le régime fiscal en vue de l'améliorer (encadré 6.1).

Enjeu: l'optimisation des recettes fiscales

Qu'y a-t-il de particulier dans la fiscalité des industries extractives? Toutes les activités présentent au regard de l'impôt des caractéristiques dont on doit tenir compte et les industries extractives ne font pas exception. Leurs spécificités les plus remarquables à prendre en considération, distinctement ou conjointement, pour concevoir le régime fiscal sont les suivantes (IMF, 2012a):

- **possibilité de rentes importantes.** Les industries extractives constituent une base d'imposition idéale compte tenu de leur dimension relative et de leur fixité, mais...

Encadré 6.1. Taxation des industries extractives: l'exemple du Mozambique

Le Mozambique dispose de ressources naturelles abondantes et encore peu exploitées (charbon, gaz naturel, sables minéraux, hydroélectricité et peut-être pétrole). Le charbon et le gaz, qui entrent dans une période d'exploitation accélérée, auront une incidence macro-budgétaire significative à court, moyen et long terme. Quatre grands projets de mise en valeur de ressources naturelles (hydroélectricité, charbon, gaz et sables minéraux lourds) sont déjà au stade de la production, tandis que plusieurs autres sont au stade de l'exploration ou du développement (surtout en matière d'hydroélectricité et de gaz). Les investissements directs étrangers (IDE) ont atteint un peu plus de 5 milliards de dollar en 2012, ce qui signifie un doublement par rapport au montant en 2011, avec plus de 80 % de l'augmentation étant destinée aux secteurs des mines et du gaz. Selon les estimations des services du FMI, les ressources naturelles pourraient accélérer la croissance économique de 2 points par an et représenter plus de 25 % du PIB à la fin de 2023 (au lieu de moins de 7 % aujourd'hui). Les recettes publiques tirées de ces ressources sont jusqu'à présent très faibles—moins de 4 % des rentrées budgétaires totales en 2011—mais elles pourraient s'élever fortement pour représenter quelque 40 % à la fin de la décennie, selon l'intensité de leur exploitation et le cadre réglementaire qui sera adopté pour les gérer.

Le gouvernement du Mozambique a pris des mesures importantes pour faire en sorte que la fiscalité mobilise à l'avenir des recettes émanant des ressources naturelles. Avec l'assistance technique du FMI et de la Banque mondiale, il a mis au point en 2007 un régime fiscal des mines et du pétrole prévoyant des contrats modèles. Parmi les autres mesures inspirées des meilleures pratiques figure l'instauration de la progressivité fiscale dans le secteur des hydrocarbures et d'incitations spécifiques dans ceux des mines et du pétrole, tandis que ces activités ont été sorties du champ d'application d'une loi plus générale sur les investissements.

L'amélioration du régime fiscal des mines et des hydrocarbures reste une priorité pour accroître les recettes. La nouvelle législation en cours d'élaboration a pour but de soumettre les futurs projets miniers et pétroliers à un dispositif uniforme comprenant trois mécanismes: une royauté pour assurer à l'État un pourcentage minimum de la valeur de la production; un impôt sur les bénéfices des sociétés régi par des règles spécifiques (cantonements, amortissements, imposition des plus-values, taux de prélèvement à la source); un mécanisme de progressivité (révisé pour le pétrole) pour s'assurer que la part prélevée par l'État augmente parallèlement à la rentabilité des projets. Les autorités, qui consultent actuellement les parties intéressées, ont pour objectif de finaliser le projet de loi et de le soumettre au parlement au cours du premier semestre de 2013.

- ...une grande **incertitude** règne à propos de l'évolution future des prix, de la géologie, des coûts d'intrants et des risques politiques;
- **asymétrie de l'information**: les investisseurs (souvent étrangers) sont mieux informés que les gouvernements des aspects techniques et commerciaux de leurs projets d'extraction;
- **changement d'équilibre entre investissements et bénéfices au fil du temps**. Les industries extractives nécessitent au départ de lourds investissements « immobiliers » qui ont vite fait de devenir des coûts « irrécouvrables ». Cela modifie l'équilibre du pouvoir de négociation à l'avantage des pouvoirs publics, d'où une incitation évidente à ce qu'ils changent les règles du jeu; le fait que les investisseurs en soient conscients peut les dissuader;
- **forte implication des entreprises multinationales** dans la plupart des pays, qui pose des problèmes complexes de fiscalité transfrontalière. En outre, le rôle central des entreprises publiques dans certains pays peut accentuer l'asymétrie de l'information, créer une confusion à propos des responsabilités en matière fiscale et sur d'autres points ainsi qu'entraîner des inefficiences. Parallèlement, le nombre limité d'acteurs risque de donner à certains producteurs/investisseurs un substantiel pouvoir de marché.
- caractère **épuisable** des ressources naturelles; il peut peser sur certains projets car l'extraction opérée dans un premier temps la diminue nécessairement plus tard.

Dans ces conditions, assurer à l'État une fraction « raisonnable » de la rente économique ne va pas de soi et la conception du régime fiscal s'accompagne obligatoirement d'arbitrages. Outre la nécessité de mettre en balance l'effort fiscal avec d'autres objectifs, comme la création d'emplois et la préservation de l'environnement, celle de rester compétitif sur le plan international pose aussi problème. Ce chapitre, qui s'en tient à la question des recettes publiques, ne donne pas une définition précise ou universelle de ce que pourrait être une proportion « raisonnable » de la rente. Mais il convient fondamentalement de trouver le bon équilibre entre le souhait de l'État d'optimiser sa part et la nécessité d'offrir aux investisseurs des incitations adéquates à explorer, développer et produire. Les régimes fiscaux doivent aussi être adaptés aux situations et aux priorités propres à chaque pays (tableau 6.1). Il y a une grande hétérogénéité en ce qui concerne la dépendance vis-à-vis des revenus des industries extractives, la durabilité des ressources naturelles ainsi que la

taille et le nombre des sites d'extraction. Les traditions et les préférences à l'égard du degré de participation de l'État ne sont pas les mêmes et—point important—les capacités institutionnelles et administratives, ainsi que les normes de gouvernance varient selon les pays de l'AfSS. Les pratiques fiscales diffèrent également selon qu'il s'agit du pétrole, du gaz ou des mines. Il faut tenir compte de tous ces facteurs quand on choisit le régime fiscal.

Le régime fiscal peut influencer sur la période d'encaissement des recettes et déterminer un partage approprié des risques. Dans les pays où l'accès au marché du crédit est limité ou inexistant, ce qui reste fréquent en AfSS, et où

Tableau 6.1. Instruments fiscaux utilisés dans le secteur des ressources naturelles et priorités de politique publique

	Prime de signature	Royalty (redevance) forfaitaire	Royalty (redevance) avec échelle mobile	Imposition de la rente de ressources (Abattement pour fonds propres)	Imposition des bénéfices des sociétés (IS)/IS à taux variable	Participation de l'État
Maximiser la part de l'État pendant toute la durée du projet				X	X	
Obtenir rapidement des recettes	X	X				
Donner des incitations adéquates à l'exploration				X	X	
Augmenter la part en fonction de la hausse des prix des produits de base			X			
Détenir un intérêt à caractère stratégique						X
Maximiser l'emploi des ressources				X	X	
Minimiser les formalités administratives et les risques	X	X				

Source: Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation (IMF, 2012a).

des pressions politiques s'exercent pour obtenir rapidement des résultats, il arrive que les gouvernements préfèrent recouvrer une plus grande part des recettes au début du cycle d'un projet. En outre, les États sont en général moins en mesure de faire face aux risques inhérents à ces activités que les entreprises. Sur le plan de l'efficacité économique, il est préférable que la partie la mieux à même de gérer le risque en assume davantage et, dans les pays en développement, c'est souvent l'investisseur multinational qui est apte à diversifier son exposition. Sur le plan du régime fiscal, cela signifie que les impôts réagissent moins aux variations des prix, de sorte que l'investisseur gagne plus lorsqu'ils augmentent alors que l'État est protégé lorsqu'ils baissent. Toutefois, cette limitation de la progressivité va à l'encontre du souhait d'encaisser davantage de recettes lorsque les prix montent, et les gouvernements peuvent ne pas avoir le même ordre de priorité entre ces deux objectifs.

La conception des régimes fiscaux présente donc de grandes différences à la fois dans les pays avancés et dans ceux en développement. Grosso modo, la plupart des pays optent pour l'une des méthodes suivantes en matière de fiscalité des industries extractives: les dispositifs contractuels (partage de la production ou contrats de services) et les dispositifs basés sur l'impôt/les royalties complétés par l'octroi de licences. Le partage de la production repose sur le principe suivant: l'entreprise qui extrait en qualité de contractant couvre ses coûts en conservant une partie du produit physique (de valeur équivalente), tandis que le reste de la production (bénéfice) est partagé avec l'État. Avec les systèmes basés sur l'impôt/les royalties ainsi que sur l'attribution de licences, une entreprise obtient le droit exclusif de produire pendant un certain temps une ressource dans une zone donnée et règle des impôts sur ses bénéfices. Une troisième méthode—qui pourrait être rendue fiscalement équivalente aux deux autres—est la participation de l'État dans les industries extractives (point souligné dans FMI, 2012a). Quelques pays ont effectivement opté pour des mécanismes en vertu desquels les partenaires chargés de l'extraction versent des dividendes à l'État sous la forme d'investissements en infrastructures ou ont créé des entreprises publiques agissant pour son compte. Les différences entre ces méthodes ne doivent pas être exagérées, car chacune d'entre elles peut être structurée de façon à obtenir le même résultat fiscal et, en pratique, toutes font appel à une panoplie d'instruments fiscaux:

- **le paiement de primes** (appelées primes de signature, de découverte et de production) qui sont des versements forfaitaires uniques (ou parfois échelonnés) liés à certains événements ou accomplissements. Les primes peuvent être prévues par une loi, négociées ou déterminées par appel d'offres. Une fois réglées, elles constituent un coût irrécouvrable pour l'entreprise d'extraction.

- **les royalties (ou redevances) assises sur les revenus bruts** permettent à l'État de percevoir des recettes dès le lancement de la production. Sachant qu'une royauté forfaitaire (non ajustable) augmente directement les coûts supportés par l'investisseur, ce système peut rendre certains projets non viables financièrement. Les perfectionnements destinés à rendre les royalties réactives à la rentabilité (en tenant compte de facteurs comme le prix, l'emplacement ou le niveau de production) ont aussi pour effet de les compliquer. Les royalties variables en fonction du prix (échelle mobile) constituent une solution possible, mais elles n'évoluent pas parallèlement aux coûts et risquent de faire l'objet de fréquents ajustements à la suite d'erreurs de prévision.
- **l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS)**, couramment utilisé, permet de taxer le rendement des fonds propres tout comme dans les autres secteurs, à un taux identique ou différent. Dans le cas d'un IS variable, le taux est majoré quand le ratio bénéfices/chiffre d'affaires s'élève. Ce système, relativement simple, peut toutefois entraîner des distorsions (par exemple si un taux majoré s'applique à des « bénéfices comptables » importants au début du cycle d'un projet, avant que le rendement des fonds propres ne se matérialise); conjugué à la déduction des intérêts, il risque aussi de susciter une préférence pour l'endettement.
- **la prise de participation de l'État dans le capital** est utilisée dans de nombreux pays pour obtenir des recettes supplémentaires, mais aussi pour des motifs autres que d'ordre fiscal comme le souhait d'une appropriation publique directe et celui d'exercer une influence ainsi que la recherche d'un transfert de connaissances. Pourtant, les États actionnaires minoritaires ont peu ou pas du tout de contrôle sur le choix entre la distribution de dividendes et le réinvestissement des bénéfices.

Bien qu'il n'y ait pas de modèle universel idéal, il ressort des expériences internationales qu'un régime conjuguant une royauté d'un montant modeste, l'IS normal et un impôt ciblé spécifiquement sur la rente semble convenir à de nombreux pays en développement. La royauté garantit un certain montant de recettes à partir du moment où il y a production. L'IS permet d'imposer le rendement des fonds propres au stade de l'entreprise, comme dans les autres secteurs, et l'entreprise d'extraction a droit à des crédits d'impôt à l'étranger si elle est imposée sur le bénéfice mondial dans son pays d'origine. L'impôt sur la rente tire parti du potentiel de revenu propre aux industries extractives.

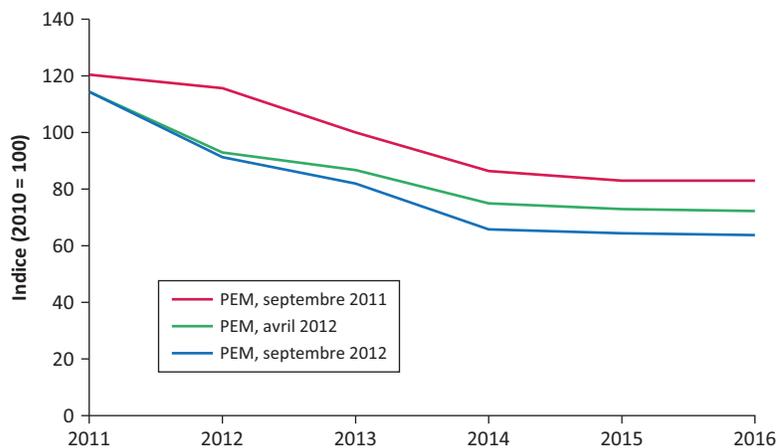
Un outil de diagnostic mis au point par les services du FMI—le modèle d'analyse fiscale du secteur des ressources naturelles (FARI)—peut faciliter l'estimation des prélèvements étatiques dans le cadre de différents régimes fiscaux. Il est de plus en plus utilisé par les spécialistes du FMI qui travaillent

avec les autorités nationales sur les problèmes de gestion des ressources naturelles (encadré 6.2). Avec le modèle FARI, basé sur Excel, on peut concevoir, modéliser et comparer avec précision l'effet de différents régimes fiscaux pendant toute la durée du cycle d'un projet d'exploitation de ressources naturelles. Il peut aussi guider le choix par les autorités d'un régime fiscal applicable aux industries extractives. Enfin, ce modèle joue un rôle important en tant qu'instrument de prévision guidant la politique macroéconomique dans son ensemble.

Encadré 6.2. Application au Liberia du modèle FARI du FMI

Les services du FMI se servent du modèle d'analyse fiscale du secteur des ressources naturelles (FARI) pour prévoir l'incidence de l'extraction de minerai de fer sur la croissance, la balance des paiements et les recettes publiques au Liberia. Les autorités de ce pays l'ont aussi utilisé pour conduire les négociations sur la concession de mines en mesurant les effets de conditions fiscales différentes sur les rentrées publiques. Le modèle applique les dispositions fiscales de l'accord relatif à un projet et s'appuie sur des données propres aux projets et au pays—concernant les taux d'extraction, les investissements et les coûts de production—pour aboutir à une prévision des conséquences budgétaires et économiques de l'augmentation de la production de minerai de fer au Liberia (graphiques 6.2.1 et 6.2.2).

Graphique 6.2.1. Projections des PEM pour le prix du minerai de fer, 2011–16



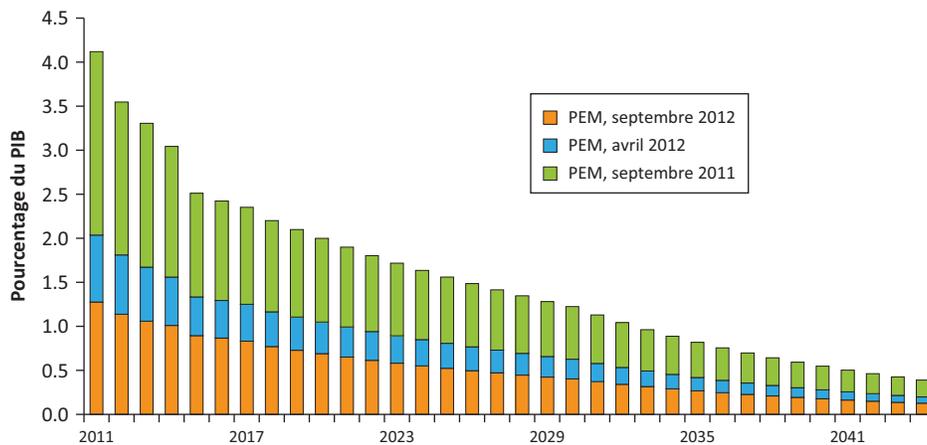
Source: FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note: PEM = Perspectives de l'économie mondiale.

Encadré 6.2. (continué)

L'un des avantages du modèle est qu'il donne des estimations des retombées des activités minières sur les recettes publiques, le PIB, les importations, les exportations, les entrées et les sorties de capitaux plus réalistes que celles des habituels modèles simplifiés de la production agrégée; en effet, il tient compte de l'hétérogénéité des projets sur le plan des impôts, des prix, des coûts etc, et dans le temps (aux différentes phases de la production correspondent différents taux effectifs d'imposition). Le modèle permet donc aussi de mieux estimer le revenu permanent tiré du minerai de fer et d'apprécier la viabilité des politiques budgétaires.

Graphique 6.2.2. Libéria: revenu permanent du projet Yekepa



Source: FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note: PEM = Perspectives de l'économie mondiale.

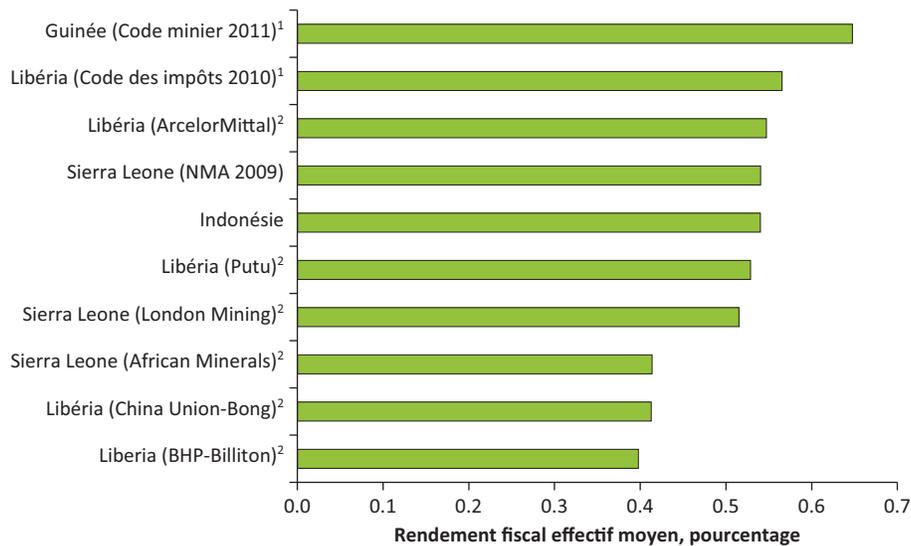
Avec le FARI, on peut aussi comparer le rendement budgétaire du régime fiscal des mines en vigueur au Liberia aux accords de concession et à d'autres régimes de fiscalité minière. Comme l'indique le graphique 6.2.3., les diverses activités minières du pays ont un rendement fiscal effectif sensiblement différent. Cela s'explique notamment par la différenciation des risques selon les projets et par l'insuffisance des capacités administratives pour gérer ces risques de certains projets. Enfin, l'accès limité aux marchés internationaux de capitaux et le taux élevé d'actualisation de la consommation entraînent une forte préférence du régime fiscal pour les recettes publiques immédiates, par exemple sous forme de primes à la signature et de royalties.

Toutefois, il est parfois difficile d'obtenir les données concernant les différents projets dont FARI a besoin. Ce fut le cas au Liberia du fait des contraintes de capacités dans

Encadré 6.2. (continué)

ce pays. De plus, les résultats de FARI sont sensibles aux erreurs de prévision sur les prix du minerai de fer, le calendrier des investissements, les coûts de production et la capacité d'exportation, étant donné la faiblesse des infrastructures de ce pays; cela justifie une certaine prudence dans l'interprétation des résultats.

Graphique 6.2.3. Rendement fiscal effectif selon différentes conditions fiscales



Source: estimations des services du FMI.

¹ Rendement fiscal d'après le code des impôts.

² Rendement fiscal d'après les contrats spécifiques des compagnies.

Enjeu: le renforcement de l'administration fiscale

L'efficacité et la transparence de l'administration des impôts, bien qu'indispensables au recouvrement des recettes et à la confiance des investisseurs, sont souvent insuffisantes dans les pays AfSS. Il n'y a pas a priori de raison que la gestion fiscale des industries extractives soit plus complexe que celle d'autres secteurs; au contraire, le nombre d'intervenants à taxer est en général relativement faible comparativement à la population totale des contribuables. Or, bien que l'organisation du recouvrement des impôts sur les industries extractives soit simple sur le plan conceptuel, elle s'avère plus délicate en pratique et de nombreux pays en développement riches en ressources naturelles ont des résultats médiocres en ce domaine:

ils pâtissent souvent de régimes fiscaux trop compliqués, sujets à des degrés divers d'interprétation et d'abus, mais aussi de déficiences dans l'exercice des fonctions administratives de base (comme le traitement des déclarations d'impôt et les procédures d'exécution) (FMI, 2012a).

L'une des raisons de cet état de fait est la faiblesse des capacités administratives générales. La comptabilisation correcte des revenus issus des ressources naturelles est une tâche fondamentale, surtout dans un environnement de gouvernance médiocre. Or, compte tenu de la faiblesse des moyens, ce travail présente souvent des lacunes dans les pays en développement, au même titre que l'application des procédures d'exécution et le suivi. Ces problèmes sont souvent aggravés par le partage de la fonction de recouvrement des impôts entre ministères, agences, régulateurs et entreprises publiques opérant dans le secteur minier. Cette situation ne fait pas que créer la confusion en matière de responsabilité et d'imputabilité, elle pose aussi un problème de coordination. En général, les régulateurs et les entreprises publiques n'ont pas l'habitude de s'auto-évaluer et sont dépourvus de moyens d'audit fiscal (encadré 6.4); en outre, quand des entreprises publiques exercent à la fois des fonctions fiscales et commerciales, cela crée des conflits d'intérêts flagrants (FMI, 2012a et Daniel, Keen et McPherson, 2010).

Les progrès de l'administration fiscale conditionnent donc l'efficacité de la collecte de l'impôt. Ils dépendent d'une pluralité de facteurs; il s'agit surtout de renforcer l'administration publique générale de différentes manières, par exemple en améliorant la gestion financière publique, en fournissant les effectifs et les équipements adéquats ainsi qu'en mettant en place une direction solide. Cela peut aussi exiger une rationalisation et un redéploiement des responsabilités susceptibles de se heurter à de sérieuses résistances dues aux intérêts acquis. Il est tout aussi essentiel de garantir la transparence pour développer la responsabilisation et promouvoir une gouvernance de qualité (chapitre 7).

Le FMI fournit une assistance technique complète en matière de gestion financière publique ainsi que de politique et d'administration fiscales. En 2010, un fonds fiduciaire thématique multi-bailleurs (MNRW-TTF) a été créé pour apporter un concours spécifique aux pays à revenu faible et moyen bien dotés en ressources naturelles qui mettent en place des capacités dans les domaines suivants: régime fiscal des industries extractives et gestion des recettes correspondantes, politique macro-budgétaire et gestion financière publique, gestion actif-passif, établissement de statistiques pour les ressources naturelles. Jusqu'à présent, huit pays de l'Afrique sub-saharienne ont bénéficié d'une assistance technique financée par ce fonds et de nombreux autres ont également reçu une aide du FMI axée sur ces aspects avec d'autres sources de financement. Au total, le fonds fiduciaire et l'aide bilatérale ont permis de doubler les ressources disponibles pour l'assistance technique sur les questions relatives aux industries extractives.

Encadré 6.3. Maximiser les recettes publiques: utiliser pleinement les droits de contrôle de l'État

Après l'adoption d'un bon régime fiscal, l'utilisation intégrale des droits de contrôle de l'État est une étape cruciale pour les pays qui souhaitent maximiser les recettes tirées des ressources naturelles. L'imposition de ces ressources s'effectue en général par autoévaluation et autodéclaration: les entreprises calculent ce qu'elles doivent, déclarent le montant à l'administration fiscale et procèdent au paiement. Il incombe ensuite à l'administration de contester les déclarations pour éviter les erreurs ou, pire encore, la fraude. Les contrats d'exploitation et les régimes fiscaux confèrent habituellement à l'État d'importantes prérogatives de contrôle. Malheureusement, de nombreux pays ne les utilisent pas complètement—les contrôles n'ont pas lieu ou sont effectués avec incompetence—d'où parfois de lourdes pertes de recettes.

En ce qui concerne les recettes budgétaires, les contrôles fiscaux et de coûts sont les principaux instruments. Le contrôle fiscal consiste à vérifier la conformité de la déclaration d'impôt à l'ensemble de la législation applicable et aux obligations contractuelles. Le contrôle des coûts est un préalable au contrôle fiscal: leur surestimation—délibérée ou fortuite—entraîne la sous-estimation des bénéfices et donc un manque à gagner fiscal. Plus les taux d'imposition marginaux sont élevés—et en cas de profits excessifs ils peuvent être bien supérieurs à 50 %—plus les entreprises sont tentées de surestimer les coûts. Les prix de transfert abusifs constituent un moyen insidieux d'y parvenir.

Les droits de contrôle sont prévus par la législation nationale et/ou par les contrats. En général, les pouvoirs publics peuvent réclamer toutes les informations qu'ils estiment nécessaires. Les entreprises doivent conserver sur place la totalité des données en rapport avec leurs opérations, mais seulement pendant une période limitée. Au-delà de ce délai, un contrôle devient beaucoup plus onéreux et difficile. Les droits de contrôle finissant par expirer; par conséquent, la vérification des activités relatives aux ressources naturelles doit commencer pendant les phases d'exploration et de développement. C'est alors que les entreprises supportent les coûts les plus élevés, qui seront déductibles de leurs bénéfices de nombreuses années après, quand il sera peut-être trop tard pour effectuer des contrôles. Les entreprises aussi ont des droits: une fois le contrôle terminé, même s'il n'a pas été bien fait, le droit de l'effectuer aura été exercé.

Le contrôle rigoureux d'une société multinationale sophistiquée et disposant de moyens importants pose de sérieux problèmes aux gouvernements des pays en développement. Il y a d'abord la question des ressources humaines: il est difficile d'acquérir et de retenir des compétences et une expérience égales à celles des spécialistes opérant dans ces sociétés. On peut soutenir qu'il serait préférable d'utiliser les fonctionnaires nationaux talentueux pour améliorer les dépenses publiques, domaine dans lequel ils ont un avantage comparatif, plutôt que pour recouvrer conformément aux règles

Encadré 6.3. (continué)

internationales les recettes tirées des ressources naturelles. La sous-traitance à des entreprises spécialisées jouissant d'une solide réputation internationale est la solution logique, adoptée par exemple par l'Angola. Cette option peut sembler onéreuse, mais, au regard des gains éventuels de recettes, elle peut s'avérer très efficace en terme de coût. Il faut former les personnels chargés de l'administration des recettes à l'organisation de l'externalisation et ils doivent effectuer un suivi auprès des entreprises. Enfin, les auditeurs doivent se conformer aux normes internationales d'audit (ISA).

Un autre problème se pose comme toujours, à savoir la médiocrité de la gouvernance. Les contrôles peuvent être négligés à cause d'une collusion entre les agences administratives et les entreprises. Ainsi, il arrive que les ministères procèdent à des contrôles sans être qualifiés en ce domaine, uniquement pour que leurs personnels perçoivent les commissions correspondantes, et les entreprises encouragent quelquefois ces pratiques. La transparence ainsi que l'intervention du parlement, de la société civile et d'autres parties prenantes sont donc importantes. Les États pourraient publier régulièrement un compte rendu exhaustif de l'usage fait des droits de contrôle des ressources naturelles et des résultats obtenus.

En outre, il faut prêter attention aux questions internationales soulevées par les industries extractives. Celles-ci n'ont pas le monopole des problèmes fiscaux internationaux, mais, étant donné la conjonction de l'importance relative des recettes qui en proviennent et de la faiblesse des capacités administratives dans beaucoup de pays d'AfSS, les problèmes de fiscalité internationale deviennent particulièrement aigus. On peut citer comme exemples de considérations internationales (Daniel, Keen et McPherson, 2010):

- **la concurrence en matière d'impôt sur les bénéficiaires des sociétés.**
On observe dans la plupart des régions un fléchissement régulier des taux de l'IS qui semble être le pendant d'une intensification de la concurrence fiscale due à la mondialisation. Keen et Mansour (2008) montrent que cela a été le cas en AfSS de 1980 à 2005, bien qu'à un degré généralement moindre que dans d'autres régions. On pourrait penser que les pays riches en ressources naturelles se préoccupent moins de ce phénomène puisque ces ressources sont immobiles jusqu'à l'extraction. Mais le phénomène pourrait avoir d'autres raisons, telles que la concurrence que se font ces pays pour attirer des compétences managériales et techniques ainsi que les investissements étrangers dans les projets d'exploitation. La menace d'une concurrence fiscale dans le sens de la baisse peut être atténuée dans une certaine mesure par la coopération internationale au niveau régional, par exemple sous forme de codes de conduite, de conventions

ou simplement d'échange d'informations. On en a une illustration récente avec le code minier commun mis au point dans L'Union économique et monétaire ouest africaine.

- **P'érosion par les conventions fiscales des impôts retenus à la source.** Il arrive qu'un pays négocie différents impôts prélevés à la source avec différents adhérents à ces conventions. Cela peut poser des problèmes, en particulier aux pays en développement qui négocient des accords avec des investisseurs cherchant à obtenir le taux le plus faible des diverses conventions conclues par le pays d'accueil.
- **les prix de transfert.** Il s'agit de la fixation des prix de biens ou de services par deux parties liées, par exemple une filiale et sa maison mère. Il y a abus lorsque les prix font l'objet de déclarations inexactes de façon à déplacer la source des bénéfices vers la partie où la fiscalité est la plus avantageuse. Ce comportement peut être difficile à détecter et à empêcher, surtout dans les pays dont les capacités administratives sont limitées. On peut atténuer le problème au moyen des références de fixation de prix qui existent dans les industries extractives et par la transparence; en outre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a formulé des principes directeurs en matière de prix de transfert.
- **le traitement fiscal des gains résultant du transfert de droits d'extraction.** Il est clair que le pays d'accueil doit bénéficier de la vente de ressources naturelles, mais moins évident de savoir comment y parvenir et concevoir le cadre juridique applicable. Il y a lieu de croire que la cession d'un actif s'explique par la perspective de rentes futures ; si l'on veut les imposer de façon appropriée, on ne doit pas forcément taxer la cession elle-même, et le faire peut même aboutir à une double imposition. Les pays développés ont trouvé différentes solutions à cette problématique. La Norvège, par exemple, ne taxe que la rente et pas les gains tirés de cessions d'actifs, alors que d'autres pays taxent ces gains, souvent selon des règles très complexes. Une fois que la question de la taxation des actifs est résolue, il reste à savoir qui doit effectuer les prélèvements. Sachant que les transactions sont souvent effectuées par des sociétés non-résidentes, la réponse à la seconde question n'est pas toujours évidente non plus. Les montants concernés étant souvent très élevés, en particulier dans les pays en développement, il s'agit d'un domaine politiquement très sensible.
- **la double imposition et les crédits d'impôt étrangers.** Le pays de résidence d'un contribuable a le choix entre deux possibilités pour taxer les revenus de source étrangère gagnés par ses résidents. La première est

l'imposition *mondiale* ou *selon la résidence*, avec laquelle un bénéficiaire généré à l'étranger est taxé dans le pays de résidence du contribuable. Les impôts payés dans le pays source peuvent donner droit à un crédit d'impôt. La seconde est l'imposition *territoriale*, le revenu n'étant alors imposé que dans le pays source. S'il y a coexistence des deux systèmes, une société internationale qui opère dans un pays pratiquant l'imposition territoriale, mais dont le pays d'origine pratique l'imposition mondiale, peut être soumise à une imposition plus importante dans son pays d'origine ou, en l'absence de crédits d'impôt, à une double imposition. Différents types de conventions de double imposition peuvent jouer un rôle important pour remédier à ces difficultés.

Lectures recommandées

Daniel, Philip, Michael Keen, and Charles McPherson, eds., 2010, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (Abingdon: Routledge). ISBN: 9780415781381.

International Monetary Fund, 2007a, *Guide on Resource Revenue Transparency*, available at <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>.

International Monetary Fund, 2010, *Managing Natural Resource Wealth (MNRW-TTF)*. Topical Trust Fund Program Document, available at <http://www.imf.org/external/np/otm/2010/110110.pdf>.

International Monetary Fund, 2012a, *Fiscal regimes for Extractive Industries—Design and Implementation*, IMF Policy Paper, August 15 (Washington: International Monetary Fund). <http://inec.usip.org/resource/fiscal-regimes-extractive-industries-design-and-implementation>.

Keen, Michael, and Mario Mansour, 2009, “Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization,” IMF Working Paper 09/157 (Washington: International Monetary Fund). www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23124.0.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, (Paris: OECD), available at www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricingguidelinesformultinationalenterprisesandtaxadministrations.htm.

Préserver l'intérêt public

Une gouvernance de qualité est indispensable pour que l'État reçoive un juste bénéfice financier de l'exploitation de ses ressources naturelles, mais aussi pour que les recettes qu'il en tire soient utilisées efficacement et équitablement. Alors que le gaspillage et l'abus des actifs publics sont particulièrement répandus dans les économies en développement riches en ressources naturelles, elles n'ont souvent que des moyens limités pour les prévenir ou les sanctionner. Les possibilités de corruption sont accrues par le nombre limité d'intervenants, la complexité technique des opérations et l'importance des rentes que l'on peut s'approprier. Or, les pertes de recettes publiques peuvent freiner la politique de développement et exposer l'économie à une instabilité d'origine externe.

Préserver l'intérêt public exige d'agir sur l'ensemble de la « chaîne de valeur » des industries extractives. De l'attribution des droits d'exploration et de développement au partage des rentes et des bénéfices jusqu'au suivi des dépenses ou de l'épargne publiques consécutives à ces activités, les autorités nationales doivent s'efforcer d'éliminer les possibilités de corruption et d'abus. Ainsi, l'absence de concurrence dans l'attribution des droits d'exploitation réduit l'aptitude de l'État à assurer l'efficacité de la production et ouvre la voie à la corruption au moyen d'arrangements entre initiés. De même, en ne dotant pas l'administration fiscale de ressources adéquates, on permet à des producteurs bien informés d'exploiter les failles de la fiscalité. Pourtant, la population peut ne pas avoir pleinement conscience de ces déficiences, car, tant que les recettes tirées des ressources naturelles ont certaines retombées positives visibles, on prête moins attention aux possibilités gâchées et au gaspillage.

Enjeu: établir la crédibilité et obtenir un soutien en faveur de changements institutionnels

S'engager à la transparence et à la responsabilisation est en général la clé d'une amélioration de la gouvernance. Encore une fois, cela vaut pour l'ensemble de la chaîne de valeur. Avant que l'extraction commence, un système d'appel d'offres ouvert pour l'attribution des droits d'exploration et de production, avec accès à l'intégralité des données concernées, attire les opérateurs les plus efficaces et limite le risque que les relations politiques et les pots-de-vin

déterminent l'octroi ou les termes des contrats. En aval, la publication de rapprochements authentifiés des versements des entreprises à l'État avec les recettes encaissées par celui-ci permet de s'assurer que les fonds ne soient pas détournés (encadré 7.1). Pour favoriser une utilisation efficiente et équitable des

Encadré 7.1. Certification des recettes pétrolières: l'exemple de la République du Congo

Les recettes pétrolières représentent près de 80 % des rentrées budgétaires totales de la République du Congo. En réaction aux déficiences constatées dans la plupart des domaines liés à la gestion pétrolière, en particulier le suivi de la production et des recettes, le gouvernement congolais a institué une certification trimestrielle effectuée par des auditeurs externes. Cette procédure n'est pas à proprement parler un « audit », mais il s'agit de l'établissement d'un rapport par une société d'audit indépendante choisie par le gouvernement; le rapport est publié sur Internet.

La certification s'appuie sur l'utilisation d'un modèle mensuel des recettes pétrolières conçu par la première société d'audit recrutée par le gouvernement il y a plusieurs années. Ce modèle utilise des paramètres budgétaires (impôts, royalties, dividendes, etc), les dispositions de tous les contrats de partage de la production, les coûts effectifs d'extraction du pétrole et le prix de celui-ci pour calculer précisément le flux de recettes revenant à l'État. De plus, au moyen du modèle, l'auditeur (i) compare la quantité de pétrole due à l'État (selon les termes des contrats de partage de la production) au volume déclaré par les compagnies pétrolières, puis fait des observations sur les écarts éventuels; (ii) calcule le montant des recettes devant être encaissées par le Trésor congolais. Le rapport de certification s'efforce de vérifier tous les renseignements obtenus auprès de sources indépendantes: états financiers des banques et des opérateurs de terminaux, documents d'expédition, informations émanant de la compagnie pétrolière d'État (SNPC) et des compagnies privées, renseignements donnés par le Trésor, rapports indépendants sur les expéditions et le stockage, et taux de change internationaux. Mais l'auditeur n'est pas forcément en mesure de disséquer toutes les opérations. Quand il trouve des différences qui ne peuvent être expliquées, il en fait état sous la dénomination « écarts ».

La procédure de certification pétrolière en vigueur au Congo constitue en principe un bon modèle pour d'autres pays qui ont des problèmes de faiblesse des capacités et de la gouvernance. Toutefois, son efficacité ne dépend pas seulement de la compétence et de l'indépendance de la société d'audit ainsi que de l'exactitude des informations données; elle est aussi conditionnée par un suivi actif des pouvoirs publics, car les contrats pétroliers peuvent être modifiés fréquemment. Sans ces informations, la nature des « écarts » ne peut être connue et—plus important encore—les lacunes des données diminuent l'intérêt de l'exercice.

recettes publiques, la mise en place de capacités adéquates de contrôle interne et externe, conjuguée à un examen transparent des rapports par le parlement, réduit les risques de dépenses superflues ou de paiements frauduleux.

La communauté internationale apporte une aide accrue à la mise en place de moyens destinés à améliorer la transparence et la gouvernance:

- L'un des aspects est la codification des bonnes pratiques en ce domaine, résumées dans le *Guide de transparence des recettes des ressources naturelles* du FMI, qui est désormais la principale source de conseils et d'exemples pour les pays riches en ressources de cette nature. La *Charte des ressources naturelles* a aussi pour but d'intégrer les meilleures pratiques.
- Le deuxième aspect est l'assistance technique, surtout en matière de politique fiscale, de contrats, de réglementation, de gestion financière publique et de gestion d'actifs.¹
- Le troisième aspect est l'encouragement au soutien par les pairs, par exemple dans le cadre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), à laquelle 37 pays bien dotés en ressources naturelles participaient en mars 2013, dont 20 pays de l'AfSS.
- Le quatrième aspect consiste à reconnaître explicitement que les sociétés internationales et les États souffrent des mêmes déficiences de gouvernance, tout en étant également responsables de la facilitation des pratiques de corruption et de l'accès limité aux informations sur leurs activités et leurs versements de fonds. Il existe maintenant dans un nombre croissant de pays importateurs de ressources naturelles une législation visant à empêcher les abus et demandant de publier l'enregistrement des versements. On peut citer l'exemple de la loi Dodd-Frank aux États-Unis.

Certains gouvernements font de la transparence un élément essentiel de leur système de gestion des recettes publiques tirées de ressources naturelles. Le Liberia, premier pays d'AfSS à s'être conformé à l'ITIE, a inscrit cet engagement dans sa législation au moment où il se relevait de la guerre civile. En Asie, Timor-Leste a décidé de compléter son adhésion à l'ITIE par l'adoption de cinq éléments de transparence (encadré 7.2).

¹ Un fonds fiduciaire multi-bailleurs dédié à la gestion des ressources naturelles a permis récemment d'augmenter sensiblement le soutien du FMI dans ce domaine.

Encadré 7.2. Les cinq principes de Timor-Leste pour la gouvernance et la transparence de la gestion des ressources naturelles

Timor-Leste a été le premier pays en Asie et le troisième dans le monde à se déclarer en totale conformité avec l'ITIE (encadré 7.3). Depuis lors, il a décidé de s'engager aussi à pratiquer une meilleure gestion, plus ouverte et plus solidaire des recettes tirées de ressources naturelles en adoptant un « modèle de transparence » en cinq points.

Adhésion aux normes internationales, ce qui comprend le plein respect des obligations de vérification et de participation des recettes énoncées par l'ITIE. Le produit des taxes et des royalties provenant de l'extraction du pétrole est intégralement transféré au fonds pétrolier de Timor-Leste. Pour assurer une responsabilité pleine et entière en matière de ressources, le montant des encaissements de l'État et sa correspondance avec les versements effectués par les entreprises d'extraction sont surveillés par un conseil composé de représentants d'autres pays, de donateurs, des industries extractives, des organisations de la société civile, des investisseurs et d'organisations internationales.

Meilleures pratiques de gestion de la richesse nationale; elles sont garanties par les règles qui régissent le fonds pétrolier et le cadre budgétaire, comme il est dit à l'encadré 3.4.

Éducation et information; elles sont facilitées par la diffusion à la radio et à la télévision (à peu près la moitié de la population est illettrée) du débat parlementaire de 13 jours sur le budget au cours duquel les ministres proposent et défendent leurs budgets.

Responsabilité et accessibilité; elles sont assurées par l'existence du Portail de transparence de Timor-Leste (www.transparency.gov.tl), qui donne accès à quatre portails spécialisés respectivement dans la transparence budgétaire, les marchés publics, les résultats de l'action gouvernementale (progrès sur le plan financier et matériel des grands projets conformément aux priorités de la stratégie nationale de développement) et la gestion de l'aide (informations sur l'aide passée, actuelle et future des bailleurs de fonds).

Communication et bonne gouvernance; elles bénéficient de la publication de toutes les décisions du Conseil des ministres (autorité suprême du pays) sur le site Internet officiel du gouvernement dans les deux jours suivant ses réunions hebdomadaires.

Enjeu: renforcer la gouvernance et la transparence

Sur quels points les gouvernements des pays exportateurs de ressources naturelles doivent-ils faire porter leurs efforts d'amélioration de la gouvernance et de la transparence? Les priorités diffèrent sensiblement

selon les pays. Ainsi, certains nouveaux entrants peuvent privilégier la clarté du cadre législatif de l'extraction de minerais, tandis que les pays exportant du pétrole depuis un certain temps sont sans doute tenus de s'intéresser aux moyens de stimuler le débat public sur les diverses options budgétaires envisageables au fur et à mesure que les revenus pétroliers déclinent. La démarche suivie varie aussi en fonction de l'histoire, de la culture et du système juridique. Mais il est possible de distinguer certains thèmes communs en englobant les différentes actions au sein des quatre piliers de la transparence budgétaire: (i) la clarification des rôles et des responsabilités; (ii) l'ouverture des procédures qui déterminent le recouvrement et l'emploi des recettes publiques; (iii) la diffusion active des informations budgétaires; (iv) le renforcement de la supervision.

Rôles et responsabilités

Le point de départ est la mise en place d'un cadre législatif indiquant avec précision qui possède les ressources naturelles et de quelles prérogatives disposent les différents échelons des pouvoirs publics pour attribuer des droits d'extraction, taxer et réglementer. Afin de limiter les éventuels abus découlant d'une répartition incertaine ou confuse des rôles et responsabilités, les actions suivantes peuvent être considérées:

- les procédures d'attribution de licences et de contrats doivent être ouvertes et non discrétionnaires. Tous les candidats doivent pouvoir obtenir l'ensemble des informations techniques en rapport et avoir connaissance du régime fiscal qui sera appliqué. L'Angola et le Nigeria, par exemple, ont ouvert les procédures d'octroi de licences en publiant les projets de contrats et en procédant au moins à certains appels d'offres avec offre unique ou offres variables. La publication de tous les contrats constitue aussi une bonne pratique; la République du Congo l'a fait pendant certaines périodes.
- une entreprise d'État exploitant des ressources naturelles qui joue aussi un rôle en matière de politique publique ou de réglementation ne doit pas se livrer à des activités commerciales. Certains pays limitent les possibilités de conflits d'intérêts en séparant les responsabilités au sein de la société nationale exploitant les ressources naturelles, mais il est toujours difficile de convaincre les partenaires opérationnels ou les concurrents qu'elle n'abuse pas de sa position privilégiée.
- si l'État détient des participations dans le secteur des ressources naturelles, il se doit d'expliquer comment cela contribue à l'équilibre entre le contrôle public, la maximisation des recettes et l'efficacité du secteur.

- il faut définir clairement les obligations éventuellement imposées pour le compte de l'État et sans remboursement aux entreprises publiques ou privées opérant dans le secteur des ressources naturelles. Il peut s'agir de formation, de développement des infrastructures ou d'aide aux communautés locales. À moins d'être expliquées dans la documentation budgétaire, elles risquent d'opacifier les priorités de dépenses et l'allocation des ressources.

Recouvrement des recettes publiques, dépenses et épargne

Il existera toujours des pressions pour dépenser immédiatement les recettes publiques tirées des ressources naturelles et des soupçons que le pays perçoive moins qu'il ne le devrait. Afin de répondre à ces préoccupations, on a intérêt à expliquer soigneusement pourquoi le gouvernement se montre prudent à l'égard de ces ressources instables et épuisables ainsi qu'à diffuser des preuves que ces richesses sont gérées équitablement et efficacement:

- le cadre budgétaire officiel doit définir avec précision le rôle des recettes issues de ressources naturelles ainsi que reconnaître leur finitude et leur instabilité, tout en mettant en place des règles et des structures institutionnelles favorisant la viabilité budgétaire, comme il est indiqué au chapitre 4. Cela permet de protéger ces richesses des pressions en faveur d'une dilapidation à court terme.
- il faut prêter une attention particulière à l'administration des impôts et à la gestion financière publique en raison des tensions suscitées par des flux de recettes substantiels et concentrés dans le temps.
- le gouvernement doit établir périodiquement des rapports indiquant le total des recettes liées à l'extraction ainsi que les modalités de leur recouvrement et de leur gestion. Si l'on veut se prémunir contre le vol des impôts et d'autres versements effectués par les entreprises avant qu'ils atteignent le Trésor, la participation à l'ITIE permet de rapprocher comptablement les décaissements des entreprises et les encaissements de l'État (encadré 7.3).
- les mécanismes d'investissement des produits de l'extraction—en actifs financiers (avec, par exemple, un fonds souverain) ou en investissements physiques (notamment sous forme d'infrastructures publiques)—et leur gestion doivent obéir à des règles transparentes comportant des incitations managériales bien ciblées et pleinement intégrées à la politique budgétaire.

Diffusion d'informations

La publication des propositions budgétaires du gouvernement est une bonne occasion d'améliorer la responsabilisation à l'égard des recettes issues des ressources naturelles. Si l'on présente au législateur, à la société civile et à la population en général un tableau clair et exhaustif de la contribution des industries extractives, couplé à des projets de politique publique et à des perspectives, il y aura plus de chances que les erreurs soient corrigées et que des alternatives judicieuses soient envisagées. Une communication intégrale exige:

- la diffusion d'informations approfondies à propos des opérations et des positions bilantielles passées en rapport avec les ressources naturelles, notamment l'endettement (avec d'éventuelles garanties), les actifs (fonds ou dépôts et « la richesse dans le sol ») et les activités quasi-budgétaires.
- la présentation détaillée par les entreprises publiques exploitant des ressources naturelles de leurs objectifs, activités, gouvernance, finances, relations avec le secteur privé et contributions aux recettes de l'État.
- des explications sur la façon dont les évolutions attendues, notamment sur le plan des engagements conditionnels et d'autres risques, concourront à la réalisation des objectifs de la politique budgétaire et à la viabilité des dépenses publiques.
- des rapports en cours d'exercice pour donner une réassurance quant à la transparence et permettre un suivi permanent des tendances. Ces rapports doivent publier régulièrement des données sur l'extraction, les prix et les encaissements de recettes publiques (au moins mensuellement pour la production d'hydrocarbures). La compagnie pétrolière nationale du Nigeria (NNPC) publie des chiffres sur la production mensuelle, bien qu'avec un certain retard.
- des rapprochements comptables, vérifiés indépendamment, entre les versements d'impôts des entreprises exploitant des ressources naturelles et les encaissements correspondants de l'État, en suivant de préférence la présentation des documents budgétaires. Les rapports de l'ITIE offrent un moyen optimal pour cela. Il faut aussi diffuser activement toutes ces informations sur Internet, dans la presse, à la télévision, à la radio et dans les publications internationales. Le Burkina Faso le fait pour les informations de nature budgétaire.

Supervision

Faute de compétence et d'honnêteté dans la gestion financière publique et l'administration fiscale, les revenus tirés des ressources naturelles sont voués à la dilapidation et au gaspillage. Pour consolider ces éléments:

- les procédures de contrôle et d'audit interne constituent une première ligne de défense. Il faut qu'elles s'appliquent à l'ensemble de la chaîne de recettes, y compris les entreprises publiques exploitant les ressources naturelles et la gestion des actifs. Des agences autonomes, comme la Commission des délits économiques et financiers au Nigeria, peuvent compléter ce travail. Tout pouvoir discrétionnaire éventuel des fonctionnaires du fisc doit être limité et défini avec précision.
- des mécanismes externes peuvent compléter utilement les organismes nationaux indépendants chargés du contrôle, tels que l'office national d'audit, dont les moyens ou l'autonomie sont souvent limités. Il est par exemple possible de faire appel aux sociétés multinationales pour effectuer des audits financiers et d'efficacité indépendants. L'ITIE offre un cadre international reconnu pour la communication des sommes versées à l'État par les entreprises.
- les entreprises exploitant des ressources naturelles—y compris celles à statut public—doivent appliquer les normes de comptabilité et d'audit reconnues internationalement, y compris en matière de publication. Les pays d'origine de nombreuses sociétés multinationales opérant dans ce secteur formulent aussi des normes anticorruption, tandis que la législation américaine prévoit désormais des obligations d'information sur les versements aux États—il s'agit des dispositions de la réforme de Wall Street et la loi sur la protection du consommateur opérées par la loi Dodd–Frank de 2010; il en va de même en Europe.

Encadré 7.3. Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

En mars 2013, vingt pays de l'Afrique sub-saharienne participaient à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). À cette date, sept d'entre eux étaient ou allaient devenir bientôt de grands producteurs de pétrole. Les autres pays, dotés de réserves connues d'hydrocarbures en quantité plus limitée, comptaient plutôt sur les métaux, les pierres précieuses ou le bois comme sources actuelles ou futures de recettes issues des ressources naturelles.

L'ITIE offre aux pays participants un mécanisme crédible d'information de leurs citoyens et de la communauté internationale sur les recettes procurées annuellement par les ressources naturelles. Lancée en 2002 en tant que première initiative avec une multiplicité de parties prenantes—États, entreprises et société civile—l'ITIE offre une méthodologie standardisée d'établissement de statistiques sur ce que les États disent tirer de l'extraction de ressources naturelles et sur ce que les entreprises d'extraction disent leur verser. Ses rapports périodiques analysent les différences qui apparaissent éventuellement entre les données des États et des entreprises, tout en donnant des informations relatives aux industries extractives.

Les participants à l'ITIE sont qualifiés de pays « candidats » ou « en conformité ». Pour se mettre en conformité, il faut passer un mécanisme de validation qui fixe des normes minimales pour les rapports de l'ITIE concernant notamment la fréquence, le champ d'application, la vérification des données et la participation de la société civile. En mars 2013, onze pays de l'AfSS remplissaient ces conditions. Les rapports ITIE sont consultables sur www.eiti.org

En mars 2013, les pays de l'AfSS en conformité étaient: le Burkina Faso, la République centrafricaine, la République du Congo, le Ghana, le Liberia, le Mali, le Mozambique, le Niger, le Nigeria, la Tanzanie et la Zambie.

En mars 2013, les pays de l'AfSS candidats étaient¹: le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, la Guinée, Madagascar, São Tomé et Príncipe, la Sierra Leone et le Togo. Les pays candidats ont mis en place l'ITIE, mais leurs procédures ne sont pas encore tout à fait conformes.

¹ Madagascar et la Sierra Leone étaient suspendus temporairement du statut de candidat en attendant « la solution du problème international actuel » à Madagascar « et des mesures de mise en conformité » en Sierra Leone.

Lectures recommandées

La principale source des bonnes pratiques pour préserver l'intérêt public dans les économies bien dotées en ressources naturelles est le *Guide de transparence des recettes des ressources naturelles* du FMI. Il traite de façon exhaustive les questions de gouvernance dans l'ensemble de la chaîne de valeur des industries extractives, en allant de la conclusion des contrats et de l'attribution des licences jusqu'au recouvrement des recettes et à la gestion des dépenses. Comme le *Code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques* du FMI, il montre la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités ainsi que les procédures budgétaires, de diffuser des informations au public et de donner des assurances d'intégrité. La Charte des Ressources Naturelles couvre les mêmes domaines, y compris un guide sur les meilleures pratiques d'États en gérant de grandes découvertes de ressources naturelles.

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) a publié des documents d'un grand intérêt sur la mesure et le rapprochement comptable des données de recettes publiques liées aux ressources naturelles, y compris un livre source et un ouvrage sur les progrès de l'ITIE dans le secteur minier. Les rapports de l'ITIE peuvent être consultés sur www.eiti.org. De nombreuses organisations représentatives de la société civile favorables à l'ITIE ont produit d'importants documents analytiques et de référence, parmi lesquels Revenue Watch et Global Witness.

EITI, 2011, *EITI Rules* (Oslo: EITI International Secretariat), available at <http://eiti.org/document/rules>.

EITI, 2009, *Advancing the EITI in the Mining Sector* (Oslo, EITI International Secretariat), available at <http://eiti.org/document/mining>.

Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing, Inc.). <http://reliefweb.int/report/angola/time-transparency-coming-clean-oil-mining-and-gas-revenues>.

International Monetary Fund, 2007a, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington: International Monetary Fund), available at www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf.

International Monetary Fund, 2007b, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington: International Monetary Fund), available at www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm.

International Monetary Fund, 2007c, "The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund). www.revenuewatch.org/training/resourcecenter/role-fiscal-institutions-managing-oil-revenue-boom.

McPherson, Charles, and Stephen MacSearraigh, 2006, "Corruption in the Petroleum Sector" in *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, ed. By Campos,

J. Edgardo, and Vinay Bhargava (Washington: World Bank). www.u4.no/recommended-reading/the-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level/.

Natural Resources Charter <http://naturalresourcecharter.org>

Revenue Watch Institute, 2010–2012, *Briefings, Fact Sheets, and Index* (New York: Revenue Watch Institute). www.revenuwatch.org.

World Bank, 2009, “Extractive Industries Value Chain,” African Region, Working Paper No. 125 (Washington: World Bank). www.eisourcebook.org/511_worldbankextractivevaluechain.html.

This page intentionally left blank

Bibliographique

- Arezki, Rabah, and Kareem Ismail, 2010, “Boom-Bust Cycle: Asymmetrical Fiscal Response and the Dutch Disease,” IMF Working Paper 10/194 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2011, “Public Investment in Resource Abundant Low-Income Countries,” IMF Working Paper 12/274 (Washington: International Monetary Fund).
- Brunnschweiler, Christa N., and Erwin H. Bulte, 2008, “The Natural Resource Curse Revised and Revisited: A Tale of Paradoxes and Red Herrings,” *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 55, No. 3, pp. 248–64.
- Collier, Paul, 2011, *Savings and Investment Decisions in Low-Income Resource-Rich Countries*, Centre for the Study of African Economies (Oxford: Department of Economics, Oxford University)
- , 2012, “Savings and Investment Decisions in Resource-Rich Low-Income Countries,” in *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).
- , and Anke Hoeffler, 2009, “Testing the Neocon Agenda: Democracy in Resource-Rich Societies,” *European Economic Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 293–308.
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, “Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency,” IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, Philip, Michael Keen, and Charles McPherson, eds., 2010, *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (Abingdon: Routledge).
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), 2005, *Source Book* (Oslo: EITI International Secretariat). <http://eiti.org/document/sourcebook>.
- , 2009, *Advancing the EITI in the Mining Sector* (Oslo: EITI International Secretariat). <http://eiti.org/document/mining>.
- Friedman, Milton, 1957, *A Theory of the Consumption Function* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

- Gylfasson, Thorvador, Tryggvi T. Herbertsson, and Gylfi Zoega, 1999, “A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth,” *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 3, pp. 204–25.
- International Monetary Fund, 2007a, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* (Washington). <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.
- , 2007b, *Guide on Resource Revenue Transparency* (Washington). <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>.
- , 2012a, “Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation,” IMF Policy Paper, August 15 (Washington).
- , 2012b, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington).
- , 2012c, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Background Paper 1,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington).
- , 2012d, “Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries: Analytic Frameworks and Applications,” IMF Policy Paper, August 24 (Washington).
- International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices—Santiago Principles*. <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>.
- Keen, Michael, and Mario Mansour, 2009, “Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization,” IMF Working Paper 09/157 (Washington: International Monetary Fund).
- Natural Resource Charter. 2010. *Natural Resource Charter*. <http://naturalresourcecharter.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2010, *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* (Paris: OECD). www.oecd.org/ctp/transferpricing/transferpricingguidelinesformultinationalenterprisesandtaxadministrations.htm.
- Ossowski, Rolando, Mauricio Villafuerte, Paulo Medas, and Theo Thomas, 2008, *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, IMF Occasional Paper No. 260 (Washington: International Monetary Fund).
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby, 2010, “A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management,” World Bank Policy Research Working Paper No. 5397 (Washington: World Bank).

- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," in *Leading Issues in Economic Development*, ed. by Gerald M. Meier and James E. Rauch (Oxford: Oxford University Press).
- , 1997, "Fundamental Sources of Long-Run Growth," *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 87, pp. 184–88.
- , 2001, "The Curse of Natural Resources," *European Economic Review*, Vol. 45, No. 4–6, pp. 827–38.
- Stijns, Jean-Philippe C., 2005, "Natural Resource Abundance and Economic Growth Revisited," *Resources Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 107–30.
- Thomas, Alun H., and Tamim Bayoumi, 2009, "Today versus Tomorrow: The Sensitivity of the Non-Oil Current Account Balance to Permanent and Current Income," IMF Working Paper 09/248 (Washington: International Monetary Fund).
- van der Ploeg, Frederick, and Steven Poelhekke, 2009, "Volatility and the Natural Resource Curse," *Oxford Economic Papers*, Vol. 61, pp. 727–60.

Expansion, récession ou prospérité?
L'exploitation des richesses naturelles
en Afrique subsaharienne

