

Dépenser ou distribuer

Rabah Arezki,
Arnaud Dupuy
et Alan Gelb

Les pays en développement peuvent dépenser la manne tirée des produits de base en investissements physiques, mais à court terme ils feraient peut-être mieux d'en distribuer une partie à leur population

LA MONTÉE du prix des produits de base depuis une décennie a rempli les caisses de l'État dans beaucoup de pays qui étaient déjà producteurs. Après une série de découvertes, on voit émerger de nouveaux producteurs de pétrole et de gaz, comme le Ghana, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie (tableau). Ils ne deviendront peut-être pas tous d'importants acteurs au niveau mondial, mais les recettes qu'ils vont en tirer seront substantielles et elles amélioreront leurs perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté.

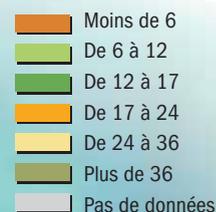
Pourtant, l'avenir n'est pas complètement rose. Les nouvelles recettes pétrolières vont presque certainement relâcher les contraintes sur les finances publiques, mais elles vont aussi créer des problèmes, comme le montre la situation dans d'autres pays riches en ressources. En effet, dans ces pays, beaucoup d'habitants restent pauvres malgré les abondants revenus tirés des ressources naturelles. Dans certains cas, la concurrence pour l'exploitation de ces ressources a déclenché ou entretenu un conflit interne. La diversification de l'économie pose un autre défi à long terme :

Graphique 1

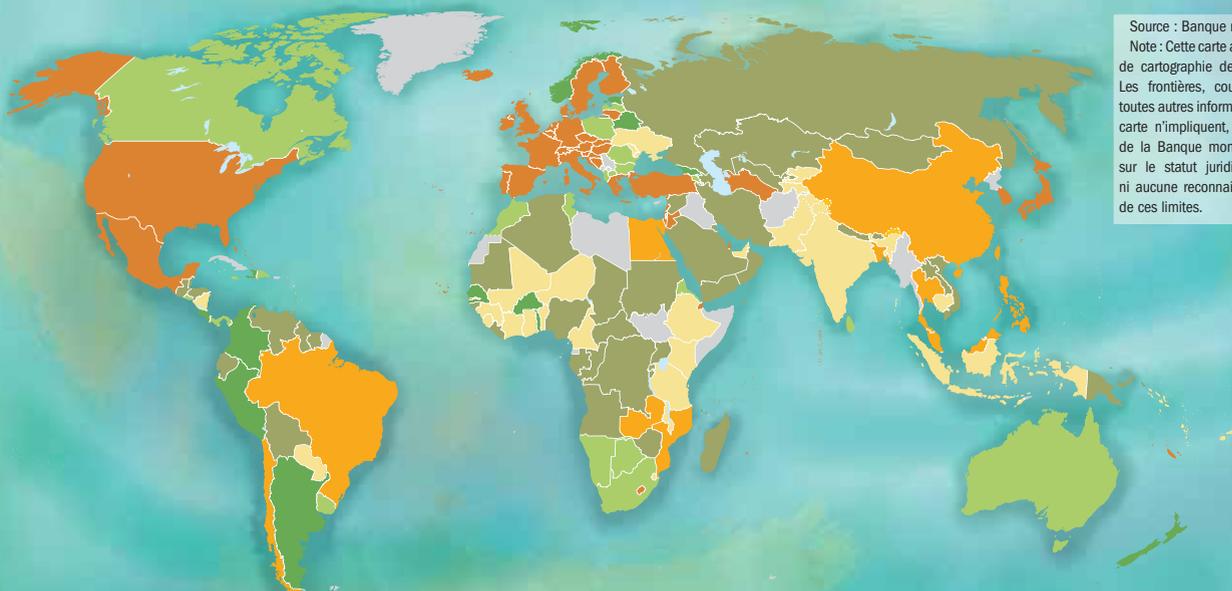
Au-delà des produits de base

La richesse des pays pauvres est généralement concentrée dans le capital naturel – gisements de pétrole et de gaz et réserves de minerai – tandis que les économies avancées sont passées du capital naturel au capital physique et humain.

(part du capital naturel en pourcentage)



Source : Banque mondiale (2006).
Note : Cette carte a été produite par l'Unité de cartographie de la Banque mondiale. Les frontières, couleurs, appellations et toutes autres informations figurant sur cette carte n'impliquent, de la part du Groupe de la Banque mondiale, aucun jugement sur le statut juridique d'aucun territoire ni aucune reconnaissance ou acceptation de ces limites.



L'aubaine

Les récentes découvertes de pétrole et de gaz en Afrique ne vont peut-être pas bousculer les marchés mondiaux, mais elles vont vraisemblablement assurer aux pays un important flux de recettes.

Pays	Date	Estimation des recettes
Tchad	1973	Pétrole, 1,5 milliard de barils
Soudan/Soudan du Sud	1979	Pétrole, 5 milliards de barils
Guinée équatoriale	1995	Pétrole, 1,2 milliard de barils
Ouganda	2006	Pétrole, 3,5 milliards de barils
Ghana	2007	Pétrole, 660 millions de barils
Afrique du Sud	2009	Gaz de schiste, 16 billions de mètres cubes
Mozambique	2010	Gaz, 2,8 billions de mètres cubes
Tanzanie	2010	Gaz, 6,5 billions de mètres cubes
Kenya	2012	Réserves à vérifier

Sources : Industrie et annonces de presse.

Note : La date indiquée correspond à la première découverte importante de réserves présentant un intérêt commercial probable.

les secteurs hors ressources naturelles ont tendance à devenir moins compétitifs sous l'effet de l'appréciation du taux de change.

On constate tous ces effets depuis quelques années, par exemple au Nigéria. Les problèmes de long terme inhérents au développement apparaissent dès que, pour rééquilibrer l'économie, il faut développer les industries non fondées sur les matières premières afin de produire des biens à plus forte valeur ajoutée et de créer des emplois quand les produits de base sont épuisés. Les économies avancées sont passées du capital naturel — gisements de pétrole et de gaz et réserves de minerai — au capital physique et humain (graphique 1). En revanche, la richesse des pays pauvres est généralement concentrée sur les ressources naturelles.

On avance habituellement que les pays doivent utiliser les recettes tirées des ressources pour financer leurs investissements publics. On peut toutefois se demander si c'est toujours la meilleure solution. Le manque de capacités administratives dans beaucoup de pays riches en ressources rend difficile un investissement judicieux et efficace. Ce manque s'explique non seulement par l'absence de compétences techniques pour identifier, mettre en œuvre et suivre les projets d'investissement essentiels. Il résulte souvent aussi de la corruption du secteur public qui permet aux personnes influentes de détourner les recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles, notamment par des contrats de construction à prix élevés qui se prêtent particulièrement à une mauvaise gestion. En conséquence, ce peut être une erreur dans certains cas d'augmenter fortement l'investissement public. Il peut s'avérer plus efficace à court terme de distribuer directement une partie de la manne aux citoyens et de compter sur leurs choix en matière de dépenses pour le développement d'activités indépendantes des ressources naturelles. À moyen et long terme, les pays devraient accroître leur capacité de gouvernement — investir dans la capacité d'investissement pour ainsi dire — afin de relâcher certaines des contraintes qui pèsent sur l'utilisation des recettes.

Éviter les erreurs du passé

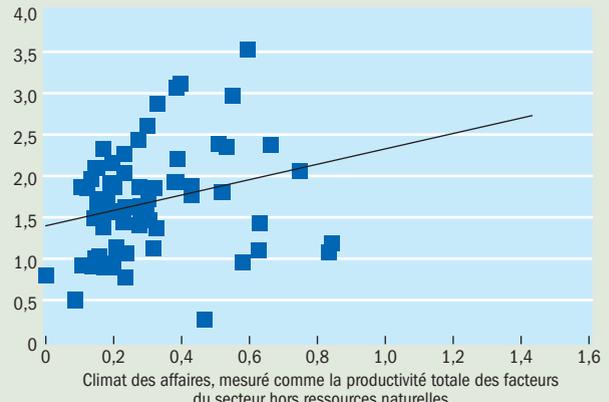
Pendant les booms des années 70, beaucoup de pays traditionnellement exportateurs de produits de base se sont lancés dans des dépenses publiques ambitieuses mais souvent trop coûteuses, notamment dans les infrastructures comme les routes, les ports

Graphique 2

Des évolutions divergentes

Bonne gestion de l'investissement public et bonne qualité du climat des affaires dans un pays ne vont pas toujours de pair.

(indice, qualité de la gestion de l'investissement public)



Sources : Kyobe *et al.* (2011); Heston, Summers et Aten (2006); Banque mondiale (2011); calculs des auteurs.

Note : Les données portent sur les pays à faible revenu pouvant bénéficier de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance du FMI. La qualité de la gestion est mesurée par l'indice de la qualité de gestion de l'investissement public, qui comporte 17 indicateurs couvrant le guidage stratégique et la préévaluation des projets, la sélection des projets, la mise en œuvre des projets et l'évaluation et le contrôle des projets. L'échelle va de 0 à 4, une note élevée indiquant une meilleure gestion. Le climat des affaires est mesuré par la productivité totale des facteurs (PTF) du secteur hors ressources naturelles, à savoir la part de la production de ce secteur qui n'est pas expliquée par la quantité d'intrants utilisée dans la production. La PTF est calculée de telle sorte que le maximum est de 1 et correspond au niveau actuel pour les États-Unis.

et les lignes de chemin de fer. Les études de cas évoquent des projets d'investissement qui ont été paralysés par l'inefficacité et ont contribué à fausser l'allocation des ressources (Gelb, 1988). Même quand les grands projets étaient menés à bien, ils s'avéraient souvent inutilisables parce que le gouvernement ne pouvait pas assumer le coût élevé de leur fonctionnement et de leur entretien.

Comme les recettes exceptionnelles provenant des produits de base entrent directement dans les caisses de l'État, elles donnent aux fonctionnaires d'amples occasions de les détourner à leur profit. La manipulation des dépenses publiques, surtout dans l'octroi des contrats de construction, est un obstacle important à une bonne utilisation des recettes exceptionnelles. Selon une étude de 30 pays exportateurs de pétrole sur la période 1992–2005, les fortes hausses du pétrole provoquent une nette aggravation de la corruption (Arezki et Brückner, 2012). Ce phénomène alourdit le coût de l'investissement public et en diminue en même temps la qualité. Un indice de la qualité de la gestion des investissements publics, établi par le FMI, montre que cette qualité est bien plus faible dans les pays exportateurs de ressources naturelles (Kyobe *et al.*, 2011). De plus, la flambée de dépenses déclenchée par les recettes pétrolières dépasse souvent le montant des ressources disponibles, amenant les pays producteurs, surtout si leurs institutions sont fragiles, à s'endetter (Arezki et Brückner, 2011).

Pour éviter les problèmes de ce type, les pays producteurs doivent prendre en compte leurs conditions institutionnelles quand ils déterminent le niveau et le type de dépenses à long terme après des rentrées exceptionnelles provenant des produits de base. On peut modéliser les décisions optimales de dépense pour les pays qui ont de faibles capacités administratives en supposant qu'à cause des inefficiences, dues à la médiocrité de



Une raffinerie de pétrole près d'Accra, capitale du Ghana.

la gouvernance et des institutions, le coût de l'investissement public dépasse sa valeur nominale, et on peut supposer que ce coût augmente avec l'ampleur de la manne. On peut aussi prendre en compte les conséquences d'une amélioration ou d'une dégradation du climat des affaires, qui influe sur la réaction de l'investissement privé aux occasions offertes par les dépenses publiques d'infrastructure. La conjugaison de ces deux conditions institutionnelles varie selon les pays (graphique 2). Certains ont une administration publique relativement solide, mais un climat des affaires médiocre (l'Algérie par exemple), tandis que d'autres, qui sont relativement mal notés pour la qualité de leurs institutions, ont un secteur privé assez efficient (le Kenya par exemple). Nous envisageons aussi une solution de rechange aux dépenses publiques : le transfert direct des recettes exceptionnelles aux citoyens pour compléter leur revenu salarial et leur donner davantage de possibilités d'investir et de consommer.

Des bienfaits pour la population

Il existe déjà des exemples de transferts directs des ressources exceptionnelles à la population. L'État d'Alaska aux États-Unis et la Province de l'Alberta au Canada versent à leurs habitants une somme annuelle fondée sur les recettes pétrolières. Chaque résident d'Alaska a ainsi reçu en 2009 environ 1.300 dollars (Ross, à paraître). La Mongolie distribue à sa population une partie de ses recettes minières et s'est récemment engagée à donner à chaque habitant un portefeuille d'actions préférentielles donnant droit à dividende. Cette politique repose sur un premier argument, à savoir que l'impôt a toujours joué un rôle dans la création des états modernes. En distribuant le revenu des ressources et en en prélevant une partie par l'impôt, les gouvernements améliorent le sens des responsabilités de la population, car les citoyens sont davantage incités à surveiller l'utilisation des fonds publics (Sala-i-Martin et Subramanian, 2003; Moss, 2011). D'autres arguments plus directs portent sur l'inefficience des dépenses publiques, surtout en cas d'augmentation des programmes de dépense, et sur le fait que le citoyen moyen n'en bénéficie pas toujours. Enfin, argument plus immédiat encore, il est de plus en plus évident que les transferts monétaires influent sur le développement et qu'il est possible de les mettre en œuvre judicieusement.

Les transferts sociaux fonctionnent. Ils sont l'un des mécanismes d'assistance au développement les plus efficaces et les mieux évalués, surtout quand ils sont subordonnés à une action des bénéficiaires, par exemple le maintien des enfants à l'école. Nombre d'études montrent que ces transferts aident les ménages à réduire la pauvreté, améliorent les indicateurs de croissance des enfants, encouragent la fréquentation scolaire et facilitent l'accès aux services de santé. De plus, rien ne prouve que les transferts aux pauvres les découragent de travailler. Au contraire, il semble qu'ils utilisent cet argent pour chercher un emploi. En outre, les transferts encouragent la production des ménages. Les ménages pauvres sont en effet moins limités par les déficiences des marchés du crédit et de l'assurance qui caractérisent les économies peu développées. Des transferts peu élevés mais fiables aident les ménages pauvres à accumuler des biens de production privés, à éviter les saisies en cas de crise, à obtenir de meilleures conditions de crédit et à se lancer dans des activités plus risquées et plus rentables. L'introduction de transferts dans des zones pauvres et éloignées semble aussi stimuler la demande et le développement d'un marché local. Les transferts sont de plus en plus intégrés aux programmes de protection sociale. Il apparaît que, bien souvent, ces programmes aident à la fois les bénéficiaires et l'ensemble du pays.

Récemment encore, il aurait été difficile, sinon impossible, de distribuer un dividende aux habitants des pays pauvres sans qu'une large part de la somme disparaisse ou soit confisquée par des fonctionnaires corrompus. Mais les nouvelles technologies permettent de transférer des fonds avec précision et efficacité, et à moindre coût. L'utilisation des téléphones portables et des cartes de paiement biométriques se répand même dans les pays dont les institutions et les capacités sont faibles. Par exemple, le programme de la Watan Card au Pakistan a fourni une aide à la reconstruction à plus de 1,5 million de ménages touchés par les inondations. Le système de prestations sociales d'Afrique du Sud utilise la même technologie, comme le programme d'aide aux miliciens démobilisés en République démocratique du Congo. La technologie biométrique peut remédier aux problèmes habituels que sont l'identification des bénéficiaires, la prévention des paiements multiples et l'élimination des bénéficiaires «fantômes». Gelb et Decker (2012) étudient 19 programmes. Ils n'ont pas tous été évalués à fond, mais les chiffres montrent qu'on peut les appliquer à grande échelle en assurant que la quasi-totalité des fonds arrive à destination si l'on utilise des techniques d'identification et de paiement qui apportent des avantages en plus des transferts, par exemple l'accès à un compte en banque pour constituer une épargne de précaution et l'amélioration des listes électorales. Comme ces technologies peuvent réduire au minimum le coût de la distribution uniforme d'un dividende pétrolier à toute la population, on peut supposer que les responsables peuvent utiliser une partie des recettes exceptionnelles pour fournir des transferts directs à un coût quasi nul.

Que faire?

L'intégration de tous ces éléments dans un modèle d'utilisation optimale des ressources permet de dégager plusieurs conclusions qui peuvent orienter l'action publique. Toutes les décisions doivent bien sûr être prises dans une perspective à long terme qui encourage à épargner quand le revenu provenant des ressources

naturelles est élevé pour pouvoir continuer à dépenser quand il est faible. En dehors de ces considérations, ce sont les caractéristiques institutionnelles qui déterminent la meilleure utilisation des recettes. La faiblesse de la capacité administrative abaisse le niveau optimal de l'investissement public et plaide en faveur d'une augmentation des transferts à la population. Il vaut mieux donner directement une partie des fonds aux ménages que de les gaspiller en dépenses inefficaces. De plus, toutes choses égales, plus les recettes exceptionnelles sont élevées, plus il faut diminuer l'investissement public, car le comportement des responsables qui cherchent à confisquer les recettes affaiblit encore la capacité du pays. Ces considérations militent en faveur des transferts.

Le climat des affaires joue aussi un rôle pour déterminer l'utilisation optimale des recettes provenant des ressources naturelles. Un bon climat — la sécurité et une réglementation stable qui encourage le secteur privé — peut compenser le manque de capacités et justifier une augmentation de l'investissement public. En effet, il est probable que les dépenses publiques vont encourager l'investissement privé productif, ce qui augmente le rendement de l'investissement public. La capacité de l'administration peut influencer sur le climat des affaires, mais bonne gouvernance et bon climat des affaires ne vont pas toujours de pair, comme le montrent les exemples ci-dessus. Les gouvernements des pays producteurs et les stratégies de leur économie doivent prendre en compte ces facteurs institutionnels quand ils déterminent l'utilisation de leurs recettes.

Investir dans l'investissement

La faible capacité de d'administration constitue une contrainte, mais elle n'est pas nécessairement immuable. Certains pays, comme le Chili, ont renforcé leur capacité; d'autres l'ont probablement affaiblie. On peut très bien dépenser une partie des recettes exceptionnelles pour améliorer la capacité du pays à gérer son programme d'investissement et à fournir les biens et services essentiels — routes, électricité et réglementation — dont le secteur privé a besoin pour prospérer. Pour étudier cette possibilité, nous avons étendu notre modèle de base en y introduisant la possibilité de réduire le coût de l'ajustement de l'investissement public au fil du temps — ce qui a un prix. Nous constatons que l'investissement public optimal augmente avec le temps, car le recours aux transferts diminue à mesure que l'augmentation du capital public attire de nouveaux capitaux privés et génère de nouveaux revenus salariaux. En général, plus le climat des affaires est favorable et plus les arguments en faveur de cette stratégie se renforcent. Il est moins intéressant d'accroître l'investissement public si cela ne stimule pas l'investissement privé dans une production utile. Il serait bon d'approfondir les recherches sur la modélisation de la capacité publique, les moyens d'investir dans cette capacité et le cadre temporel de cette politique.

Pour combattre la corruption, les pays exportateurs de produits de base pourraient assurer plus de transparence dans le traitement des recettes exceptionnelles. Par exemple, l'Initiative pour la transparence des industries extractives fixe une norme mondiale dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, tandis que la Charte des ressources naturelles, qui part de cette initiative, offre des principes plus détaillés pour que les gouvernements et les sociétés utilisent au mieux les possibilités de développement créées par la manne des produits miniers. Ces initiatives peuvent

servir de point d'ancrage pour accroître la transparence et le sens des responsabilités dans les pays riches en produits de base. Plus précisément, la publication des contrats pour les marchés publics peut améliorer la qualité de l'investissement et diminuer le coût des contrats et les dépassements (Kenny et Karver, 2012).

Les pays peuvent aussi améliorer leur capacité technique pour identifier et exécuter les projets. Le Chili, par exemple, soumet depuis trois décennies tous les projets publics à une analyse coûts-avantages méthodique et transparente. Ce pays a normalisé sa méthode d'évaluation des projets et séparé l'institution chargée de l'évaluation de celle qui propose le projet. Le Système national d'investissements est intégré au Ministère de la planification et géré avec le Ministère des finances. Conjuguer l'amélioration de la capacité technique et l'élimination de la corruption est le meilleur moyen d'exploiter les recettes exceptionnelles provenant des produits de base dans les pays en développement. ■

Rabah Arezki est économiste à l'Institut pour le développement des capacités du FMI, Arnaud Dupuy est professeur d'économie à la Reims Management School et Alan Gelb est chercheur principal au Center for Global Development.

Cet article est fondé sur le document de travail 12/200 du FMI rédigé par les mêmes auteurs, «Resource Windfalls, Optimal Public Investment, and Redistribution: The Role of Total Factor Productivity and Administrative Capacity».

Bibliographie :

- Arezki, Rabah, and Markus Brückner, 2011, "Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence from Panel Data Regressions," *European Economic Review*, Vol. 55, No. 7, p. 955-63.
- , 2012, "Commodity Windfalls, Democracy and External Debt," *Economic Journal*, Vol. 122, No. 6, p. 848-66.
- Banque mondiale, 2006, *Where Is the Wealth of Nations?* (Washington).
- , 2011, *Indicateurs de développement dans le monde* (Washington).
- Gelb, Alan, and associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: World Bank/Oxford University Press).
- Gelb, Alan, and Caroline Decker, 2012, "Cash at Your Fingertips: Biometric Technology for Transfers in Developing Countries," *Review of Policy Research*, Vol. 29, No. 1, p. 91-117.
- Heston, Alan, Robert Summers and Bettina Aten, 2006, *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Philadelphia).
- Kenny, Charles, and Jonathan Karver, 2012, "Publish What You Buy: The Case for Routine Publication of Government Contracts," *CGD Policy Paper 011* (Washington: Center for Global Development).
- Kyobe, Annette J., Jim Brumby, Zac Mills, Era Dabla-Norris, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency," *IMF Working Paper 11/37* (Washington: International Monetary Fund).
- Moss, Todd, 2011, "Oil to Cash: Fighting the Resource Curse through Cash Transfers," *CGD Working Paper 237* (Washington: Center for Global Development).
- Ross, Michael L., à paraître, "The Political Economy of Petroleum Wealth in Low-Income Countries: Some Policy Alternatives," in *Commodity Prices and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, ed. by Rabah Arezki, Catherine Pattillo, Marc Quintyn, and Min Zhu (Washington: International Monetary Fund).
- Sala-i-Martin, Xavier, and Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria," *IMF Working Paper 03/139* (Washington: International Monetary Fund).