

Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles



Département des finances publiques

Guide sur
**la transparence des recettes
des ressources naturelles**

Département des finances publiques

2007

© 2007 International Monetary Fund
Édition française © 2008 Fonds monétaire international

Édition anglaise

Production : Division des services multimédia du FMI
Composition : Alicia Etchebarne-Bourdin

Édition française

Section française

Département de la technologie et des services généraux
Traduction : Jean-Marie Macabrey
Production : Martine Rossignol-Winner

Cataloging-in-Publication Data

Guide on resource revenue transparency. French.

Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles/
Département des finances publiques — [Washington] : Fonds
monétaire international, 2008.

p. cm.

French translation of: Guide on resource revenue transparency
(2007).

Includes bibliographical references.

ISBN 978-1-58906-708-0

1. Revenue management—Government policy. 2. Transparency
in government. 3. Disclosure of information. 4. Petroleum products
—Economic aspects. 5. Gas industry—Economic aspects. 6. Mines and
mineral resources—Economic aspects. I. International Monetary Fund.
Fiscal Affairs Dept.

HD60.7. G85314 2008

Prix : 15 dollars EU

Les commandes doivent être adressées à :
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431, U.S.A.
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : www.imfbookstore.org

Table des matières

Abréviations et acronymes	v
Préface	vii
Aperçu général	1
Synthèse des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques pour la gestion des recettes dégagées des ressources naturelles	7
I. Définition claire des attributions et des responsabilités	13
II. Processus budgétaires ouverts	35
III. Accès du public à l'information	45
IV. Garantie d'intégrité	59
Encadrés	
1. Gaz naturel et transparence budgétaire	17
2. Régime budgétaire et «prélèvement» de l'État	20
3. La gestion prudente des richesses minérales du Botswana	38
4. Fonds de pension public norvégien — Global : une pratique optimale de gestion d'actifs	42
5. Éléments d'estimation de la valeur des actifs dans les pays en développement	52
6. Comptabilisation des réserves de ressources — Normes en cours d'apparition	54
Appendices	
I. Pays riches en hydrocarbures et en minerais, 2000–05 (tableaux)	64
II. Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007)	67
Bibliographie	73
Sites Internet	77

Abréviations et acronymes

CEN	Compagnie extractive nationale
CFMT	Cadre financier à moyen terme
CPN	Compagnie pétrolière nationale
CPP	Contrat de partage de la production
DFID	Ministère du développement international du Royaume-Uni
FMI	Fonds monétaire international
G-8	Groupe des Huit
GNL	Gaz naturel liquéfié
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
JODI	Joint Oil Data Initiative
NBIM	Norges Bank Investment Management
NPFG	Norwegian Pension Fund — Global
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMI	Obligation du marché intérieur
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSC	Organisation de la société civile
OSI	Open Society Institute
PDN	Plan de développement national
PIB	Produit intérieur brut
RONC	Rapport sur l'observation des normes et codes
RRN	Recettes dégagées des ressources naturelles
SEC	Security and Exchange Commission (États-Unis)
SGDD	Système général de diffusion des données
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UNFC	Classification cadre des Nations Unies
Le Code	<i>Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques</i>
Le Guide	<i>Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles</i>
Le Manuel	<i>Manuel sur la transparence des finances publiques</i>

Préface

Depuis sa publication sur le site internet du FMI en 2005, le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* est devenu une source de référence majeure. Je suis ravie que cette mise à jour soit disponible maintenant en version imprimée aussi bien que sous forme électronique. La publication de ce *Guide* coïncide avec la parution des versions révisées du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances* (2007) et du *Manuel sur la transparence des finances publiques*.

Le *Guide* complète le *Code* et le *Manuel* en appliquant les principes du *Code* révisé aux problèmes spécifiques rencontrés par les pays riches en ressources naturelles. Il propose des directives supplémentaires précises en matière de transparence, accompagnées d'explications et d'exemples des bonnes pratiques en vigueur dans des pays producteurs. Le *Guide* vise avant tout à aider les pays riches en ressources à résoudre les problèmes que posent la complexité technique ou la volatilité des flux de recettes tirées des ressources naturelles et, plus simplement, l'ampleur même des transactions visées. Il offre aussi un cadre d'évaluation des questions soulevées plus spécialement par les ressources naturelles dans les modules de transparence des finances publiques des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC).

De façon plus générale, le *Guide* met à la disposition des prestataires d'assistance technique et de la société civile une série de références fiables sur les bonnes pratiques et les pratiques optimales en matière de transparence des recettes tirées des ressources naturelles. À titre d'exemple, il a déjà été utilisé très largement par les nombreux participants à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Cela dit, le *Guide* va au-delà de l'ITIE en recommandant les bonnes pratiques à suivre dans l'utilisation des recettes dégagées par les ressources naturelles.

La publication du *Guide* montre que le FMI est convaincu que la transparence est fondamentale pour établir et maintenir la crédibilité dans la gestion des recettes tirées des ressources naturelles. La version révisée du *Guide* contient de nombreux renvois à la version révisée du *Manuel* et a été enrichie de nouveaux exemples de bonnes pratiques ainsi que de référence aux évolutions pertinentes survenues dans la période récente.

Je tiens à rendre hommage ici à tous les membres ou anciens membres du Département des finances publiques qui ont joué un rôle dans la production initiale et dans la révision du *Guide*, à savoir William Allan, Günther Taube, Charles McPherson, Philip Daniel, Jon Shield, Taryn Parry, Dawn Rehm, Lynn MacFarlane, Ezequiel Cabazon et Nadia Malikyar. Mes remerciements vont également aux nombreux collègues du FMI qui ont contribué à ce *Guide*, et en particulier à Martha Bonilla, du Département des relations extérieures, qui en a dirigé la publication et coordonné la production.

Teresa Ter-Minassian

Directrice

Département des finances publiques

Aperçu général

Rappel

1. Le présent *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* (ci-après, le Guide)¹ applique les principes du *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* (ci-après, le Code) à l'ensemble spécifique de problèmes auxquels sont confrontés les pays dont une part substantielle des revenus provient de telles ressources². Il doit servir de complément au *Manuel du FMI sur la transparence des finances publiques* (ci-après, le Manuel) en offrant un jeu plus détaillé de directives pour faire face aux difficultés que pose la seule ampleur de ces ressources à de nombreux pays, conjuguées à la complexité technique et à la volatilité des flux de transactions. Ce guide propose un cadre d'évaluation des questions relatives aux ressources qui peuvent être examinées dans les modules consacrés à la transparence des finances publiques des rapports sur l'observation des normes et codes (ci-après, les RONC de finances publiques)³. Tout aussi important, il présente un panorama synthétique des bonnes pratiques ou des pratiques optimales généralement admises en matière de gestion transparente des recettes dégagées des ressources naturelles (RRN) que les pays eux-mêmes, de même que le FMI, la Banque mondiale, les autres pourvoyeurs d'assistance technique et les organisations de la société civile, peuvent utiliser.

2. D'aucuns ont avancé que la richesse en ressources naturelles et la médiocrité des résultats économiques vont de pair (la «malédiction des ressources») et de nombreuses études ont cherché à expliquer la relation entre l'abondance des ressources et la performance économique⁴. Or, cette malédiction n'est nullement inévitable : plusieurs pays (dont le Botswana, le Canada, le Chili et la Norvège) semblent avoir réussi à bénéficier de cette richesse grâce à des pratiques de gestion prudentes et transparentes⁵. Une question essentielle pour beaucoup de pays consiste à définir les mesures nécessaires pour que leurs abondantes richesses naturelles demeurent une bénédiction. Outre ses effets négatifs éventuels sur la croissance, la richesse en ressources a dans de nombreux cas été considérée comme un facteur favorisant considérablement la corruption et l'agitation sociale. Dans plusieurs pays, le pétrole, les diamants et d'autres minéraux (et le bois) sont associés aux origines et au financement de guerres civiles et à leur cortège de coûts sociaux et économiques⁶. Les pays en

¹Cette version du Guide (mai 2007) remplace celle qui était affichée sur le site du FMI depuis juin 2005.

²L'expression «recettes des ressources naturelles» s'entend ici dans le sens des recettes provenant de l'exploitation de ressources naturelles. Même si certains des principes évoqués ont une application plus vaste, le Guide porte essentiellement sur les recettes tirées des hydrocarbures (pétrole et gaz) et de l'extraction minière.

³Depuis le démarrage de ses travaux sur les normes et codes à la fin des années 90, le FMI avait, en mars 2007, préparé les RONC de finances publiques de la moitié environ de ses membres. La plupart de ces rapports ont été publiés. Voir <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

(suite à la prochaine page)

⁴Auty (1997), par exemple, étudie cette relation entre différents groupes de pays riches en ressources naturelles au sens large sur la période comprise entre 1960 et 1990. Sachs et Warner (2000) montrent une forte relation inverse entre la croissance et la dotation en ressources sur un échantillon de 97 pays pour la période 1970–89. L'opinion susmentionnée n'est cependant pas incontestée. Hausmann et Rigobon (2003), s'ils souscrivent à la relation globalement inverse, soulignent que les pays riches en pétrole ont enregistré de bons résultats économiques dans les années 80, époque à laquelle l'activité pétrolière prospérait (contrairement à ce que l'on aurait pu attendre en présence du «syndrome hollandais»). Lederman et Maloney (2003) ont également mis en doute la solidité des conclusions de Sachs et Warner; ils ont fait valoir, dans leurs travaux ultérieurs (Lederman and Maloney, 2007) fondés sur une série d'études de cas, que la combinaison de ressources naturelles abondantes et de politiques et d'institutions appropriées peut contribuer de manière sensible à la croissance à long terme.

⁵Sala-i-Martin et Subramanian (2003) font ressortir l'importance des institutions en tant que variable explicative en démontrant (par une étude transversale et dans le cas du *Nigéria*) que l'impact des richesses en ressources est étroitement lié à la dégradation de la qualité des institutions qu'il entraîne, et que rares sont les effets dérivant des ressources naturelles en soi.

⁶Voir Collier (1999) pour un examen des coûts d'un conflit civil. Collier et Hoeffler (2004) analysent la rentabilité nette substantielle d'une transparence accrue par ses effets sur la prévention des conflits.

(suite à la prochaine page)

développement dont les capacités sont limitées doivent par ailleurs composer avec la complexité des transactions du secteur des ressources naturelles et avec les risques élevés qu'elles comportent⁷. Les tableaux de l'appendice I énumèrent plus de 50 pays qui peuvent être qualifiés de riches en hydrocarbures et en ressources minérales⁸. Bon nombre d'entre eux sont des pays à revenu faible ou intermédiaire où les RRN (surtout dans les pays riches en pétrole) représentent plus de 50 % des recettes de l'État ou du produit des exportations.

3. La contre-performance relative des secteurs hors matières premières de certaines économies riches en ressources naturelles s'explique en partie par la baisse graduelle de l'intérêt manifesté pour ces secteurs due à l'impact de la valeur croissante des exportations de matières premières sur le taux de change et la compétitivité (un phénomène connu sous le nom de «syndrome hollandais»). Une gestion macroéconomique et une politique de finances publiques prudentes peuvent atténuer cet impact, et une politique budgétaire transparente permettra de mobiliser l'appui du public pour la mise en œuvre des politiques et des choix de dépenses difficiles qui risquent de s'avérer nécessaires à plus long terme. Plus fondamentalement, toutefois, de nombreux analystes ont souligné le rôle essentiel de la transparence des finances publiques dans l'amélioration de la gestion des RRN qui favorisera une utilisation efficace des fonds publics, atténuera les risques d'instabilité des politiques macroéconomiques et améliorera la confiance dans le processus budgétaire⁹.

4. Étant donné les coûts éventuellement substantiels dérivant de pratiques non transparentes, la consolidation des institutions en vue de rehausser la transparence dans les pays vulnérables riches en ressources devrait s'avérer très rémunératrice au regard d'un investissement assez modéré. La transparence peut notamment contribuer à établir et à maintenir la crédibilité des mesures de collecte et de distribution des recettes tirées des ressources. C'est là une des raisons qui ont motivé la mise en place, en 2002, de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE)¹⁰. Ces dernières années, par ailleurs, un large éventail de bonnes pratiques de gestion des RRN (du pétrole et du gaz notamment) a fait l'objet d'un vaste consensus¹¹. Le présent guide s'inspire amplement de ces travaux et cherche à intégrer les recommandations relatives à la transparence tirées de ces sources au cadre proposé pour le Code.

5. Le Guide porte essentiellement sur les recettes effectives et potentielles dérivant des ressources non renouvelables, le pétrole et le gaz en particulier. La production pétrolière offre l'exemple le plus remarquable des problèmes que la richesse en ressources pose aux pays en développement : des flux de production et de recettes très substantiels et rapidement croissants, mais limités dans le temps, conjugués à une forte volatilité liée aux fluctuations des cours mondiaux. Quand une administration déficiente s'y ajoute, la détention de telles richesses favorise considérablement les politiques inopérantes, les comportements discrétionnaires et une corruption caractérisée, éléments qui pourraient tous concourir à un profil de croissance médiocre et à la dissipation, à terme, de la richesse pétrolière nationale¹².

6. Des difficultés analogues, quoique généralement de moindre ampleur, peuvent surgir dans la gestion d'autres ressources non renouvelables (par exemple cuivre, diamants et or). La plupart des pratiques proposées dans le

Guide s'appliquent donc avec la même force aux autres industries extractives. Chacune est confrontée à des problèmes particuliers; même dans celle des hydrocarbures, les difficultés associées à l'exploitation du gaz naturel diffèrent sensiblement de celles du secteur pétrolier et des facteurs spéciaux doivent être pris en considération dans diverses branches de l'industrie minière. Le Guide traite essentiellement du besoin commun à ces secteurs de gérer dans la transparence les actifs en ressources naturelles et les revenus qui en dérivent, mais relève également quelques-uns des aspects problématiques particuliers à certaines industries extractives qu'il convient d'examiner.

7. Certaines des pratiques proposées ici pour les industries pétrolières et minières sont applicables à un niveau très général aux actifs en ressources renouvelables, comme la sylviculture et la pêche, notamment en ce qui concerne la transparence du cadre juridique et du régime budgétaire, la justification des revenus dégagés de ces ressources, et une comptabilité et un audit performants des flux de recettes. Néanmoins, à une ou deux exceptions notables près, l'importance des flux de revenus que les États tirent de ces ressources ne pose généralement pas un problème d'ampleur analogue à celui dérivant de vastes ressources en hydrocarbures. Les difficultés liées à ces secteurs sont essentiellement la gestion de ressources communes, la prise en compte appropriée des coûts associés à l'environnement et l'établissement de règles prudentielles. Les problèmes de transparence relatifs aux secteurs particuliers des forêts et de la pêche dépassent le cadre du présent Guide.

Révisions du Code, du Manuel et du Guide

8. L'actualisation du présent Guide, publié à l'origine en 2005, visait principalement à incorporer les changements apportés au Code et au Manuel en avril 2007 — notamment la modification de l'ordre de présentation des quatre piliers de la transparence des finances publiques (et donc de l'enchaînement des chapitres du Manuel et du Guide) et les changements apportés à certaines pratiques optimales en matière de transparence budgétaire. (On trouvera le Code révisé à l'appendice II.) Parmi les révisions du Code présentant un intérêt particulier pour la transparence des RRN, on peut mentionner l'ajout des bonnes pratiques suivantes :

- Les dispositions contractuelles convenues entre l'administration publique et les entités publiques ou privées, y compris les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les exploitants de concessions publiques, doivent être claires et à la disposition du public. (1.2.4)
- La gestion des engagements et des actifs publics, y compris la concession de droits d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics, doit s'appuyer sur des bases juridiques explicites. (1.2.5)
- Le produit des principales sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et l'assistance extérieure, doit apparaître séparément dans la présentation du budget annuel. (3.1.4)
- L'administration publique doit publier un rapport périodique sur les finances publiques à long terme. (3.1.7)

⁷McPherson et MacSearraigh (2007) proposent un examen des enjeux qui entourent la «malédiction des ressources» et insistent sur les risques élevés et sur les conséquences possibles que peut entraîner ce phénomène dans le secteur du pétrole.

⁸Un pays est jugé riche en hydrocarbures et/ou en ressources minérales s'il satisfait aux critères suivants : 1) un pourcentage moyen de recettes dérivant des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes budgétaires totales en 2000–05 ou 2) un pourcentage moyen de recettes d'exportation des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes d'exportation totales en 2000–05.

⁹On trouvera dans Katz *et al.* (2004) une analyse des questions stratégiques et une application générale du code de transparence des finances publiques aux pays riches en pétrole de l'Afrique subsaharienne. Birdsall et Subramanian (2004), bien qu'ils argumentent en faveur d'une distribution directe d'un pourcentage des recettes pétrolières à la population dans le cas de l'Iraq, soulignent également que la communauté internationale doit mettre en place une politique globale visant à établir des normes de transparence et de gestion publique.

¹⁰Voir : <http://www.eitransparency.org/section/abouteiti>.

¹¹Diverses études analytiques de premier plan abordent cette question : Davis *et al.* (2003) et Banque mondiale, actes du *Petroleum Revenue Management Workshop*, 2004. On citera parmi les travaux opérationnels du FMI une assistance technique au *Timor-Leste*, une conférence sur la politique budgétaire dans les pays producteurs de pétrole qui s'est tenue à Washington en juin 2002, et les ateliers sur les politiques macroéconomiques et la gestion publique dans les pays africains exportateurs de pétrole organisés à Douala en avril 2003 et à Libreville en janvier 2004.

(suite à la prochaine page)

- Les achats et les ventes de biens publics doivent s'effectuer de manière ouverte, et les grandes transactions doivent être signalées séparément. (4.2.4)

9. On a par ailleurs reformulé certaines pratiques afin de définir d'une manière plus explicite certaines exigences telles que la définition d'un cadre de politique budgétaire à moyen terme et la réalisation d'un audit des comptes définitifs. Le Manuel actualisé aborde en outre d'une manière plus détaillée certains enjeux liés à la transparence des RRN, y compris les partenariats public-privé, les concessions et les garanties.

10. En plus de prendre en compte les pratiques renforcées du Code, le Guide a subi d'autres améliorations ayant trait notamment à l'examen des cadres à moyen terme, aux rapports à long terme, aux fonds liés aux ressources et au contrôle interne des flux de recettes. D'autres changements portent sur certaines évolutions récentes telles que la nouvelle structure de gouvernance pour l'ITIE. Enfin, d'autres exemples concrets de pays ont été ajoutés.

Travaux récents du FMI, de la Banque mondiale et d'autres organismes

11. Une des grandes priorités du programme de RONC sur les finances publiques consiste à assurer une couverture efficace des pays riches en ressources naturelles. Ces RONC s'appuient de plus en plus sur les informations fournies dans le Guide¹³. Par ailleurs, dans le cadre d'autres activités fondamentales, le FMI a intensifié sa collaboration avec les pays riches en ressources naturelles au travers d'activités de conseil et de surveillance, d'ateliers et de programmes d'assistance technique. Il les a notamment aidés à faire face au problème de la volatilité des prix des produits de base et les difficultés macroéconomiques et de politique budgétaire concomitantes. Des études réalisées par les services du FMI ont mis en lumière certains aspects critiques des régimes budgétaires dont il convient de tenir compte pour assurer la transparence des recettes associées aux ressources naturelles. Le FMI encourage aussi les pays à adhérer à la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) ou au Système général de diffusion des données (SGDD) qui préconisent, par exemple, la diffusion publique des chiffres mensuels ou trimestriels de la production pétrolière¹⁴.

12. Dans le cadre de ses travaux portant sur le secteur minier, le secteur pétrolier et les différents pays, la Banque mondiale s'emploie activement à promouvoir l'application de pratiques plus fonctionnelles de gestion des ressources, dans les entreprises nationales comme dans l'administration publique. Suite à un examen de ses opérations de prêt et d'assistance dans les secteurs de la production pétrolière, gazière et minière, elle a fait de la transparence des recettes une condition majeure à la poursuite de sa participation à de tels projets¹⁵. Les services du FMI et de la Banque mondiale ont travaillé en étroite collaboration sur le cas de plusieurs pays riches en ressources, comme l'Azerbaïdjan et le Nigéria.

13. À la suite de la Conférence d'Oslo, en 2006, l'ITIE, dont l'action est centrée sur la transparence des paiements et des recettes dans les économies riches en ressources naturelles, a acquis le statut d'organisation internationale. Un conseil de 19 membres réunissant cinq catégories de parties prenantes — pays

¹²Plusieurs pays riches en pétrole sont mal classés dans l'Index des perceptions de la corruption de Transparency International. Les résultats de l'enquête de 2006 peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.transparency.org/cpi/>.

¹³Voir, par exemple, les RONC sur les finances publiques du *Gabon*, 2006, et de l'*Indonésie*, 2006. Les pays riches en ressources dont les RONC ont été publiés sont mis en évidence aux tableaux 1 et 2 de l'appendice I. La liste comprend des pays producteurs de pétrole (par exemple *Algérie*, *Azerbaïdjan*, *Guinée équatoriale*, *République islamique d'Iran*, *Kazakhstan*, *Mexique* et *Russie*) et des pays producteurs de minéraux (par exemple *Chili*, *Ghana*, *Mauritanie*, *Mongolie*, *Papouasie-Nouvelle-Guinée*, *Pérou*, *République kirghize* et *Zambie*) évalués avant l'établissement du Guide.

¹⁴Voir <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

¹⁵Dans son rapport intitulé «Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review» (décembre 2006), le Groupe de la Banque mondiale insiste notamment sur le soutien important qu'il continue d'apporter à l'ITIE. Voir <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementationtomr2.pdf>.

bénéficiaires, pays bailleurs d'aide, organisations de la société civile, entreprises ou associations d'entreprises et investisseurs institutionnels — a été créé¹⁶. Le président du conseil d'administration est indépendant. Un petit secrétariat était mis en place en 2007 à Oslo. Le FMI et la Banque mondiale assistent aux séances du conseil à titre d'observateurs et dispensent des avis et de l'aide technique à l'ITIE¹⁷. Avec d'autres plans d'action plus généraux de lutte contre la corruption et d'amélioration de la transparence, les RONC de finances publiques et le processus de l'ITIE ont bénéficié d'un appui très solide de la part des pays du Groupe des Huit (G-8) au cours de leurs sommets successifs¹⁸.

14. Enfin, à l'échelle mondiale, l'Initiative JODI (Joint Oil Data Initiative) vise à relever la qualité des données concernant les marchés pétroliers et à en promouvoir la diffusion¹⁹.

Méthode et structure du Guide

15. La structure du Guide s'inspire de celle du Manuel. Il compte quatre chapitres correspondant chacun à un des quatre piliers de la transparence des finances publiques : 1) définition claire des attributions et des responsabilités; 2) processus budgétaires ouverts; 3) accès du public à l'information; et 4) garantie d'intégrité. Chaque chapitre énumère une série de bonnes pratiques de transparence des finances publiques s'appliquant à des catégories de ressources particulières et renvoie aux bonnes pratiques correspondantes énumérées dans le Code (référence à trois chiffres). Comme dans le Manuel, certaines des pratiques énoncées s'appuient sur des normes qui sont complémentaires au Code (les normes internationales de comptabilité et d'audit, par exemple)²⁰. Le Guide fournit en outre des exemples de pratiques nationales et des problèmes liés à leur application directement tirés de l'expérience des pays et d'études récentes à ces propos (il cite dans nombre de ces cas des références de sites Internet de manière à fournir un accès direct à des informations plus détaillées).

16. Le Guide est conçu pour être utilisé de manière similaire au Manuel en fournissant des renseignements complémentaires sur les pratiques recommandées pour l'exploitation des ressources. La mise en œuvre des pratiques recommandées est volontaire. Pour les pays riches en ressources naturelles comme pour d'autres, la participation à un RONC de finances publiques constitue une étape importante qui les aidera à cerner les domaines dans lesquels ils respectent déjà ces pratiques et ceux où il existe des carences substantielles, ainsi que pour montrer leur détermination à engager des réformes. Tout en offrant aux autorités nationales une source de références sur les bonnes pratiques, le Guide sert de base aux discussions avec les services du FMI et d'autres organisations internationales qui pourraient porter sur la fourniture possible d'assistance technique ou sur la réalisation d'autres activités conçues pour améliorer la transparence et la gestion des RRN.

17. Il importe tout particulièrement de tenir compte de la diversité des contextes nationaux dans les opérations visant à encourager la transparence des RRN. Le rythme des réformes doit être adapté à la situation de chacun d'eux. Les pratiques recommandées s'inspirent pour l'essentiel de l'expérience de pays

¹⁶Les organisations de la société civile (OSC) représentées au conseil sont Global Witness, le Open Society Institute (OSI) et Transparency International (Royaume-Uni). Le lancement de l'ITIE a bénéficié du soutien vigoureux d'une coalition de quelque 300 OSC qui ont lancé en 2002 une campagne intitulée *Publish What You Pay* (« Publiez ce que vous payez ») dont l'objectif central était d'obliger chaque société pétrolière et gazière internationale cotée en bourse à divulguer les sommes versées aux différents gouvernements. *Follow the money: A guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, du programme Revenue Watch de l'OSI présente un panorama des travaux de suivi de l'utilisation budgétaire des recettes pétrolières réalisés par la société civile. http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf.

¹⁷D'autres organisations internationales, y compris la Banque africaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), participent également aux activités du conseil et appuient le processus de l'ITIE.

¹⁸La déclaration d'Évian du G-8 (2003), « *Lutter contre la corruption et améliorer la transparence* », encourageait la participation aux RONC de transparence des finances publiques et la publication de ces derniers, qu'elle qualifiait d'outils importants. Cette position a été réaffirmée lors des sommets ultérieurs du G-8 et, plus récemment, au Sommet de Saint-Pétersbourg (<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>). Au Sommet de 2004 qui s'est tenu à Sea Island, quatre pays (*Géorgie, Nicaragua, Nigéria et Pérou*) ont présenté des programmes déclarant leur intention de remplir les objectifs de transparence budgétaire. Le Sommet de Gleneagles (2005) a approuvé l'ITIE.

(suite à la prochaine page)

avancés et de quelques pays émergents ou en développement qui s'emploient à améliorer leurs normes de transparence. Ces exemples fournissent des points de référence appropriés. Toutefois, beaucoup de pays en développement devront surmonter leurs contraintes de capacité intrinsèques avant de pouvoir appliquer de telles normes. Le Guide s'efforce donc de ne pas «placer la barre trop haut» et permet aux pays d'évaluer où ils se situent par rapport aux bonnes pratiques reconnues. Pour remédier aux carences, il faudra du temps, un engagement soutenu et un lien étroit entre les évaluations de la transparence des finances publiques, la réforme administrative nationale et l'assistance technique soigneusement conçue des organismes internationaux et bilatéraux.

18. Il faudra établir des priorités parmi les pratiques proposées, tant dans le temps qu'en fonction des conditions particulières à chaque pays. Il conviendra de donner une priorité élevée et immédiate à l'amélioration de la qualité et à la diffusion publique des données sur les opérations concernant les RRN, soit au moyen des mécanismes recommandés dans le cadre de l'ITIE, soit selon d'autres formats qui garantissent convenablement la qualité des données. La transparence des opérations relatives aux recettes courantes est une discipline dans laquelle bon nombre de pays à revenu faible et intermédiaire peuvent accomplir immédiatement des progrès mesurables, avec une assistance technique le cas échéant. Une priorité tout aussi élevée doit être accordée à la définition de mesures claires quant au rythme de l'extraction des ressources et de l'utilisation des RRN. Les cadres de politique budgétaire doivent tenir clairement compte de la nécessité de préserver la valeur d'actifs en ressources naturelles limités et d'utiliser de manière avisée le produit de leur vente. D'autres problèmes seront plus difficiles à résoudre, et les progrès seront donc forcément plus lents. L'incertitude est ainsi forte quant au montant des actifs en ressources naturelles détenus par les États, et des problèmes de méthode et de mesure compliquent l'estimation de leur valeur. Il est donc admis que les progrès dans l'application des pratiques de transparence recommandées pour estimer les actifs en ressources et l'intégration de ces estimations dans les comptes de patrimoine des administrations publiques et les calculs de la valeur nette seront limités à court terme, surtout dans les pays à revenu faible et intermédiaire.

19. Le Guide s'articule ensuite de la façon suivante. On présente d'abord une synthèse des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques pour la gestion des recettes dégagées des ressources naturelles. Les quatre chapitres suivants analysent ensuite de manière plus détaillée ces pratiques et les questions concomitantes. Le chapitre I traite de l'application des préceptes du Code relatifs à la clarté des rôles et des responsabilités de l'État ayant trait aux recettes tirées des ressources. Le chapitre II examine les questions associées à la transparence des processus budgétaires, en insistant sur la nécessité de mettre clairement en correspondance les RRN et les objectifs généraux de stabilisation et de viabilité des finances publiques à long terme. Le chapitre III porte sur la diffusion des informations, notamment l'application des directives de l'ITIE. Le chapitre IV met l'accent sur la garantie globale d'intégrité de la gestion des RRN. L'appendice I énumère les pays qui sont considérés comme riches en ressources pétrolières et/ou minérales. L'appendice II présente le Code révisé.

¹⁹Voir <http://www.jodidata.org/FileZ/ODTmain.htm>.

²⁰Le Manuel s'inspire, par exemple, des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE en ce qui concerne les déclarations des entreprises publiques — lesquels s'appliquent particulièrement au traitement des sociétés nationales qui exploitent les ressources naturelles —, du Code international de conduite des agents de la fonction publique des Nations Unies, et des Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations Unies.

Synthèse des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques pour la gestion des recettes dégagées des ressources naturelles

Nous présentons ci-dessous une synthèse des bonnes pratiques en matière de transparence des RRN proposées dans le Guide pour servir de fondement à une conformité volontaire. L'ordre de présentation s'inspire en gros de celui utilisé dans le Code, qui classe les pratiques en matière de transparence des finances publiques en quatre grandes catégories²¹. Les références à 3 chiffres renvoient aux bonnes pratiques correspondantes énumérées dans le Code révisé (2007).

I. Définition claire des attributions et des responsabilités

A. Cadre juridique pour les recettes provenant des ressources naturelles

1.2.4/1.2.5

Les droits de propriété de l'État sur les ressources souterraines doivent être clairement établis par la loi, et le pouvoir de concéder des droits d'exploration, de production et de vente de ces ressources doit être bien défini par les lois, règlements et procédures qui couvrent toutes les phases de la mise en valeur des ressources naturelles.

B. Régime budgétaire

1.2.2/1.2.4

Le cadre d'action publique et l'assise juridique des accords de partage des impôts ou de la production avec les compagnies extractives doivent être présentés au public de façon claire et exhaustive.

C. Autorité sur les flux de recettes et l'emprunt

1.2.2

La loi définit précisément l'autorité budgétaire sur les recettes et les emprunts associés aux ressources naturelles. Elle doit prescrire la divulgation intégrale des recettes, des prêts reçus, des dettes et du patrimoine qui leur sont liés.

²¹Les bonnes pratiques décrites dans le Guide sont celles dont l'expérience des pays laisse entendre qu'elles sont des éléments cruciaux de la transparence des RRN, et que tous les pays devraient prendre en compte pour mettre en place leurs systèmes de déclaration et de gestion des finances publiques. Par souci de clarté, on a choisi de présenter les éléments des bonnes pratiques de manière à mettre en valeur les problèmes stratégiques du secteur des ressources naturelles plutôt que de suivre rigoureusement la présentation du Code.

D. Participation au capital 1.1.5/1.2.4

L'intervention de l'État dans le secteur des ressources naturelles par le biais d'une participation au capital doit être pleinement dévoilée et ses conséquences doivent être expliquées au public.

E. Compagnies extractives nationales 1.1.4/1.1.5

La structure de participation des compagnies extractives nationales et leur responsabilité budgétaire par rapport au ministère responsable des ressources naturelles et du ministère des finances doivent être définies avec précision.

Les responsabilités commerciales doivent être nettement distinguées des obligations politiques, réglementaires et sociales.

F. Opérations quasi budgétaires des compagnies extractives 1.1.4/1.1.5

Les documents budgétaires doivent définir et décrire clairement les modalités en vertu desquelles les compagnies extractives nationales ou étrangères engagent des dépenses sociales ou environnementales ou fournissent des subventions aux producteurs ou aux consommateurs sans concours budgétaire officiel.

G. Administrations infranationales et recettes provenant des ressources naturelles 1.1.3

Les modalités régissant l'allocation ou la répartition des recettes provenant des ressources naturelles entre l'administration centrale et les administrations infranationales doivent être bien définies et traduire expressément les objectifs macroéconomiques et les objectifs de la politique budgétaire nationale.

II. Processus budgétaires ouverts**A. Politique budgétaire et recettes provenant des ressources naturelles** 2.1.2/2.1.4/3.1.7

Le cadre budgétaire doit comporter une déclaration de principes claire sur le taux d'exploitation des ressources naturelles et la gestion des RRN, et faire mention des objectifs budgétaires et économiques généraux de l'État, y compris la viabilité à long terme des finances publiques.

B. Politique budgétaire, fonds associés aux ressources naturelles et budget 2.1.5

Des mécanismes de coordination des opérations de tous les fonds établis aux fins de gestion des RRN avec d'autres opérations budgétaires doivent être clairement définis.

C. Opérations des fonds associés aux ressources naturelles 2.1.2

Les règles opérationnelles applicables aux fonds associés aux ressources naturelles doivent être clairement énoncées dans le cadre d'un schéma de politique budgétaire général.

D. Politique budgétaire et gestion des avoirs 2.1.2/1.2.5

Les politiques d'investissement concernant les avoirs accumulés au travers de l'épargne des RRN doivent être clairement exposées, notamment par le biais d'une déclaration contenue dans les documents budgétaires annuels.

E. Comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles 2.2.1

Le système de comptabilité publique ou les mécanismes financiers spéciaux doivent définir clairement l'ensemble des recettes publiques provenant des ressources naturelles et permettre de publier dans les délais prescrits des rapports périodiques complets, de préférence dans le cadre d'un rapport général sur l'exécution du budget. Les rapports doivent s'appuyer sur un exposé clair de la base comptable (caisse ou droits constatés) et des politiques comptables.

III. Accès du public à l'information

A. Documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles 3.1.1/3.1.4

La procédure budgétaire et les comptes définitifs doivent définir, décrire et rendre clairement compte de toutes les transactions associées aux ressources naturelles, y compris celles qui s'effectuent au travers de fonds associés aux ressources.

B. Information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN 3.1.4

Les rapports concernant les RRN versées à l'administration par les entreprises doivent être publiés dans le cadre de la procédure budgétaire et comptable publique.

C. Solde budgétaire 3.2.3

Les documents budgétaires doivent présenter, outre le solde budgétaire global et d'autres indicateurs budgétaires utiles, le solde budgétaire (primaire) hors matières premières comme indicateur des retombées macroéconomiques et de la viabilité de la politique budgétaire.

D. Information concernant l'endettement associé aux ressources naturelles **3.1.5**

Les rapports sur la dette publiés par l'État doivent mentionner tout nantissement direct ou indirect de la production ultérieure de ressources naturelles, dans le cadre d'un engagement préalable de production envers les prêteurs, par exemple. Tous les risques et obligations contractuels de l'État dérivant de cet endettement doivent être divulgués.

E. Informations sur les avoirs **3.1.5**

Les états financiers de l'État doivent déclarer la totalité des avoirs financiers détenus par l'État dans le pays et à l'étranger, y compris ceux découlant d'activités associées aux ressources naturelles.

F. Estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles **3.1.5**

Il convient de préparer des estimations de la valeur des actifs en ressources naturelles fondées sur les flux de production escomptés, en exposant clairement les hypothèses sur lesquelles elles s'appuient.

G. Information sur les éléments de passif éventuel et les activités quasi budgétaires **3.1.3**

Les éléments de passif éventuel de l'État et le coût des activités quasi budgétaires des compagnies extractives dérivant des contrats portant sur les ressources naturelles doivent être déclarés dans les comptes budgétaires ou dans les autres documents pertinents sous un format qui permettra d'évaluer les risques financiers et l'ampleur totale de l'activité budgétaire.

H. Risques financiers **3.1.3**

Les documents budgétaires annuels doivent tenir expressément compte des risques associés aux recettes provenant des ressources naturelles, notamment ceux ayant trait aux prix et aux passifs éventuels; les mesures adoptées pour y parer doivent être expliquées, et leur exécution surveillée.

IV. Garantie d'intégrité

A. Contrôle et audit internes des recettes provenant des ressources naturelles **4.2.5**

Les procédures de contrôle et d'audit internes applicables à la gestion des RRN au travers des comptes publics ou de fonds spéciaux et tout décaissement de ces recettes par le biais de fonds spéciaux doivent être clairement décrits et divulgués publiquement.

B. Transparence de l'administration fiscale 4.2.6/1.2.1

L'administration fiscale doit veiller à ce que les compagnies extractives comprennent leurs obligations et leurs droits. Les lois et règlements doivent définir précisément la marge discrétionnaire des fonctionnaires des impôts; l'adéquation des normes et compétences sectorielles ou des procédures particulières au secteur doit être sujette à révision.

C. Supervision des entreprises 4.3.1/1.1.5

Les compagnies extractives nationales et étrangères doivent satisfaire entièrement aux normes de comptabilité, d'audit et de publication des comptes universellement acceptées.

D. Surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'administration 4.3.1

Une instance nationale d'audit ou un autre organisme indépendant doit rendre régulièrement compte au législateur des flux de recettes entre les entreprises nationales et internationales et l'État, ainsi que de toute discordance entre les différents jeux de données relatives à ces flux.



Définition claire des attributions et des responsabilités

20. La gestion des recettes dégagées des ressources naturelles dépend dans une large mesure des rapports entre l'État, les compagnies extractives nationales (CEN) et les compagnies internationales. Il convient de définir clairement ces rapports à toutes les étapes de la mise en valeur des ressources. Les industries extractives peuvent influencer sur l'économie ou sur l'environnement à chacune de ces étapes, de l'exploration jusqu'à l'abandon des installations. L'exploration constitue habituellement l'étape la plus risquée de tout projet industriel d'extraction — même si les secteurs minier et pétrolier diffèrent de ce point de vue²² — et des dépenses importantes sont en général requises avant qu'une découverte puisse être confirmée. Les politiques publiques visant à encourager l'investissement par les compagnies internationales ou le recours aux CEN aux diverses étapes de la mise en valeur d'une ressource devraient être claires. Pour le secteur pétrolier, il convient d'insister sur une définition claire des attributions des compagnies pétrolières nationales (CPN). Ces dernières restent responsables d'une majeure partie de la production mondiale de pétrole, et elles exercent souvent une influence importante sur les politiques des administrations publiques. Le présent chapitre du Guide porte sur le cadre juridique qui régit ces rapports, le caractère particulier du régime budgétaire relatif aux compagnies extractives, le rôle au sens large des CEN (y compris leurs activités non commerciales) et la clarté des accords de partage des recettes conclus avec les échelons inférieurs des administrations publiques.

A. Cadre juridique pour les recettes provenant des ressources naturelles 1.2.4/1.2.5

Les droits de propriété de l'État sur les ressources souterraines doivent être clairement établis par la loi, et le pouvoir de concéder des droits d'exploration, de production et de vente de ces ressources doit être défini par les lois, règlements et procédures qui couvrent toutes les phases de la mise en valeur des ressources naturelles.

²²Les projets d'exploitation minière sont plus exposés à l'échec aux étapes de la mise en œuvre et de la production (chose très rare dans le cas du pétrole). Par ailleurs, le ratio des dépenses d'exploration sur les dépenses de mise en valeur a tendance à être plus bas dans le cas de l'exploitation minière.

Cadre juridique de base

21. La propriété en droit des ressources souterraines d'un pays est établie par la constitution et par les lois nationales, ainsi que par des lois sous-nationales dans certains cas. Le pouvoir de concéder des droits d'exploration, de production et de vente de ces ressources doit être aussi clairement établi par des lois, des règlements et des procédures couvrant toutes les phases de la mise en valeur des ressources naturelles. Le cadre juridique doit à cette fin permettre de concilier les intérêts divergents des principaux groupes d'intervenants : l'État, les investisseurs privés, les détenteurs des droits de propriété en surface; d'autres parties qui risquent d'être exposées aux répercussions sociales et environnementales des activités des industries extractives; et la société civile. S'agissant de la transparence budgétaire, il convient de porter une attention particulière à la clarté du cadre définissant les rapports entre l'État et les investisseurs (privés) puisque nombre des transactions découlant de ces rapports ont des incidences sur les finances publiques. Par ailleurs, la transparence du cadre juridique joue un rôle important dans la protection des intérêts des investisseurs étrangers et devrait contribuer à une utilisation efficace des ressources dans l'intérêt du bien public. L'établissement de lois et de règlements garantissant la gestion transparente des recettes et des actifs accumulés dans le cadre de la procédure budgétaire en vue de réaliser les objectifs nationaux revêt une importance croissante.

22. Le fondement constitutionnel est un facteur important, mais les textes constitutionnels diffèrent sensiblement sous divers aspects :

- degré de reconnaissance ou de garantie des droits fonciers privés ou interdiction faite à des intérêts privés ou à des étrangers d'acquérir des droits fonciers en général, et des droits miniers en particulier;
- possibilité d'accorder à des autorités ou à des organismes infranationaux le pouvoir de concéder des droits d'exploitation des ressources minières ou pétrolières, plutôt que de réserver ce droit à l'administration centrale;
- possibilité d'accorder certains pouvoirs particuliers de réglementation à des agences spéciales de l'autorité exécutive (par exemple la fiscalité, le taux de change, l'emploi ou la protection de l'environnement) ou à l'appareil judiciaire (règlement des différends).

23. Le cadre juridique devrait définir quels sont les agents ou les entités politiques habilités à concéder des droits d'exploitation des ressources minières ou pétrolières et à en réglementer l'utilisation. Dans la plupart des pays, l'État souverain est le propriétaire des ressources et il peut accorder des droits aux parties privées. Il exerce souvent cette prérogative par le biais d'un ministère sectoriel qui a en général pour mandat d'appliquer les lois et les politiques pertinentes ainsi que les décisions des autorités concernant, par exemple, le rythme de développement du secteur pétrolier, en délivrant des permis pour l'exploration de régions particulières. Dans certains pays comme l'Azerbaïdjan et l'Égypte, les permis doivent être ratifiés par le pouvoir législatif²³, même si cela n'entraîne pas nécessairement la publication des contrats ou de leurs résumés.

²³Au *Yémen*, les contrats de partage de la production deviennent des lois en vertu d'un décret présidentiel.

Étant donné, en particulier, l'impact macroéconomique sensible que peuvent avoir les hydrocarbures, les décideurs nationaux répugnent normalement à partager ce pouvoir avec les paliers inférieurs de l'administration publique (voir plus loin la discussion sur les pouvoirs des administrations infranationales).

24. Les industries extractives évoluent d'ordinaire aujourd'hui à l'intérieur d'un cadre juridique qui, tout en favorisant l'investissement étranger, définit clairement l'autorité de l'État sur toutes les étapes de la mise en valeur des ressources, de l'accès aux blocs de prospection jusqu'à la production et à l'abandon des sites. S'agissant de la transparence, le cadre juridique présente deux caractéristiques fondamentales : i) il cherche à éviter les complications inutiles et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire exagéré dans l'application des règles; ii) il encourage la divulgation de tous les accords budgétaires et quasi budgétaires. Il préconise à cet égard l'application de certaines pratiques telles que : i) la conclusion d'accords et le respect de conditions normalisées pour l'exploration, la mise en valeur et la production, en limitant à un niveau minimal le pouvoir discrétionnaire des autorités, même si ces conditions peuvent varier au fil du temps; ii) l'application de procédures d'attribution de permis claires et accessibles; iii) le recours à l'arbitrage (international) pour le règlement des différends; iv) la divulgation des dispositions des accords individuels de production conclus dans le cadre d'un permis ou d'un contrat. Ces pratiques sont relativement courantes dans les économies avancées et font l'objet d'une attention de plus en plus grande dans les pays en développement et les pays émergents riches en ressources. Nous reviendrons sur l'application de ces principes de transparence, d'abord en ce qui a trait aux procédures d'attribution de permis, et ensuite en rapport avec le régime budgétaire.

Procédures d'attribution de permis

25. La clarté et l'accessibilité des procédures d'attribution de permis sont des conditions essentielles pour assurer la transparence au cours des étapes subséquentes de la mise en valeur des ressources. Si on songe, par exemple, à l'industrie pétrolière, les pratiques d'attribution de permis varient tant par leur complexité que par les conditions qui y sont rattachées et par les conditions de divulgation des informations²⁴. On peut les regrouper, à la lumière de ces critères, en trois grandes catégories :

Adjudication publique — conditions fixes

26. L'adjudication publique dont les procédures sont clairement définies et pour laquelle on utilise des soumissions cachetées constitue la méthode de choix. Cette méthode est celle en vigueur au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, en Irlande, en Norvège et en Australie. Les redevances et les taxes sont exclues de la soumission et fixées par la loi. La décision d'octroi du permis est fondée sur les caractéristiques du programme de travail (et parfois également sur les dépenses prévues) décrites dans la soumission²⁵. Timor-Leste, nouveau pays producteur de pétrole et de gaz, s'est donné d'emblée pour objectif de mettre en place un système d'adjudication publique concurrentiel au plan international (basé sur le programme de travail offert). Les soumissions reçues et les contrats octroyés font l'objet d'une divulgation publique²⁶. À terme, les données sismiques et

²⁴Les droits miniers, quant à eux, sont souvent attribués dans l'ordre d'arrivée des demandes, un principe qui n'est que très rarement appliqué dans le cas des droits pétroliers.

²⁵Dans le cas des soumissions de programme de travail, les compagnies qui s'intéressent à un bloc particulier soumettent une proposition dans laquelle elles déclarent d'ordinaire le nombre de puits qui seront forés ou le volume des données sismiques qui seront recueillies. Elles précisent en outre la profondeur des puits et la nature des données sismiques recueillies, traitées et interprétées. On pourra juger souhaitable, en particulier pour l'octroi de droits miniers, de recourir à des soumissions fondées sur les dépenses minimales puisque la nature du programme de travail requis risque d'être plus incertaine dans le cas d'un gisement minéral.

²⁶Les améliorations apportées récemment aux systèmes d'adjudication de *Timor-Leste*, ainsi qu'à ceux de l'*Angola* et du *Nigéria*, sont résumées dans McPherson and MacSearraigh (2007).

les données de forage de l'adjudicataire retenu sont également publiées²⁷. Les États-Unis ont recours pour les projets de forage en mer à une adjudication publique assortie de conditions relativement fixes; les soumissions présentées et les permis octroyés sont portés à la connaissance du public, mais la décision de l'adjudicateur tient compte d'une prime de signature : une condition variable dont il sera question plus bas.

Adjudication publique — conditions variables

27. Dans certains pays, les conditions des appels d'offres sont très variables. Divers paramètres peuvent être pris en compte dans les soumissions cachetées : programme de travail, primes, taux de redevances, partage des recettes pétrolières, limites de recouvrement des coûts, et parfois même niveau de recettes fiscales. En règle générale, l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés est fixé par la loi et est donc exclu de la soumission. La divulgation de la soumission retenue et des contrats octroyés est un élément important de la transparence dans de tels cas, même si l'interprétation des données devient de plus en plus complexe à mesure que le nombre de paramètres pris en compte augmente. Les observateurs internationaux devraient être autorisés à examiner le processus d'adjudication.

Accords négociés

28. Les accords négociés se caractérisent par l'absence de soumissions cachetées et de délais fermes, et par le pouvoir discrétionnaire considérable exercé par le représentant de l'État (par exemple le ministère de l'énergie ou la CPN). Généralement, la divulgation des soumissions retenues n'est pas non plus obligatoire. Certaines des conditions sont fixées, mais la plupart restent en général négociables. Les compagnies présentent leurs projets à l'instance gouvernementale qui porte, à terme, son choix sur celles dont les propositions sont les plus concurrentielles. Cette méthode peut s'avérer passablement efficace, mais elle présente un risque accru de corruption. S'agissant de la divulgation, l'idéal serait de prévoir à tout le moins la publication *a posteriori* des contrats octroyés et des conditions d'attribution. L'Égypte présente un exemple utile de bonne pratique à cet égard : tous les contrats sont portés à la connaissance du public, que l'attribution des permis fasse l'objet d'accords négociés ou d'un processus d'adjudication.

29. Compte tenu du cadre dans lequel évolue actuellement l'industrie pétrolière, beaucoup de situations se prêtent mal à l'adjudication publique et aux appels d'offres concurrentiels. La plupart des bassins géologiques mondiaux sont parvenus à un état de maturité tel que les possibilités de découvertes importantes sont beaucoup plus limitées qu'autrefois. Les compagnies internationales — de plus petite taille, en particulier — ne peuvent plus se permettre d'investir dans l'exploration ni de divulguer leurs idées concernant les perspectives de mise en valeur aux autorités chargées de l'octroi des permis ou à leurs concurrents. Ainsi, un appel d'offres ordinaire lancé aux premières étapes de l'exploration de régions éloignées ou qui risquent de receler des réserves de gaz (voir la discussion portant sur le gaz naturel dans l'encadré 1) sera vraisemblablement

²⁷Les données acquises par un exploitant dans le cadre de son permis sont publiées soit à la fin des travaux d'exploration, de mise en valeur ou de production prévus dans le contrat, soit après un certain nombre d'années (8 ans en *Australie*; 35 ans pour les travaux des compagnies *américaines* dans le golfe du Mexique). Les données de clients multiples (obtenues par des entreprises de services qui assument un certain risque, pour aider les autorités à promouvoir les perspectives de mise en valeur des ressources) sont d'ordinaire commercialisées par ces entreprises pendant une période de 8 à 10 ans, après quoi elles deviennent publiques.

Encadré 1. Gaz naturel et transparence budgétaire¹

Le gaz naturel devient une source d'énergie de plus en plus importante au niveau mondial. Il est intéressant d'un point de vue environnemental, on prévoit une croissance rapide de la demande, et l'offre paraît devoir suffire aux besoins pour plusieurs décennies. Néanmoins, son développement se heurte à des difficultés particulières, tout à fait distinctes de celles des projets d'extraction pétrolière, principalement du fait qu'il dépend étroitement d'une infrastructure de transport coûteuse, mais aussi en raison de l'absence de prix de marché général. La nature de la production de gaz, outre ses conséquences économiques, présente des difficultés particulières pour l'établissement d'un régime budgétaire transparent.

Le gaz naturel, qui peut être présent avec le pétrole brut dans la roche-réservoir, est transporté par gazoduc ou, sur de plus grandes distances, par navire-méthanier sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). L'application de la technologie GTL («gas to liquid», c'est-à-dire production de distillats à partir du gaz par synthèse de Fischer-Tropsch) est de plus en plus considérée comme une alternative viable au GNL pour le transport du gaz sur de longues distances. Les contrats de livraison de GNL soulèvent des considérations différentes de celles des contrats de livraison de gaz par gazoduc, dont les droits de transit font souvent l'objet de négociations multilatérales. En outre, la chaîne du contrat GNL (production et liquéfaction, transport et réception au terminal) peut être décomposée en segments indépendants, ce qui permet au financement de s'effectuer de manière modulaire. Dans le contexte des économies de marché développées d'Amérique du Nord et d'Europe, la déréglementation a visé, avec un certain succès, à encourager la concurrence sur chaque segment de la chaîne du contrat gazier et à accroître le commerce de gaz, ce qui a abouti à des prix du gaz plus bas en général mais aussi plus instables.

Une grande partie des réserves mondiales de gaz naturel sont considérées inexploitable, car leur éloignement, le coût élevé du transport et des risques politiques souvent élevés rendent leur exploitation commerciale non rentable. Cependant, les perspectives d'exploitation commerciale de ces ressources «inexploitable» s'améliorent avec la hausse des prix du gaz et les progrès technologiques qui abaissent progressivement le coût des installations de GNL et de GTL.

L'emplacement des gisements, l'importance et le caractère concentré des investissements et l'interdépendance des segments de la chaîne du contrat (par exemple, sauf pour les très grandes compagnies, l'exécution d'un contrat de production n'est pas certaine tant qu'un accord de transport par navire n'a pas été conclu) tendent à créer un environnement qui favorise les accords négociés plutôt qu'une passation concurrentielle des marchés.

Lorsque la consommation intérieure est un élément important des projets de gaz naturel, les prix du gaz à la consommation devraient être établis sur la base au moins du recouvrement des coûts — et de préférence liés aux prix internationaux. Sinon, les subventions quasi budgétaires à l'utilisation du gaz naturel vont masquer l'activité de l'État, fausser la demande d'énergie et limiter l'intérêt de la ressource pour les investisseurs du secteur privé.

¹Texte tiré en grande partie d'Okogu (2002).

voué à l'échec à cause des risques élevés qu'il comporte et de ses coûts initiaux élevés. On a donc d'ordinaire recours à des accords négociés dans de telles situations. Toutefois, les bonnes pratiques de transparence exigeraient dans ce cas que tous les contrats signés soient publiés.

30. On s'inquiète souvent de ce que le processus d'adjudication publique, en exigeant la divulgation des conditions des contrats octroyés, risque de nuire à la position concurrentielle des administrations publiques et des compagnies qui s'y adonnent. Ainsi, pour des motifs de confidentialité commerciale, de nombreux pays optent pour des contrats négociés comportant des clauses de non-divulgation. Les autorités publiques (et, dans une certaine mesure, les compagnies) invoquent habituellement le risque que fait peser la divulgation des renseignements sur leur futur pouvoir de négociation. Toutefois, en pratique, les conditions des contrats risquent d'être largement connues au sein de l'industrie peu après leur signature. La publication des contrats ne semble donc nuire que très peu à l'avantage stratégique des parties prenantes. On peut même soutenir que l'obligation de publier les contrats devrait, en fait, renforcer la position de négociation des autorités publiques, puisque l'obligation de faire état des résultats de ces négociations à l'assemblée législative et au grand public contribue à inciter les autorités à négocier un marché avantageux.

B. Régime budgétaire

1.2.2/1.2.4

Le cadre d'action publique et l'assise juridique des accords de partage des impôts ou de la production avec les compagnies extractives doivent être présentés au public de façon claire et exhaustive.

31. Le niveau élevé des risques et des rendements ainsi que la longue période de développement des industries extractives font en sorte que le régime budgétaire de ces secteurs présente de nombreuses caractéristiques uniques, qu'il est en général complexe et, tel que mentionné ci-dessus, qu'il favorise l'adoption de dispositions discrétionnaires dans le cadre d'accords individuels. Idéalement, les pouvoirs publics souhaiteront mettre en place un régime qui, tout en attirant les investisseurs, leur réservera une part équitable de la rente tirée des ressources. Le régime budgétaire devrait être exposé clairement et complètement sous forme d'énoncés de politique et incorporé dans les lois sur les ressources et les lois fiscales.

32. Dans l'industrie pétrolière, mis à part la proportion importante de la production appartenant directement à l'État²⁸, il existe deux grandes catégories de régimes budgétaires utilisés pour déterminer le partage de la rente tirée des ressources entre l'administration publique et les investisseurs : i) un régime d'impôts et de redevances en vertu duquel les entreprises sont autorisées à explorer, exploiter et vendre les produits pétroliers, et sont assujetties en retour à une gamme d'instruments fiscaux et non fiscaux; ii) un régime de contrats de partage de la production (CPP) en vertu desquels les compagnies s'engagent à extraire la ressource et à la mettre en valeur, et sont autorisées en retour à conserver pour elles-mêmes une partie de la production²⁹. Un certain nombre d'autres accords budgétaires peuvent s'appliquer aux deux régimes. Le

²⁸Sur une production totale d'environ 81 millions de barils par jour en 2005, quelque 25 millions de barils ont été produits par les pays membres de l'OPEP du Moyen-Orient (*République islamique d'Iran, Koweït et Arabie Saoudite*, par exemple) sous des régimes de propriété publique partielle ou totale. Voir British Petroleum (2006) et Daniel (2002a).

²⁹Les ressources souterraines appartiennent habituellement à l'État, exception faite de quelques rares pays (par exemple les *États-Unis*) où la loi permet la propriété privée des minéraux souterrains. La propriété des hydrocarbures est habituellement transférée au détenteur de permis ou à l'entrepreneur au «point de livraison»; dans le cas d'un système de permis avec impôts et redevances, le détenteur du permis obtient la propriété de l'ensemble de la production à ce point, tandis qu'en vertu d'un CPP l'entrepreneur obtient la propriété de la portion qui lui revient.

CPP peut également prévoir le prélèvement de certains impôts ou de certaines redevances³⁰. En outre, il arrive souvent, même sous un régime de CPP, que les entrepreneurs payent un impôt en vertu d'une loi fiscale générale soit directement, soit indirectement par le truchement d'un mécanisme impliquant le partenaire public (habituellement la CPN). Cette pratique a évolué en grande partie pour répondre au souhait des compagnies de bénéficier d'un crédit pour impôt étranger dans leur pays de résidence. Les deux régimes peuvent être conçus pour réaliser des objectifs identiques en ce qui a trait au partage des recettes et de l'équilibre des risques et des bénéfices, et un régime budgétaire donné peut inclure des éléments des deux systèmes. Même si les CPP ne concernent qu'une infime portion de la production pétrolière mondiale, ils sont devenus le système de prédilection de beaucoup de pays en développement, notamment ceux qui mettent en exploitation de nouveaux secteurs ou qui procèdent à une refonte de leurs accords financiers³¹.

Systèmes d'impôts/redevances

33. Les pays industrialisés ont tendance à accorder leur préférence à des régimes d'impôts/redevances qui s'inspirent en règle générale des principes de base de l'impôt des sociétés et s'appuient donc sur de solides fondements juridiques en matière de fiscalité générale. Chaque type de système pose cependant des problèmes de transparence, et la nature même de l'investissement en cause rend l'imposition des ressources complexe. Nous décrivons ci-dessous les principaux éléments des régimes d'impôts/redevances. L'encadré 2 décrit les méthodes pratiques d'évaluation des recettes que se partagent l'État et l'industrie; il présente un aperçu sommaire de cette option et aborde plusieurs des aspects du régime budgétaire applicable à l'industrie pétrolière.

34. La gamme normale des instruments fiscaux s'applique aux industries extractives, et il est essentiel que la définition du régime budgétaire appliqué à l'industrie englobe l'ensemble des instruments utilisés. Les préoccupations relatives à la rentabilité et aux risques conduiront vraisemblablement à l'utilisation de taux spéciaux et à l'élaboration d'un régime propre à l'industrie, constitué de plusieurs instruments et conçu pour répondre aux besoins particuliers de l'État et de l'industrie. En principe, les politiques qui soutiennent un tel régime devraient être connues du public, et le traitement fiscal de l'industrie devrait faire l'objet des contrôles budgétaires normaux et de l'examen du public. Les régimes actuellement en vigueur sont très diversifiés. À une extrémité du spectre, comme l'envisageait Cordes (1995), le régime auquel sont soumises les compagnies extractives se compare à celui des autres industries et s'en distingue uniquement par l'ajout d'une forme quelconque d'impôt supplémentaire sur les bénéfices (par exemple un «impôt sur la rente des ressources») axé sur les activités à haute rentabilité, ainsi que d'une forme quelconque de redevance visant à assurer un apport minimal de recettes. À l'autre extrémité du spectre, des instruments et des taux divers peuvent s'appliquer au cas par cas de manière à optimiser le ratio des recettes de l'État par rapport aux risques qu'il court. Plus le système retenu est complexe et

³⁰Le recours aux CPP n'est pas commun dans le secteur de l'exploitation minière en roche dure (voir Kumar, 1995, p. 12).

³¹Voir Johnston (2004) et Sunley, Baunsgaard, and Simard (2003) pour en savoir plus sur les instruments utilisés sous chaque type de régime. Sunley et ses collaborateurs signalent que les deux tiers des 40 pays en développement et économies émergentes qu'ils ont examinés ont recours à des CPP qu'ils combinent en général avec une forme quelconque de redevance ou d'impôt sur le revenu.

Encadré 2. Régime budgétaire et «prélèvement» de l'État

En raison de la complexité des régimes budgétaires propres à chaque pays, une méthode commune d'analyse des CPP et d'autres dispositifs consiste à estimer sommairement une projection de la division globale des rentes entre la compagnie et l'État résultant de l'effet de tous les instruments. C'est ce qu'on appelle souvent le «prélèvement» de l'État (voir Johnston, 2004 et Kumar, 1995). En effet, l'estimation fond tous les mécanismes d'extraction de la rente en un impôt équivalent unique assis sur le flux net de trésorerie produit sur la durée de vie totale du projet.

Après la découverte initiale, et en particulier dans les régions frontalières, on ne dispose en général que de peu d'informations, et les négociateurs de l'État comme des compagnies extractives sont contraints d'incorporer diverses hypothèses de risque dans les projections. Cependant, après la signature du contrat et à condition que les risques soient clairement énoncés, un résumé global des projections et du prélèvement associé pourrait constituer un élément de transparence important. En fait, en l'absence d'un aperçu d'ensemble, la publication du contrat seul rendrait sans doute très malaisé d'en interpréter les clauses. Les données sur le prélèvement exercé par l'État dans les divers pays et projets sont d'un accès relativement aisé au sein de la branche, mais leur importance potentielle pour la transparence a été peu soulignée.

Un résumé effectué à ce niveau présente cependant des limitations évidentes, comme le souligne Johnston (2004). Entre autres choses, une statistique unique ne peut saisir la différence entre les risques respectifs encourus dans un régime budgétaire donné, et la couverture peut être incomplète (par exemple, les activités quasi budgétaires telles que la fourniture de services sociaux par les compagnies extractives sont souvent omises). En outre, ces données ne révèlent pas les différences dues à la structure du régime budgétaire (telles que la présence ou l'absence de *ring-fencing*) et les crédits d'impôt dont peuvent bénéficier les investisseurs étrangers dans leur pays d'origine.

Il apparaît nécessaire de standardiser davantage les méthodologies pour améliorer la transparence. À cet égard, il convient d'envisager les dispositions suivantes :

- Énoncer clairement les hypothèses sur lesquelles reposent les projections et estimations.
- Indiquer la sensibilité des résultats aux variations des principales variables (par exemple le prix du pétrole).
- Présenter le prélèvement à la fois sous forme de flux financiers actualisés et de flux financiers non actualisés.
- Estimer le taux de redevance effectif — ou le niveau minimum de la part revenant à l'État au cours d'une période comptable donnée.
- Communiquer au grand public des estimations *ex post* ainsi que des projections *ex ante* du prélèvement.

La publication des résultats de l'analyse du prélèvement par compagnie ou par champ se heurte à divers obstacles juridiques au niveau des compagnies. Pour des raisons tant techniques qu'administratives, la mise en œuvre de ce genre de réformes risque donc d'être lente. Cependant, lorsque la préparation des projections et des estimations du prélèvement est aisée, le fait qu'elles soient publiées peut constituer une première indication utile de la transparence. Il convient néanmoins de souligner que les projections et estimations des prélèvements n'indiquent en rien la rentabilité relative des champs et ne doivent pas être interprétées comme définissant une base de négociation. C'est plutôt que la mise à la disposition du public de ces données peut constituer un élément de publicité utile qui, associé à d'autres mesures, devrait contribuer à améliorer la transparence du régime budgétaire.

discrétionnaire, plus il est difficile de définir le régime budgétaire de base et d'assurer une meilleure transparence³².

35. S'agissant des meilleures pratiques envisageables, il devrait être possible de définir pour l'industrie extractive un régime fiscal de base constitué des impôts normaux applicables à l'ensemble des sociétés, mais auquel s'ajouteraient certaines dispositions (redevances, impôt sur les bénéfices supplémentaire)³³. Toute concession spéciale allant au-delà de ces dispositions devrait être assimilée à une dépense fiscale³⁴. Dans beaucoup de pays, toutefois, le régime est intrinsèquement complexe et discrétionnaire. L'objectif primordial de transparence dans de tels cas devrait être de tendre à une définition claire du régime budgétaire ainsi qu'à une réduction des options discrétionnaires.

CPP

36. En principe et par définition, chaque CPP est particulier et la description des politiques générales qui le sous-tendent dans les énoncés de politique de l'administration centrale ou dans les lois risque d'être moins claire. En pratique, toutefois, l'administration (ou la CPN) établit habituellement les contrats en vertu des pouvoirs que lui confère la législation générale sur le pétrole et mène fréquemment les négociations les concernant en s'appuyant sur une forme quelconque de modèle³⁵. Les paramètres de ce type de contrat peuvent demeurer indéfinis, ce qui ouvre la voie à la préparation de soumissions et à la négociation, et nombre des éléments importants des contrats peuvent faire l'objet d'ajustements au cas par cas. L'utilité d'une publication des contrats modèles risque donc d'être limitée pour la définition du régime budgétaire, à moins de s'appuyer sur des énoncés de politique clairs ou de faire l'objet d'une réglementation limitant la variabilité des contrats. La publication des contrats définitifs fournira par contre des informations plus utiles, sous réserve des contraintes décrites ci-dessus dans la section portant sur les *procédures d'attribution de permis*.

37. Les principaux paramètres des CPP sont la rémunération en nature retenue par l'entrepreneur pour couvrir ses frais (*cost oil*) et le solde de la production (*profit oil*) qui est partagé conformément à la formule convenue entre l'État (et/ou la CPN) et l'entrepreneur. La proportion des recettes pétrolières ainsi partagées peut être fixe, ou augmenter progressivement en fonction de critères de production, de prix ou de rentabilité. Selon les principes de la transparence, l'ensemble des paramètres du CPP devraient être portés à la connaissance du public au même titre que les taux d'imposition, les exemptions et les déductions lorsque le CPP est l'instrument central du régime budgétaire.

Autres éléments du régime

38. Le cadre politique général peut comprendre d'autres éléments : *ring-fencing*, impôts indirects, diverses formes de primes et d'autres paiements non fiscaux, clauses de stabilité des finances publiques et prises de participation. Ces éléments sont examinés un à un ci-dessous.

³²Pour un aperçu des divers régimes fiscaux applicables au secteur pétrolier, voir Daniel (2002b).

³³La *Norvège* fournit un exemple des pratiques optimales à cet égard. Le ministère du pétrole publie régulièrement, par voie électronique, des fiches d'information actualisées sur le secteur norvégien du pétrole qui décrivent le cadre financier et réglementaire de ce secteur (voir <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>). Le régime d'impôts/redevances s'inspire de l'impôt normal des sociétés (28 % en 2003) auquel s'ajoute un impôt spécial de 50 %. La politique sur la dépréciation et les déductions autorisées pour le calcul de l'impôt normal et de l'impôt spécial sont décrites clairement. En outre, les sociétés versent des redevances sur la production (un élément en voie d'être supprimé), des frais de superficie et une taxe sur les hydrocarbures. L'État perçoit également des dividendes de ses avoirs en actions (pour la plupart des gisements et des systèmes de transport du plateau continental).

³⁴Voir l'exposé général sur les dépenses fiscales dans le Manuel. La détermination de l'assiette de l'impôt pour les RRN est particulièrement complexe à cause des dispositions spéciales qui caractérisent ce type d'impôt (par exemple impôt supplémentaire sur les bénéfices, redevances). Il pourrait donc s'avérer préférable de traiter le secteur séparément, en lui attribuant une assiette particulière. Dans ces conditions, la déductibilité fiscale des dépenses sociales et environnementales requises constituera vraisemblablement l'élément principal du soutien procuré par l'État par l'intermédiaire du régime fiscal.

(suite à la prochaine page)

Ring-fencing

39. Le recours au *ring-fencing* (une technique qui permet de limiter l'aptitude des contribuables à regrouper les revenus ou les déductions propres à des activités, à des projets ou à des zones de permis différentes aux fins du calcul de l'impôt) a des répercussions importantes sur les recettes et sur l'encouragement des investisseurs. Son absence peut retarder les flux de recettes publiques puisque les déductions obtenues pour les nouveaux projets peuvent dans ces circonstances servir à contrebalancer les gains tirés de la production actuelle. En revanche, lorsqu'on l'utilise dans des circonstances appropriées, cette technique peut également aider à uniformiser les règles du jeu pour les nouveaux venus dans un projet d'exploitation des ressources en voie de maturation. À plus long terme, l'absence du *ring-fencing* pourrait permettre à l'État d'accroître ses recettes en stimulant l'exploration et la mise en valeur des ressources, au prix bien sûr d'un certain accroissement du risque pour les recettes publiques et d'un possible retard des flux précoces de recettes. Du point de vue de la transparence, il importe que les politiques publiques à cet égard soient clairement énoncées et que le système soit appliqué d'une manière uniforme et ouverte.

Impôts indirects

40. Les impôts indirects peuvent également jouer un rôle important dans le régime budgétaire. Les secteurs des ressources bénéficient souvent d'un traitement différent de celui réservé aux autres activités économiques soit du fait de leur nature particulière, ou à cause de l'utilisation d'incitatifs fiscaux pour attirer les investisseurs. Les impôts indirects peuvent constituer pour l'État une source importante de recettes précoces, mais peuvent également servir à stimuler l'investissement. Pour les besoins de la transparence des finances publiques, le coût des exonérations d'impôt indirect accordées en guise d'incitatifs fiscaux (y compris au titre des droits d'importation sur les intrants intermédiaires) devrait être clairement établi, qu'il fasse partie intégrante du régime budgétaire global ou qu'il soit calculé séparément à titre de dépense fiscale.

41. Les remboursements de taxes à la valeur ajoutée (TVA) présentent des problèmes spéciaux. Comme le signalent Sunley, Baunsgaard et Simard (2003), l'application d'un taux zéro fondé sur la destination des produits exportés équivaut à accorder aux exportateurs un remboursement net continu qui peut devenir un fardeau pour les services de gestion de l'impôt défectueux, particulièrement en périodes d'investissements très actifs. Plusieurs pays choisissent donc d'accorder des exonérations de TVA pour l'importation de biens d'équipement et d'autres facteurs de production de l'industrie, afin d'éviter la charge administrative que peuvent présenter les remboursements, même s'il peut s'avérer difficile, en particulier pour les services de gestion de l'impôt défectueux, de distinguer les facteurs utilisés par les industries extractives de ceux utilisés dans les autres secteurs de l'économie³⁶.

Primes et paiements non fiscaux

42. De nombreux pays utilisent divers types de primes pour tirer des recettes précoces des projets sans avoir à consacrer trop d'efforts à la

³⁵L'Indonésie a fait œuvre de pionnière dans l'utilisation des CPP pour le secteur pétrolier; elle utilise un modèle et certains paramètres économiques qui peuvent faire l'objet d'une soumission ou qui sont négociables. Les CPP indonésiens ne varient pas sensiblement d'un cas à l'autre, mais les révisions périodiques du régime fiscal ont donné naissance à différentes «générations» de contrats modèles. Voir l'analyse de cette question figurant dans le RONC de finances publiques de l'Indonésie pour 2006, paragraphe 11.

³⁶Sunley, Baunsgaard et Simard (2003) décrivent également les problèmes spéciaux rencontrés par les pays membres de la Communauté des États indépendants (CEI) qui avaient l'habitude d'appliquer une TVA fondée sur la provenance pour les échanges de pétrole et de gaz effectués entre pays membres de la CEI, et une TVA fondée sur la destination pour les autres secteurs. On envisage toutefois de modifier ces pratiques.

gestion. Comme indiqué plus haut, les primes de signature peuvent constituer un élément clé du régime budgétaire à l'étape de l'attribution des permis et constituent un outil efficace de génération de recettes précoces. Toutefois, dans le cas des projets à risque élevé faisant l'objet de contrats principalement négociés, ces paiements seront sans doute implicitement contrebalancés par des concessions faites ailleurs (ce compromis pourrait fort bien se justifier en termes de gestion du risque de l'État). Les primes versées avant la mise en œuvre des projets pourraient ainsi présenter certaines caractéristiques des prêts garantis par la production future de pétrole, dont le remboursement prendra implicitement la forme d'un traitement fiscal favorable à l'avenir. La divulgation sous une forme quelconque des conditions de tels contrats constitue donc un élément nécessaire de la transparence. Diverses autres formes d'instruments non fiscaux comme les frais d'attribution de permis ou les frais de location sont également utilisées, mais elles ne constituent en général qu'un élément relativement mineur du régime budgétaire global.

Clauses de stabilité des finances publiques

43. Les investisseurs souhaitent naturellement obtenir l'assurance qu'ils ne seront pas exposés à des changements défavorables du régime budgétaire. Pour répondre à ce besoin, de nombreux accords comportent des clauses de stabilité des finances publiques qui peuvent prendre des formes diverses : «gel» du régime fiscal à la conclusion de l'accord ou garantie de bénéfice de l'investisseur par le biais d'ajustements compensatoires en cas de changements d'ordre fiscal (dans les parts de production, par exemple). Même s'il est possible de concevoir des mesures de stabilité propres à minimiser l'impact sur la politique fiscale générale, de telles clauses peuvent s'avérer lourdes à administrer et limiter la souplesse de la politique fiscale. Elles réduisent en outre l'aptitude du législateur à adopter des lois sur les finances publiques. Par contre, elles peuvent s'avérer nécessaires dans des conditions de risques élevés et conduire à une hausse des recettes de l'État en réduisant la prime de risque des investisseurs. Elles peuvent par ailleurs rendre plus acceptable qu'elle ne le serait autrement l'adoption, dans d'autres secteurs, de politiques plus strictes. En tout état de cause, l'existence de telles clauses et leurs répercussions possibles devraient être connues du public.

C. Autorité sur les flux de recettes et l'emprunt 1.2.2

La loi définit précisément l'autorité budgétaire sur les recettes et les emprunts associés aux ressources naturelles. Elle doit prescrire la divulgation intégrale des recettes, des prêts reçus, des dettes et du patrimoine qui leur sont liés.

44. Le processus budgétaire devrait réserver aux RRN un traitement similaire à celui des autres recettes de l'État, et toute loi régissant le recouvre-

ment de ces recettes et les autorisations d'engager des dépenses devrait être conforme à la loi régissant le budget de l'État. Il arrive souvent, en pratique, que les lois régissant les paiements des entreprises soient d'abord exécutées hors du ministère des finances. Par exemple, la législation sur l'exploitation pétrolière ou minière impose habituellement le paiement de redevances qui sont recouvrées par le ministère ou par l'organisme chargé de l'application de cette législation. De même, un CPP peut être conclu soit avec le ministère du pétrole, soit avec la CPN. Le ministère chargé de l'application de la politique de finances publiques devrait toutefois être en mesure d'influer sur le niveau de ce type de paiements et sur la conception du régime budgétaire global. De plus, les lois portant sur les industries extractives devraient être conformes aux lois sur le budget général et sur la fiscalité.

45. Dans la mesure où les RRN sont perçues par une CEN, un fonds associé aux ressources naturelles ou des administrations locales, les raisons qui justifient de tels accords devraient être exposées clairement. Selon les bonnes pratiques, toutes les recettes de ce type devraient être versées au budget de l'État avant d'être affectées à des dépenses.

46. Le droit d'emprunter à des fins publiques devrait relever de l'autorité du ministère des finances, agissant pour le compte de l'État. Le produit de tels emprunts devrait être crédité à un compte bancaire géré par le ministère des finances ou par le Trésor, et les soldes crédités, les engagements contractés et les conditions des prêts devraient être divulgués intégralement. La transparence, dans ce cas, se mesure d'abord à l'existence d'un cadre juridique adéquat définissant clairement le pouvoir d'emprunter ainsi que les règles de divulgation et les mécanismes de surveillance. Le cadre juridique doit en outre être adéquatement respecté et les organismes de contrôle doivent jouir de l'autorité adéquate et des capacités voulues pour administrer la loi. L'emprunt ou la garantie d'un emprunt par une CEN devraient montrer la même transparence, compte tenu des incidences importantes qu'ils risquent d'avoir sur les finances publiques. Toutefois, dans certains pays en développement riches en ressources, il arrive souvent que la pratique s'écarte sensiblement de ces normes : il se peut que les prêts soient accordés sur la base de garanties de production future, dans le cadre d'un contrat négocié plutôt que d'un appel d'offres ouvert; il arrive souvent aussi que les conditions de ces prêts ne soient pas entièrement divulguées au public; enfin, il se peut que la décision d'emprunter ne soit pas assujettie aux règles habituelles de gestion financière et de contrôle par le ministère des finances et par la cour des comptes.

47. Les actifs associés aux ressources devraient également être soumis à des règles claires de divulgation, qu'ils soient détenus par le ministère des finances, par un fonds de ressources distinct (voir ci-dessous) ou par toute autre entité. Il importe également qu'ils soient traités comme faisant partie des actifs financiers globaux de l'État et que leurs variations soient considérées comme faisant partie intégrante du solde budgétaire global (voir chapitre III). Dans la mesure où on établit un compte de patrimoine intégral, les actifs devraient être communiqués comme faisant partie du bilan consolidé de l'État³⁷.

³⁷Ces pratiques recommandées sont conformes aux exigences du *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* (FMI, 2001a).

D. Participation au capital

1.1.5/1.2.4

L'intervention de l'État dans le secteur des ressources naturelles par le biais d'une participation au capital doit être pleinement dévoilée et ses conséquences doivent être expliquées au public.

48. Comme mentionné plus haut, la participation directe de l'État aux projets de développement des secteurs des ressources naturelles constitue un élément important du régime budgétaire d'un certain nombre de pays riches en ressources. Sunley, Baunsgaard et Simard (2003) indiquent que, dans 18 des 40 pays émergents ou en développement qu'ils ont examinés, l'État participe ou se réserve le droit de participer directement à des projets de mise en valeur des ressources naturelles et que la participation maximale varie dans ces pays de 5 à 50 %. L'État peut acquérir les actions à des conditions commerciales normales ou par le biais de diverses formes d'achats concessionnels, y compris l'échange contre des exonérations d'impôt et les «actions gratuites». On observe communément le recours à l'«intérêt passif» financé par les investisseurs privés où, après l'établissement de la viabilité commerciale, l'État contribue à des degrés variables aux coûts irrécupérables des projets à même sa part des bénéfices ou des recettes pétrolières³⁸. Certains systèmes offrent en outre à l'État l'option de prendre une participation au moment de la découverte de la ressource. En règle générale, toutefois, les conditions favorables de la participation de l'État comprennent une forme quelconque de réduction compensatrice appliquée ailleurs dans le régime budgétaire. Toutes ces concessions ainsi que leur coût doivent être divulgués de la façon la plus complète possible.

49. Si, comme il arrive généralement, l'État se réserve le droit de prendre une participation par l'entremise d'une CEN (dans certains cas, payée à même la part des bénéfices de la CEN ou les recettes pétrolières) ou du ministère des ressources, la forme de paiement et l'accord de partage de la propriété devraient faire l'objet d'une divulgation complète³⁹.

50. Lorsque l'État contrôle directement l'essentiel de la production, les paiements au budget sont versés sous forme d'impôts et de dividendes, ou sous d'autres formes de revenus comme, par exemple, le produit des ventes intérieures et extérieures directes de pétrole ou d'autres produits de ressources naturelles. Les bonnes pratiques de gestion d'entreprise exigeraient que les états de compte de la CEN soient publiés, et que la politique concernant les dividendes soit divulguée. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, peu de CEN satisfont actuellement à cette exigence. L'adhésion à l'ITIE exigerait un effort beaucoup plus considérable dans ce sens.

E. Compagnies extractives nationales

1.1.4/1.1.5

La structure de participation des compagnies extractives nationales et leur responsabilité budgétaire par rapport au ministère responsable des ressources naturelles et du ministère des finances doivent être définies avec précision.

Les responsabilités commerciales doivent être nettement distinguées des obligations politiques, réglementaires et sociales.

³⁸Daniel (1995) souligne que l'intérêt passif équivaut, à certains égards, à une taxe sur la rente des ressources. Il décrit d'une manière plus générale l'équivalence financière de diverses formes de prise de participation de l'État et d'accords de partage de la production.

³⁹Dans quelques pays, la participation directe accordée à l'«État» est en réalité détenue par des particuliers (en règle générale, des fonctionnaires). Une telle délégation apparaît à première vue foncièrement transparente, et les motifs de telles pratiques devraient être portés entièrement à la connaissance du public.

51. Les CEN sont devenues des intervenants importants, en particulier dans le secteur du pétrole⁴⁰. La propriété et le contrôle publics des ressources naturelles ont augmenté progressivement au cours des années 70, l'accent portant dans un premier temps sur la nationalisation et sur le contrôle des secteurs en amont. Par la suite, les administrations des pays exportateurs et importateurs de pétrole ont commencé à mettre sur pied des compagnies pour promouvoir les activités en aval, cherchant avant tout à s'assurer la maîtrise du prix au détail des produits pétroliers. Ces efforts ont conduit à une expansion rapide du rôle des compagnies nationales dans l'établissement de la politique pétrolière, et notamment à l'adoption d'une gamme de politiques non commerciales habituellement associées à l'État. L'aptitude de ces compagnies à attirer les compétences locales (et internationales) et la plus grande souplesse de leurs structures ont conduit, dans beaucoup de pays, à un déclin concomitant de la qualité et de l'autorité des administrations publiques traditionnelles. Même si nous avons assisté, au cours des récentes années, à une réévaluation critique du rôle des CPN en raison de leurs nombreuses lacunes, ces dernières continuent d'exercer une influence très grande sur les politiques de nombreux pays en développement et en transition⁴¹. Comme le décrit la section III C, certains pays seraient justifiés de songer à faire de l'équilibre budgétaire général du secteur public (CEN comprises) un indicateur clé de leur politique budgétaire.

52. McPherson (2003) décrit deux défis qui influent directement sur la transparence des finances publiques pour l'ensemble des CEN :

- Il conviendrait de séparer clairement les activités commerciales des activités non commerciales. Une piètre performance commerciale risque d'être due en partie à une mauvaise gouvernance et à l'absence de concurrence, mais le rôle très important joué par les compagnies dans la promotion d'une gamme d'activités non commerciales ou quasi budgétaires réduit la responsabilité de la gestion de ces deux types d'activités. La prestation de services non commerciaux est une responsabilité qui appartient avant tout à l'État et il importe, pour assurer la clarté de la politique de finances publiques, que ces activités soient placées sous la surveillance du ministère des finances⁴².
- La clarté est également requise pour la définition des rôles politique et réglementaire des CPN vis-à-vis du ministère sectoriel et du ministère des finances. Ces problèmes sont atténués lorsque ces compagnies consacrent l'essentiel de leurs énergies à des activités commerciales.

53. Il convient de procéder à une réforme en profondeur de la gestion des CEN pour trouver une solution adéquate à ces problèmes. Par ailleurs, une divulgation plus complète de la structure du capital social de ces compagnies et de leurs filiales constitue un élément central du gouvernement d'entreprise⁴³. Cette divulgation devrait inclure, le cas échéant, l'actionnariat des fonctionnaires et les enjeux plus généraux de bonne gestion publique (par exemple composition des conseils d'administration, pratiques d'audit). De même, les rôles politique et administratif de l'État ont généralement besoin d'être définis plus clairement. Il est essentiel de s'attaquer au manque de moyens et aux con-

⁴⁰Par exemple, McPherson (2003) indique que les CPN contrôlent 90 % des réserves mondiales de pétrole et sont responsables de 73 % de la production mondiale.

⁴¹Voir McPherson (2003).

⁴²En matière de transparence, la pratique optimale exigerait d'éliminer les opérations quasi budgétaires et d'inscrire les subventions directement dans le budget. Les bonnes pratiques de transparence budgétaire exigent au moins que les opérations quasi budgétaires soient clairement décrites et que leur rôle dans l'application de la politique globale de finances publiques soit expliqué. Même si le modèle norvégien décrit plus bas constitue un exemple utile de ce qu'on entend par clarté, il ne saurait être considéré comme le seul possible. La section suivante traite d'exemples particuliers d'opérations quasi budgétaires réalisées par les CEN.

⁴³Voir la discussion des Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise dans le Manuel.

traintes institutionnelles dans ces domaines pour réaliser la nécessaire réforme de la transparence et de la gestion dans les pays en développement. Le modèle du «trio norvégien» fournit à ce propos un exemple de la définition claire des rôles⁴⁴. Les réformes politiques et administratives sont, à plusieurs égards, des conditions préalables à l'amélioration de nombreux autres éléments de la transparence et de la gestion des ressources, la plupart des améliorations dépendant de la mise en place d'une hiérarchie claire des responsabilités.

F. Opérations quasi budgétaires des compagnies extractives

1.1.4/1.1.5

Les documents budgétaires doivent définir et décrire clairement les modalités en vertu desquelles les compagnies extractives nationales ou étrangères engagent des dépenses sociales ou environnementales ou fournissent des subventions aux producteurs ou aux consommateurs sans concours budgétaire officiel.

Opérations quasi budgétaires économiques et sociales

54. Les entreprises d'État, les institutions publiques et les banques centrales peuvent s'adonner à des opérations quasi budgétaires⁴⁵. Lorsque tel est le cas, le budget donne une évaluation trompeuse de la portée réelle des opérations budgétaires et, comme nous l'avons expliqué plus haut, contribue à estomper la distinction entre les responsabilités respectives de l'État et des entreprises d'État. Ces questions sont examinées longuement dans le Manuel, mais elles concernent tout particulièrement les pays riches en ressources dans lesquels les responsabilités de l'État sont transférées à des entités sectorielles qui concentrent aussi bien les ressources financières que les ressources de gestion⁴⁶. Voici quelles sont les principales catégories d'opérations quasi budgétaires des secteurs des ressources naturelles :

- **Opérations quasi budgétaires dans le secteur de l'énergie** : production par les CEN de produits (en particulier, d'énergie) à des prix inférieurs au prix de revient ou au prix du marché pour la consommation intérieure.
- **Opérations quasi budgétaires liées aux dépenses publiques** : prestation par les CEN ou par les compagnies internationales de services sociaux ou de biens publics normalement offerts par les administrations publiques.
- **Opérations quasi budgétaires liées à l'emploi** : création d'emplois dans les CEN et activités connexes allant au-delà de ce qu'on attendrait normalement d'une compagnie dont les opérations sont de nature strictement commerciale.
- **Opérations quasi budgétaires liées à l'emprunt** : utilisation de l'influence de la compagnie pour emprunter des fonds au nom de l'État.

55. Les opérations quasi budgétaires dans le secteur de l'énergie provoquent des distorsions du marché et conduisent à sous-estimer l'ampleur des activités de l'État et l'importance du déficit budgétaire. La fourniture d'énergie à bas

⁴⁴L'application des politiques et l'attribution des permis, ainsi que la gestion de l'impôt pétrolier et des questions financières connexes relèvent de l'État (par exemple, du ministère du pétrole ou du ministère des finances). La Direction du pétrole émet à l'intention du ministère du pétrole (dont il relève) des avis techniques, gère les données techniques et assure l'application des règlements techniques. La CPN (Statoil) concentre ses efforts sur les opérations commerciales, rôle qui a récemment été renforcé par une privatisation partielle. Voir McPherson (2003, p. 200).

⁴⁵Une définition large inclurait l'ensemble des opérations qui peuvent en principe être reproduites en vertu de mesures budgétaires particulières prenant la forme de dons explicites ou de dépenses directes. Les opérations quasi budgétaires typiques ayant une importance macroéconomique critique comprennent la mise en place de régimes à taux de change multiples, la fourniture de garanties ayant trait au taux de change, l'application de barrières commerciales non tarifaires, la restriction du crédit et les prêts dirigés à des taux inférieurs au taux du marché, et la fourniture de biens et de services par des entreprises d'État à des prix inférieurs au prix du marché ou au prix de revient.

⁴⁶Des états décrivant les opérations quasi-budgétaires sont essentielles à la transparence budgétaire. Ces états devraient au moins préciser l'objectif de chacune de ces opérations, ainsi que sa durée et les bénéficiaires visés. Par ailleurs, il convient de procéder à une certaine appréciation des conséquences budgétaires potentielles et, si possible, à leur évaluation quantitative. Voir les chapitres I et III du Manuel pour de plus amples informations.

prix représente en particulier une subvention implicite non ciblée qui stimule la surconsommation et le gaspillage par les foyers, les entreprises et les autres utilisateurs et peut de ce fait avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement. Le maintien de telles subventions entraîne une mauvaise affectation des ressources et risque de créer une dépendance non viable à l'égard d'une énergie à rabais. Ce type d'opération est courant dans beaucoup de pays riches en énergie. Dans la section précédente, nous avons traité de ses conséquences sur la responsabilité de gestion des activités commerciales et non commerciales.

56. Les opérations quasi budgétaires dans le secteur de l'énergie peuvent prendre des formes diverses et peuvent être le fait de compagnies internationales autant que de CEN. Comme indiqué plus haut, les plus importantes de ces activités ont trait en règle générale à la fourniture, par des entreprises d'État, de pétrole ou d'autres sources d'énergie à des prix inférieurs aux prix du marché qui, dans certains cas, ne couvrent même pas les coûts d'exploitation⁴⁷. Il arrive même parfois que les subventions accordées de fait aux consommateurs soient encore plus généreuses lorsque les sociétés parapubliques d'énergie tolèrent l'accumulation d'arriérés par les consommateurs⁴⁸. On observe dans le secteur du pétrole un type particulier d'opération quasi budgétaire : l'émission d'«obligations du marché intérieur (OMI)». De tels arrangements, qui exigent souvent des compagnies pétrolières (étrangères) la vente d'une partie de leur production de pétrole brut sur le marché intérieur à des prix inférieurs aux prix du marché, devraient être portés à la connaissance du public au même titre que le reste de la politique énergétique de l'administration centrale, laquelle prévoit souvent également des règles de détermination des prix du pétrole et d'autres produits. Les opérations quasi budgétaires du secteur de l'énergie découlant de la pratique des bas prix et de la tolérance de l'accumulation d'arriérés peuvent prendre des proportions considérables. Par exemple, les subventions implicites des produits pétroliers dues à des prix exagérément bas ont été estimées à 3,5 % du PIB en moyenne, en 1999, pour un groupe de 15 pays exportateurs de pétrole, et variaient par ailleurs largement d'un pays à l'autre. Certaines des subventions les plus élevées ont été mesurées en République islamique d'Iran (17 % du PIB en 1999–2001) et en Azerbaïdjan (plus de 20 % du PIB en 2000)⁴⁹.

57. Les opérations quasi budgétaires liées aux dépenses publiques consistent en la prise en charge, par des CEN ou par des compagnies internationales, de la prestation de services ou de biens publics qui sont normalement du ressort des administrations publiques. Il se peut que l'État ait justifié ces opérations en faisant valoir qu'elles représentent une collaboration souhaitable entre les compagnies et l'État pour répondre aux besoins de la société. Dans certains cas, on expliquera qu'une compagnie est mieux placée que l'administration centrale pour offrir certains services — par exemple, à des collectivités éloignées⁵⁰. De plus, il se peut que les compagnies pensent bénéficier elles-mêmes des retombées de ces activités sur l'accueil réservé par les collectivités touchées par leurs projets de mise en valeur des ressources⁵¹. Il est rare, toutefois, que de telles opérations fassent l'objet d'un compte rendu clair et complet. La portée des

⁴⁷Il importe ici de faire une distinction analytique entre les coûts marginaux à court terme et les coûts marginaux à long terme (c'est-à-dire incluant l'investissement). Idéalement, les tarifs devraient être établis en fonction des coûts à long terme.

⁴⁸Ce phénomène a été communément observé dans plusieurs pays de l'ex-URSS riches en énergie. Pour des analyses détaillées des opérations quasi budgétaires découlant des subventions implicites des produits pétroliers et d'autres sources d'énergie, voir, par exemple, Petri, Taube, and Tsyvinski (2003).

⁴⁹Voir Gupta *et al.* (2003); Petri, Taube, and Tsyvinski (2003); Taube (2001).

⁵⁰C'est une des raisons pour lesquelles, par exemple, la société *angolaise* Sonangol a pris en charge diverses activités économiques, sociales et financières relevant de l'administration centrale durant la longue guerre civile angolaise.

⁵¹Rigoureusement parlant, on ne parle d'opération quasi budgétaire que si la compagnie agit à la demande de l'État. Dans certains cas, il se peut qu'une compagnie extractive dispense des services ou des biens non commerciaux dans le but d'entretenir de bonnes relations avec la communauté locale. Le coût de ces activités doit quand même être mentionné dans les rapports d'information financière de la compagnie, ainsi que dans le budget, afin que soit connu le montant exact des dépenses consacrées aux services ou biens publics concernés.

activités financières de l'État risque donc d'en être sous-estimée, ce qui risque par ailleurs de donner lieu à des inefficiences.

58. S'agissant de la transparence, l'enjeu principal consiste à faire en sorte que la portée de telles activités et leurs motifs soient clairement expliqués par le biais du processus budgétaire. Les documents budgétaires devraient expliquer clairement la nature des dépenses et le partage des coûts entre l'État et les compagnies — y compris par le biais du traitement fiscal de telles dépenses⁵². La couverture et l'explication des opérations quasi budgétaires dans les documents budgétaires devraient être exemptes de discrimination : les activités pertinentes devraient être prises en compte sans égard à la propriété (privée ou publique) des compagnies.

59. Le financement et la fourniture de services sociaux (par exemple écoles ou dispensaires locaux), d'infrastructures ou d'autres services pour les collectivités locales peuvent ou non faire l'objet de contrats passés entre l'administration publique et les compagnies individuelles. De telles dépenses peuvent s'avérer bénéfiques du point de vue du développement puisqu'elles aident à lutter contre la pauvreté et à améliorer les infrastructures, surtout dans les régions et les secteurs où les capacités d'intervention de l'État sont limitées. Toutefois, elles peuvent également entraîner des coûts directs pour l'État (par exemple coûts récurrents après la fin d'un projet minier) et risquent de bouleverser les priorités globales de dépenses de l'État.

60. L'État doit absorber une partie des coûts de tels programmes dans la mesure où les dépenses que leur consacrent les compagnies extractives sont récupérables ou déductibles d'impôt. Par exemple, si 40 % de l'ensemble des dépenses consacrées par une compagnie extractive à des programmes sociaux ou communautaires sont déductibles d'impôt, cette déduction constituera de fait une subvention implicite des activités de la compagnie⁵³. On peut citer à titre d'exemple le programme de crédits d'impôt (*Infrastructure Tax Credit Scheme*) mis en place en Papouasie-Nouvelle-Guinée pour les compagnies minières. Compte tenu des capacités limitées des administrations locales en matière de prestation de services sociaux et de réalisation de projets d'infrastructure, on a décidé de confier à des compagnies minières agréées le financement et la mise en œuvre de projets de développement (par exemple écoles, dispensaires, routes) jusqu'à concurrence d'un montant maximal fixé à 0,75 % de la valeur des ventes brutes, en retour d'un crédit d'impôt couvrant ces dépenses.

61. Les opérations quasi budgétaires liées à l'emploi sont similaires en principe, mais leurs coûts et leurs buts sociaux sont plus difficiles à cerner. La création au sein des CEN d'emplois en sus de ce qui semblerait normalement nécessaire pour assurer le fonctionnement d'une entreprise commerciale est un exemple passablement répandu de ce type d'opérations quasi budgétaires. L'obligation faite aux compagnies nationales ou internationales d'offrir des services de formation à leurs contreparties locales ou de respecter des quotas de recrutement ou des règles de contenu local fait également partie de cette catégorie d'opérations puisqu'elle représente des coûts et des taxes déguisées plus élevées que ce qui s'observe dans des conditions normales de marché⁵⁴.

62. Les opérations quasi budgétaires liées aux emprunts⁵⁵ constituent elles aussi une extension de l'autorité budgétaire des CEN en dehors des voies normales. Les coûts découlent toutefois de la dilution de l'autorité de gestion

⁵²On peut distinguer de ce point de vue deux types de relations :

1) il peut être entendu que la construction d'installations — par exemple écoles et dispensaires — à l'usage des employés de la compagnie dans les régions éloignées constitue une dépense nécessaire et déductible d'impôt; ou 2) l'État et les compagnies peuvent convenir d'une politique en vertu de laquelle les compagnies fourniront certains services sociaux qui sont normalement du ressort de l'État, auquel cas les compagnies seront autorisées à déduire les coûts de l'impôt ou bénéficieront de crédits d'impôt (comme dans le cas de la *Papouasie-Nouvelle-Guinée* décrit ci-dessous). Les deux types d'arrangements devraient être inclus dans le rapport sur les activités financières globales. Dans le deuxième cas, les recettes auxquelles renonce l'État devraient être estimées et décrites dans les documents budgétaires au titre de dépenses fiscales.

⁵³Les pratiques optimales en matière de transparence exigent que le budget inclue la subvention accordée à la compagnie pour couvrir le coût intégral des dépenses prescrites. Toutefois, si ces dépenses sont entièrement ou partiellement couvertes par une réduction du montant de l'impôt exigible, il importe que le budget décrive pleinement la nature du dispositif, notamment le coût total de l'opération quasi budgétaire et le montant des recettes auxquelles renonce l'État du fait de dégrèvements ou d'exonérations (l'élément associé à la dépense fiscale).

⁵⁴Par exemple, dans le cadre du développement du secteur pétrolier indonésien, on a mis sur pied un fonds pour l'amélioration des compétences et des aptitudes ayant pour objectif d'encourager le recrutement local. Ce fonds est financé par des paiements obligatoires de 100 dollars par mois et par employé expatrié.

(suite à la prochaine page)

financière et sont difficiles à quantifier. De tels accords laissent deviner la nécessité de clarifier les rôles relatifs des CEN et du ministère des finances.

Questions relatives à l'environnement et à l'abandon des sites

63. Les industries extractives ont toujours une incidence sensible sur la qualité de l'environnement. À la différence des opérations quasi budgétaires, les dépenses de nature environnementale découlent d'une obligation partielle des compagnies extractives puisqu'elles sont fondamentalement liées au processus de production. Néanmoins, ces dépenses seront au moins en partie déductibles d'impôt et les coûts environnementaux seront donc en partie pris en charge par l'État. Il est donc important que le niveau des dépenses consacrées à la protection de l'environnement soit pris en compte dans les documents budgétaires et publiés parallèlement aux autres dépenses publiques. On tend de plus en plus à prendre acte de cette préoccupation dans la législation de portée générale et dans celle visant l'industrie en particulier, ainsi que dans les contrats. Il y a une décennie, les contrats de partage de la production pétrolière n'incluaient pas de mesures appropriées de remise en état des sites ni de décontamination, mais ces mesures deviennent aujourd'hui de plus en plus communes.

64. À bien des égards, toutefois, ces questions ne constituent qu'une facette des négociations générales conduites entre les autorités publiques et les entreprises. En règle générale, l'État reste, en fin de compte, le propriétaire des ressources naturelles et, vu sous l'angle d'une entreprise purement commerciale, la responsabilité financière de la protection de l'environnement ou de la remise en état des sites appartient à l'État et fait partie de la structure globale des coûts. Peu importe l'entreprise, cette composante doit donc être incluse dans les coûts globaux des projets et prise en compte dans le calcul des bénéfices. La question est de savoir comment seront partagés de tels coûts entre l'entreprise et l'État par le biais de dispositions de recouvrement des coûts ou de déductions fiscales, et pendant combien de temps ces dispositions s'appliqueront. Du point de vue social (et environnemental), il est évidemment essentiel que ces coûts soient clairement reconnus et divulgués, et systématiquement pris en compte à l'étape de la conception des projets individuels, parallèlement à des mesures appropriées et efficaces de partage entre l'État et les entreprises. Dans les pays avancés, ces facteurs sont pris en compte dans la législation ainsi que dans le régime fiscal général et dans les accords concernant des projets particuliers⁵⁶, mais il y a tout de même matière à amélioration en ce qui a trait à la divulgation de la participation implicite de l'État aux dépenses environnementales par le biais du régime fiscal⁵⁷.

G. Administrations infranationales et recettes provenant des ressources naturelles

1.1.3

Les modalités régissant l'allocation ou la répartition des recettes provenant des ressources naturelles entre l'administration centrale et les administrations infranationales doivent être bien définies et traduire expressément les objectifs macroéconomiques et les objectifs de la politique budgétaire nationale.

⁵⁵McPherson (2003) mentionne à titre d'exemple la société *angolaise* Sonangol. Le rapport de Global Witness intitulé «Time for Transparency» présente des exemples provenant d'autres pays (Global Witness, 2004).

⁵⁶La *Norvège* offre ici encore un bon exemple de démarche globale. Les autorités norvégiennes collaborent étroitement avec l'industrie pour faire en sorte que la protection de l'environnement soit prise en compte à toutes les étapes de la mise en œuvre des projets d'exploitation des ressources. La *Norvège* reconnaît les obligations qui lui sont faites en vertu du Protocole de Kyoto et a recours à cette fin à toute une gamme d'instruments. Voir http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf.

⁵⁷Ces contrats autorisent souvent la constitution d'un fonds pour l'abandon des sites pendant la durée de vie d'un projet. La responsabilité de la remise en état des sites devrait être clairement définie et, pour les besoins de la transparence, les contrats devraient préciser un point de repère (par exemple, à partir d'un taux d'épuisement des ressources de 30 %), l'échéancier des paiements et le mécanisme d'accumulation des fonds (par exemple, dans un compte de garantie bloqué), et prévoir des modalités de réévaluation des besoins de remise en état. On juge de plus en plus que ces pratiques font partie des dépenses consacrées par les compagnies à l'extraction des ressources.

65. La définition des compétences respectives des différents échelons des administrations publiques en matière de fiscalité et de dépenses devrait reposer sur des principes stables ou des formules mutuellement convenues, qui devraient être énoncés d'une manière claire et transparente, et mis en application conformément à la loi d'une manière ouverte et cohérente. Ces exigences générales sont particulièrement importantes dans les grands pays diversifiés et décentralisés qui disposent de recettes importantes tirées du pétrole ou d'autres ressources naturelles. En même temps, toutefois, lorsque les administrations publiques infranationales jouent un rôle important en matière de finances publiques et jouissent d'une large autonomie par rapport à l'administration centrale, la mise en place d'un système infranational de partage des recettes à la fois sain et transparent représente un défi de taille. Ce défi est encore plus grand dans des pays où les opérations budgétaires des divers paliers de l'administration publique ne font pas l'objet de communications régulières fiables et produites en temps opportun⁵⁸.

Considérations liées aux politiques économique et budgétaire

66. La théorie économique comporte certaines mises en garde concernant le partage des recettes du pétrole ou d'autres ressources naturelles importantes avec les administrations publiques locales, en particulier lorsque ces recettes s'accompagnent d'une délégation du pouvoir de taxation de ces ressources. Toutefois, en pratique, les RRN jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des administrations publiques un peu partout dans le monde. On juge d'une manière générale que cette stratégie contribuera vraisemblablement à renforcer l'obligation de rendre compte ainsi que la qualité des dépenses puisque les administrations locales sont mieux placées que les administrations centrales pour définir les besoins et les exigences de leurs populations. Il demeure toutefois que la «malédiction des ressources» dont on a évoqué les répercussions à l'échelle nationale (voir l'«Aperçu général») risque de frapper avec une force égale, sinon plus grande, les administrations infranationales vulnérables. Du point de vue macroéconomique et du point de vue de la viabilité, l'argument le plus convaincant est celui selon lequel l'administration centrale sera mieux en mesure d'exercer l'autorité nécessaire pour assurer un contrôle strict des dépenses et éviter ainsi la dilapidation des recettes exceptionnelles⁵⁹. Un autre argument milite en faveur du recouvrement des recettes par l'administration centrale : celui de la cohérence des politiques. En effet, les politiques ayant trait au secteur de l'énergie relèvent en général de l'administration centrale, et les politiques concernant l'impôt et les dépenses publiques liées aux ressources naturelles devraient donc également être déterminées à ce niveau.

67. Malgré tous ces arguments, toutefois, le contrôle des ressources naturelles est souvent décentralisé. Dans certains pays, les administrations infranationales sont propriétaires des ressources naturelles⁶⁰. Dans d'autres, la Constitution ou la loi exigent le partage des RRN avec les administrations infranationales, obéissant ainsi souvent à des facteurs d'économie politique⁶¹. Des mesures autres qu'un partage direct des ressources peuvent être prises pour équilibrer

⁵⁸Par exemple, au *Nigéria*, les administrations publiques régionales et locales ne sont pas tenues de soumettre leurs budgets et leurs rapports d'exécution à l'administration centrale. Les données portant sur leurs activités sont disponibles uniquement dans le rapport d'une analyse annuelle réalisée par la Banque centrale du Nigéria, et leur qualité est limitée.

⁵⁹Par ailleurs, les carences de l'administration publique compliquent l'élaboration d'une politique macroéconomique coordonnée de stabilisation et d'épargne.

⁶⁰C'est le cas, par exemple, de l'*Australie*, du *Canada* et des *États-Unis*, où les provinces ou les États (et, dans certains cas, des particuliers) peuvent être propriétaires des ressources naturelles. Dans ces pays, des mesures strictes de contrôle et des pratiques de transparence au niveau infranational ont contribué à une gestion adéquate des RRN.

⁶¹Dans un certain nombre de pays, les régions productrices de pétrole ont revendiqué la gestion indépendante de cette ressource, ce qui, parfois, a conduit à des troubles civils, à la guerre ou à la sécession (par exemple la guerre au Biafra (*Nigéria*) et à Aceh (*Indonésie*)). À la suite de ces conflits et des tensions persistantes qu'ils ont suscitées, les administrations centrales nigérianes et indonésiennes ont accepté de négocier des accords de partage des RRN. Le *Nigéria* distribue aujourd'hui 13 % de ses recettes pétrolières aux États producteurs de pétrole, et l'*Indonésie* alloue 55 % de ses recettes pétrolières et 40 % de ses recettes gazières à la province d'Aceh. Au *Tchad*, 5 % des recettes pétrolières sont alloués aux régions productrices de pétrole.

le recouvrement des recettes tirées des ressources naturelles. Par exemple, on peut attribuer aux autorités infranationales des recettes fiscales non liées aux ressources pour leur permettre de jouir d'une certaine autonomie financière. En outre, la gestion des finances publiques et l'équité exigent en général qu'un système de transfert soit mis en place pour corriger les déséquilibres verticaux entre l'administration centrale et les administrations locales ainsi que les déséquilibres horizontaux entre les diverses administrations locales (Ahmad and Mottu, 2003).

68. Comme la répartition des ressources naturelles entre les régions a tendance à être très inégale, on peut difficilement assurer le partage des recettes qui en découlent en appliquant le «principe d'origine» puisque cela contribuerait à aggraver les déséquilibres régionaux. Les exemples suivants illustrent ces difficultés. En Indonésie, l'application de ce principe entraînerait l'attribution de 80 % de la part des recettes pétrolières et gazières à cinq provinces, réduisant à la portion congrue la part des 25 autres provinces⁶². En Argentine, trois provinces (ne comptant que 3 % de la population) sont responsables de près des trois quarts de la production pétrolière totale. Une situation semblable s'observe en Russie, où les cinq régions les plus riches en pétrole ne représentent que 6 % de la population mais recueillent plus de 50 % de la part totale des recettes des ressources naturelles attribuée aux administrations infranationales⁶³. Dans ce dernier cas, toutefois, l'administration fédérale s'est réservée environ 96 % des recettes pétrolières en 2006. La nécessité d'une péréquation en faveur des régions non productrices doit être examinée dans le contexte de la répartition générale des recettes pétrolières dans chaque pays⁶⁴.

69. S'agissant du partage des recettes, la gamme des systèmes en vigueur s'étend de la centralisation totale à la décentralisation totale, en passant par divers régimes de partage des recettes fiscales et autres⁶⁵. Ce partage peut également prendre diverses formes selon qu'on décide de l'appliquer i) à l'ensemble des recettes fiscales (par exemple affectation de l'ensemble des redevances aux provinces en Papouasie-Nouvelle-Guinée) ou ii) à la totalité des RRN, ou iii) de s'appuyer sur les besoins des administrations locales en matière de dépenses. Les pays plus petits ont tendance à centraliser les recettes pétrolières, mais les plus grands, et notamment ceux dotés d'une structure fédérale, utilisent d'ordinaire une formule de partage avec les administrations infrarégionales (par exemple la Colombie, l'Équateur, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Mexique, le Nigéria, la Russie et le Venezuela)⁶⁶. Le Mexique a mis en place un système de partage fondé sur une assiette de revenu plus large incluant non seulement les sources de RRN, mais également les impôts indirects.

70. On observe en général une tendance à favoriser de plus en plus le partage infranational des recettes comme ce qui s'est produit par exemple en Indonésie, où le modèle centralisé a été remplacé en 2001 par un modèle décentralisé de partage des recettes. D'autres pays comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines et le Nigéria appliquent aussi des systèmes de partage infranational des recettes. En Bolivie, des pressions s'exercent en faveur de l'annulation des modifications apportées au système d'allocation des recettes tirées des hydrocarbures, qui visaient à accorder une part plus importante des recettes

⁶²En *Indonésie*, dans la pratique, divers facteurs sont pris en compte dans le cadre d'un système général de transferts entre administrations. Les recettes collectées par l'administration centrale au titre de l'impôt sur la propriété, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des recettes tirées des ressources naturelles (pétrole, gaz, exploitation forestière, industries extractives) sont partagées avec les administrations infranationales selon des pourcentages donnés. Voir le RONC de finances publiques de l'Indonésie pour 2006, paragraphes 11 et 12, pour de plus amples détails et un examen des questions relatives au partage des recettes provenant des ressources naturelles.

⁶³Martinez-Vazquez and Boex (2000).

⁶⁴Ahmad et Mansoor (2002) décrivent l'application d'un tel système de rééquilibrage horizontal en *Indonésie*.

⁶⁵Ahmad et Mottu (2003) analysent en détail les systèmes en vigueur dans les pays producteurs de pétrole.

⁶⁶Il convient par ailleurs de mentionner le système spécial de décentralisation totale en vigueur aux *Émirats arabes unis*. Dans ce pays, les recettes pétrolières sont dévolues aux émirats individuels, qui les partagent ensuite avec l'administration centrale conformément à une formule négociée. Au *Canada* et aux *États-Unis*, l'assiette du revenu est partagée entre les provinces ou les États, d'une part, et l'administration fédérale, d'autre part.

aux administrations infranationales, notamment aux provinces productrices de pétrole et de gaz.

Lignes directrices pour la transparence des finances publiques

71. Quel que soit le modèle retenu, le système de partage infranational des recettes devrait être fondé sur des règles et des principes clairs. En outre, la démarcation des compétences en matière d'imposition et de dépenses et les accords de partage des recettes doivent reposer sur des principes stables ou des formules mutuellement convenues, clairement définies et appliquées de manière transparente et cohérente. Ces principes devraient inclure non seulement une entente entre les divers échelons de l'administration publique sur l'accord original, mais aussi les règles et procédures à suivre pour une éventuelle modification de cet accord. En ce qui concerne ce dernier point, Brosio (2003) suggère que, pendant toute la période d'une éventuelle renégociation du système de partage des recettes, le système original soit maintenu en l'état et qu'aucune des parties prenantes ne dispose d'un droit de veto lui permettant d'en empêcher le bon fonctionnement.



Processus budgétaires ouverts

72. Les procédures de planification, d'allocation, de dépense et de déclaration des RRN doivent être régies par des principes de transparence analogues à ceux recommandés pour d'autres volets du budget de l'État. Les caractéristiques particulières de ces recettes exigent toutefois des autorités qu'elles attachent une importance particulière à la clarté des politiques ayant trait au traitement explicite des risques dérivant de la base de ressources, de la transparence de la comptabilisation et du contrôle des recettes et des dépenses. Les autorités doivent en particulier expliquer clairement au public leurs politiques ayant trait à l'atténuation de l'effet de la volatilité des flux de recettes et au maintien de la viabilité à long terme des finances publiques. Si des fonds d'épargne ou de stabilisation ont été établis, ils doivent être pleinement intégrés au cadre général de la politique budgétaire. Tous les avoirs de portefeuille liés aux ressources naturelles doivent être entièrement déclarés et les politiques de gestion des avoirs transparentes. Le présent chapitre examine ces aspects ainsi que d'autres bonnes pratiques en matière de transparence qui assureront l'application effective de la politique budgétaire dans les pays riches en ressources naturelles.

A. Politique budgétaire et recettes provenant des ressources naturelles 2.1.2/2.1.4/3.1.7

Le cadre budgétaire doit comporter une déclaration de principes claire sur le taux d'exploitation des ressources naturelles et la gestion des RRN, et faire mention des objectifs budgétaires et économiques généraux de l'État, y compris la viabilité à long terme des finances publiques.

73. Les États bénéficiant de flux abondants de RRN font face à de nombreux défis qui doivent être explicitement pris en compte pour assurer la transparence des finances publiques. Premièrement, les recettes sont sujettes à une volatilité forte et imprévisible des cours qui risque d'avoir sur le budget et les liquidités un effet déstabilisateur. Deuxièmement, comme les ressources naturelles sont limitées, il convient de songer à des stratégies de rechange prenant en compte les taux d'exploitation possibles ainsi que la répartition intergénérationnelle des

flux de revenus, la distribution des dépenses et les retombées sociales immédiates des industries extractives. Troisièmement, les répercussions économiques des entrées substantielles de RRN doivent être soigneusement prises en compte à la lumière du risque d'un éventuel «syndrome hollandais» (caractérisé par une appréciation du taux de change et ses retombées défavorables sur le secteur des produits échangeables autres que les ressources naturelles).

74. Un cadre d'action publique clair tenant compte de toutes ces questions constitue un fondement essentiel à la mise en place d'un système de gestion budgétaire efficace et transparent dans ces pays. Les dispositions du Code en vertu desquelles le budget doit être exécuté dans un cadre stratégique macroéconomique et budgétaire à moyen terme (élément 2.1.2) et les autorités doivent publier un rapport périodique sur l'évolution à long terme des finances (élément 3.1.7) revêtent donc une importance particulière pour les pays riches en ressources puisqu'elles définissent la gamme des options de politique budgétaire qui découlent des recettes attendues des ressources naturelles. La question de la viabilité des finances publiques (élément 2.1.4) doit également être directement abordée en tenant pleinement compte de la sensibilité de l'analyse de viabilité aux diverses hypothèses concernant les taux d'exploitation, les prix des produits exportés et d'autres variables économiques.

75. Tous les pays doivent être en mesure d'élaborer un cadre à moyen terme et de réaliser une analyse de la viabilité des finances publiques à long terme, même si la capacité limitée du système de gestion financière les empêche, au départ, d'aller dans les détails⁶⁷. Certains pays devront donc procéder d'une manière plus graduelle⁶⁸. Voici quels sont les éléments jugés particulièrement importants pour les pays riches en ressources naturelles⁶⁹ :

- élaboration d'un cadre financier à moyen terme (CFMT) comprenant une déclaration sur les objectifs de finances publiques, des projections macroéconomiques générales à moyen terme (fondées sur des hypothèses réalistes et clairement énoncées) et des objectifs budgétaires globaux;
- détermination et analyse régulière des principaux risques pesant sur la situation et la politique budgétaires (y compris les risques macroéconomiques, les risques de contrôle et ceux ayant trait aux passifs éventuels);
- examens réguliers de la viabilité à long terme des finances publiques mettant l'accent sur la production dégagée des ressources naturelles et sur les prix anticipés;
- établissement d'un processus ouvert d'établissement des priorités en matière de dépenses budgétaires.

76. Pour cerner comme il se doit l'ensemble des aspects liés à la viabilité des politiques budgétaires, le cadre à moyen terme doit prendre en compte la totalité des fonds extrabudgétaires, des activités quasi budgétaires et des dépenses fiscales. Un tel cadre jouera un rôle plus efficace dans le contexte d'un budget unique et de concert avec l'application de stratégies de gestion du risque. La publication des projections à moyen terme ainsi que des hypothèses stratégiques et économiques utilisées pour l'élaboration du cadre est cruciale pour permettre au public de bien comprendre les implications futures des politiques budgétaires en vigueur.

⁶⁷La *Colombie* a mis en œuvre un cadre financier à moyen terme qui apporte des informations utiles pour le processus budgétaire annuel.

⁶⁸Certains pays comme le *Botsswana*, l'*Indonésie* et la *Malaisie* ont fait un usage relativement efficace des processus de planification nationale du développement pour établir leurs priorités à moyen et à long terme.

⁶⁹Voir FMI (2007b), qui décrit les éléments des cadres à moyen terme. Ce rapport signale cependant que, même si de tels cadres constituent la norme dans les pays de l'OCDE, ils ont donné jusqu'à ce jour des résultats variables dans les pays à faible revenu.

77. Un cadre de politique budgétaire à moyen terme et des évaluations à long terme des finances publiques devraient s'avérer utiles pour évaluer les conséquences des dépenses prévues sur les priorités futures en matière de dépenses et mesurer les risques qu'elles présentent pour la viabilité budgétaire. Par exemple, les prestations sociales et les programmes d'investissement que les pays riches en ressources naturelles souhaiteront peut-être bonifier sensiblement exigent des engagements de dépenses pluriannuels qui risquent de conduire à une aggravation des rigidités budgétaires. En outre, alors même que les programmes d'investissement risquent d'influer lourdement sur les dépenses récurrentes futures, beaucoup de pays riches en ressources établissent des budgets d'investissement distincts des budgets de fonctionnement. Or, dans de telles conditions, la planification et l'exécution de chaque budget sont séparées et les incidences des dépenses récurrentes futures ne sont pas prises en compte dans le processus de décision. La liaison transparente des décisions annuelles en matière de crédits budgétaires aux plans et priorités à moyen terme contribue à faire en sorte que les engagements à court terme prennent en compte les besoins futurs de ressources pour les projets d'investissement et les dépenses récurrentes, afin d'offrir plus tard une plus grande marge de manœuvre face aux variations des RRN et à d'autres chocs. Elle peut en outre favoriser une évaluation plus réaliste des incidences des programmes d'investissement sur la croissance économique.

78. Dans ses lignes directrices, l'OCDE recommande de publier un rapport d'évaluation à long terme (projections sur 10 à 40 ans) de la viabilité de la politique de finances publiques tous les cinq ans, et plus souvent si d'importants changements sont apportés à la politique relative aux recettes et aux dépenses⁷⁰. Dans le cas des pays riches en ressources, ces rapports à long terme devraient proposer des scénarios qui se penchent non plus sur les fluctuations à court terme des prix des produits de base, mais plutôt sur leurs tendances à long terme. Comme l'utilisation d'une perspective à plus long terme donne lieu à un plus haut degré d'incertitude, il convient de procéder à des analyses de sensibilité appropriées capables de mesurer l'impact des diverses hypothèses concernant les variables économiques, y compris les prix relatifs des produits de base et les stratégies d'exploitation et de taxation de rechange.

B. Politique budgétaire, fonds associés aux ressources naturelles et budget

2.1.5

Des mécanismes de coordination des opérations de tous les fonds établis aux fins de gestion des RRN avec d'autres opérations budgétaires doivent être clairement définis.

79. De nombreux pays ont établi des fonds séparés pour les recettes provenant des ressources naturelles, soit pour canaliser les ressources vers l'investissement aux fins du développement, soit pour promouvoir l'épargne afin de faire face aux problèmes de stabilisation et de viabilité des flux de recettes importants, volatils et épuisables. Il convient d'assurer l'intégration étroite de ces fonds dans

⁷⁰Voir le Manuel, chapitre III, élément 3.1.7.

Encadré 3. La gestion prudente des richesses minérales du Botswana

L'extraction de diamants a commencé au Botswana au début des années 70, et le pays est depuis les années 80 un acteur important du marché mondial du diamant. Les diamants sont la principale ressource naturelle du Botswana et représentent environ un tiers de son PIB, trois quarts de ses exportations et près de la moitié des recettes publiques. L'extraction des diamants est effectuée par le secteur privé, mais l'État dispose d'importantes participations dans les sociétés minières, les investisseurs étrangers constituant les autres grands actionnaires. Les accords d'extraction ont habituellement une durée de 25 ans, et les accords de commercialisation et de vente de 5 ans, ce qui offre un cadre stable et fiable pour les investisseurs et l'État. Selon certaines estimations, l'administration du Botswana prélève environ 75 % des profits de l'extraction des diamants par l'intermédiaire de l'impôt, des redevances et des dividendes. La législation fiscale, réputée transparente, est relativement simple et se caractérise par la faiblesse de ses taux — par exemple, l'impôt sur les sociétés a été réduit à 15 %.

Le PIB réel du Botswana enregistre depuis longtemps une croissance vigoureuse — près de 9 % en moyenne depuis les années 70, et s'élevait à 3.500 dollars EU par habitant en 2000. L'inflation est en général faible, et le budget et le compte courant du pays engrangent depuis de nombreuses années d'importants excédents. Les réserves en devises dépassent 5 milliards de dollars EU et, bien qu'elles aient légèrement baissé ces dernières années, elles représentent encore 2 ans d'importations environ, tandis que la dette extérieure est inférieure à 10 % du PIB. La dette souveraine du Botswana bénéficie de la cote «qualité investissement». La stabilité politique et économique a beaucoup contribué à attirer un montant substantiel d'investissement direct étranger dans les grands secteurs économiques (Basu and Srinivasan, 2002). Des politiques prudentes ont aussi aidé à maîtriser les chocs exogènes de ces dernières années tels que la sécheresse régionale, la baisse de la demande de diamants et la dépréciation considérable du rand sud-africain, qui est la monnaie du principal partenaire commercial du Botswana.

le budget de manière à ce que leur utilisation respecte clairement la politique budgétaire globale des autorités et leurs décisions d'affectation des ressources. Il faut pour cela que les projections des transactions et les comptes rendus détaillés des dépenses réelles de ces fonds, ainsi que de leurs actifs et passifs, soient soumis au législateur dans le cadre du processus budgétaire, accompagnés des rapports et comptes budgétaires normaux. Idéalement, afin d'éviter la création d'un budget parallèle et une perte de transparence budgétaire, il est souhaitable de ne pas affecter directement ces fonds au financement de dépenses intérieures. Il est préférable de gérer les fonds liés aux ressources naturelles en tant que partie intégrante du cadre de politique budgétaire à moyen terme afin d'assurer la viabilité des plans de dépenses. Il convient par ailleurs de mettre en place des mécanismes rigoureux visant à assurer l'efficacité et l'intégrité de la gestion des actifs et de l'utilisation des ressources, et de fournir des gages de transparence, de bonne gouvernance et de responsabilité⁷¹.

⁷¹Dans FMI (2007b), on signale que l'analyse quantitative ne laisse constater aucune preuve d'une quelconque incidence de la mise sur pied du fonds pétrolier ou de la mise en œuvre de règles budgétaires sur la situation budgétaire, y compris en ce qui a trait à la maîtrise des dépenses, une fois tenu compte des facteurs pertinents.

Dans le cadre d'un système politique stable, le Botswana poursuit depuis longtemps des politiques économiques cohérentes et prudentes dans l'ensemble, gérant efficacement les variations et le fort volume des recettes de l'extraction du diamant et évitant ainsi la «malédiction des ressources» (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2003). Des politiques monétaires essentiellement bien conçues ont contenu l'inflation et stabilisé le taux de change, ce qui a permis d'éviter l'appréciation de sa valeur réelle et une perte de compétitivité — le «syndrome hollandais»). La politique budgétaire est le principal instrument de la gestion macroéconomique. La dépense publique augmente fortement depuis de nombreuses années, mais ces augmentations ne sont pas excessives en général. Une part considérable des recettes tirées des diamants est épargnée depuis de nombreuses années, augmentant les réserves en devises du pays et stérilisant efficacement l'incidence sur la liquidité des fortes entrées de recettes extérieures provenant des ventes de diamants. Les réserves internationales de l'État sont gérées avec prudence et transparence par la banque centrale et sont investies par l'intermédiaire du Fonds Pula (80 %) dans des actifs à long terme et du Fonds de liquidité (20 %) sur le marché monétaire et en obligations à court terme.

Les plans de développement national à moyen terme (PDN) sont un des principaux instruments de la politique budgétaire pour canaliser les recettes du diamant vers les investissements en capital. Les PDN présentent certaines des caractéristiques des cadres de dépenses à moyen terme. Ils sont en général mis en œuvre avec discipline. Le pays a considérablement développé son infrastructure physique (routes, énergie, établissements sanitaires, écoles) au moyen d'investissements publics et privés, quoique l'investissement public n'est pas toujours de très bonne qualité. Avant la progression de la pandémie VIH/SIDA, des progrès remarquables avaient été accomplis sur le plan du développement social. Les PDN sont en général formulés avec le souci de maintenir une position budgétaire viable, telle que mesurée par le «coefficient de viabilité» (Modise, 2000; FMI, 2004), défini comme le rapport entre les dépenses courantes hors investissements (à l'exclusion des dépenses de santé et d'enseignement, qui sont considérées comme des dépenses en capital humain) et les recettes non minières.

80. L'utilisation de ces fonds de stabilisation ou d'épargne a donné jusqu'à ce jour des résultats variables. Le Botswana (dans le cas des diamants — voir encadré 3) et la Norvège (dans le cas du pétrole) constituent des exemples de pays où les fonds nationaux ont été utilisés efficacement et d'une manière transparente⁷². Le fonctionnement du Fonds de pension public norvégien — Global (NPFPG, anciennement connu sous le nom de «Fonds pétrolier d'État norvégien» constitue un exemple de pratique optimale en cette matière puisqu'il s'inscrit dans une stratégie ordonnée de finances publiques assise sur deux piliers fondamentaux : premièrement, il a pour objectif de lisser les dépenses publiques dans le temps et de les dissocier des recettes volatiles du pétrole; deuxièmement, il vise à remplacer la richesse pétrolière par des avoirs financiers dont la valeur devrait augmenter au fil du temps de manière à pouvoir faire face à la hausse escomptée des dépenses publiques associées au vieillissement de la population (Skancke, 2003). En fait, c'est la politique bud-

⁷²Hannesson (2001) examine également les fonds infranationaux créés notamment en Alaska (*États-Unis*) et en Alberta (*Canada*).

gétaire norvégienne qui oriente le fonctionnement du NPPG, et non l'inverse. Le NPPG met en réserve la totalité des recettes pétrolières et des rendements des investissements financiers, et n'effectue des transferts au budget que dans la mesure nécessaire au financement du déficit non pétrolier, dont le montant est déterminé par les objectifs de la politique budgétaire annuelle, à moyen et à long terme. Le NPPG fonctionne donc comme une caisse de financement; les objectifs de stabilisation et de viabilité sont assurés par la politique budgétaire, et non par le NPPG.

81. Si les succès remportés par le NPPG norvégien sont en partie attribuables aux forces historiques de ce pays (cadre institutionnel éprouvé, longue tradition de transparence, sur le plan tant de la politique budgétaire que des opérations de la banque centrale, et vaste assiette de revenus), d'autres pays s'emploient à mettre sur pied des fonds de ce type justement parce qu'ils ne jouissent pas de tels avantages⁷³. Par exemple, Wakeman-Linn, Mathieu et van Selm (2003) décrivent l'argument de politique économique qui semble avoir été évoqué en Azerbaïdjan et au Kazakhstan (et probablement ailleurs) pour établir des fonds qui, dans une plus ou moins grande mesure, isolent les recettes dégagées des ressources naturelles du reste du budget. L'argument consiste en essence à dire qu'un fonds distinct assorti d'objectifs clairement définis peut protéger une partie des RRN des pressions politiques, ainsi que du gaspillage et de la corruption éventuels, plus efficacement que le budget de l'État⁷⁴. Dans les pays où le contexte budgétaire n'est pas transparent et où l'administration est déficiente, cet argument présente un certain intérêt, mais de tels fonds devraient quand même faire partie intégrante d'un cadre de politique budgétaire cohérent qui s'inspirerait du modèle norvégien. Il convient pour cela de mettre en place des procédures explicites et des règles opérationnelles, et c'est ce que nous ferons dans la section suivante⁷⁵.

C. Opérations des fonds associés aux ressources 2.1.2

Les règles opérationnelles appliquées aux fonds associés aux ressources naturelles doivent être clairement énoncées dans le cadre d'un schéma de politique budgétaire général.

82. Les règles opérationnelles appliquées aux fonds associés aux ressources naturelles devraient permettre d'atteindre plus facilement les objectifs de la politique de finances publiques par le recours au budget. L'application des pratiques budgétaires générales au traitement des fonds associés aux ressources réduira les risques de création d'un budget parallèle que peuvent poser les dépenses directes à partir d'un fonds associé aux ressources naturelles, ou d'une affectation de fonds à des fins particulières qui peut influencer négativement à la fois sur la transparence et sur l'efficacité des dépenses budgétaires⁷⁶. L'application de règles opérationnelles rigides — par exemple l'obligation de déposer dans le fonds une portion prédéterminée de RRN particulières, ou de lier les dépôts ou les retraits aux niveaux des prix ou des recettes — peut compliquer ou, dans certaines circonstances, entrer en conflit avec la politique budgétaire⁷⁷. Dans

⁷³Voir Davis *et al.* (2003) et Skancke (2003).

⁷⁴La nécessité de développer un secteur privé non pétrolier viable et d'éviter le syndrome hollandais était aussi jugée particulièrement importante dans ces pays en transition.

⁷⁵Tel qu'indiqué dans le rapport du FMI intitulé *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (FMI, 2007b), les fonds liés au pétrole ont proliféré au cours de la dernière décennie. Sur 31 pays producteurs de pétrole consultés, 21 avaient créé de tels fonds, dont 16 après 1995.

⁷⁶Certains pays ont créé de tels fonds et leur ont accordé l'autorité juridique de dépenser sans avoir à passer par les processus budgétaires normaux. Par exemple, le Fonds pour la mise en valeur des minéraux du Ghana est financé par des redevances réservées à cette fin et a pour but de financer des travaux de remise en état d'environnements perturbés et des projets de développement pour les collectivités minières. Ses dispositions d'affectation et de décaissement des fonds sont complexes et non transparentes. Voir le module de transparence en matière de finances publiques du RONC du *Ghana* pour 2004, paragraphe 76.

⁷⁷Les autorités libyennes ont fait part de leur intention d'éliminer la pratique qui consiste à utiliser le fonds pétrolier aux fins de dépenses extrabudgétaires. Les règles du fonds pétrolier du Kazakhstan ont récemment été modifiées pour assurer une meilleure intégration dans le budget.

tous les cas, la loi qui régit les dépenses des fonds doit énoncer clairement les buts poursuivis et promouvoir la surveillance par le parlement.

83. Principales règles de procédures qui doivent s'appliquer aux opérations des fonds associés aux ressources :

- Il convient de définir clairement les règles opérationnelles et les responsabilités en matière de dépenses et d'emprunts des fonds associés aux ressources⁷⁸.
- Les revenus, les dépenses et le bilan du fonds doivent être soumis au parlement et au public en même temps que le budget annuel, y compris un compte consolidé⁷⁹.
- Il convient d'éviter les dépenses directes; l'utilisation des fonds doit passer par le budget de l'État et être soumise aux procédures normales d'affectation budgétaire.
- Les opérations du fonds doivent faire l'objet de rapports réguliers au législateur et au public, et d'un audit extérieur réalisé par un commissaire aux comptes indépendant; les rapports et les conclusions de l'audit doivent être publiés.
- Un conseil de surveillance indépendant doit être nommé pour garantir une bonne gestion publique⁸⁰.

D. Politique budgétaire et gestion des avoirs 2.1.2/1.2.5

Les politiques d'investissement concernant les avoirs accumulés au travers de l'épargne des RRN doivent être clairement exposées, notamment par le biais d'une déclaration contenue dans les documents budgétaires annuels.

84. Pour les pays riches en ressources qui amassent des avoirs financiers au travers de l'épargne des RRN, la mise en place d'une solide stratégie de gestion des avoirs devient un élément central de la politique budgétaire. Cette stratégie doit tenir compte des objectifs ultimes, par exemple de l'importance relative des objectifs en matière d'épargne et de stabilisation, et des considérations macroéconomiques, comme la volonté d'éviter une appréciation du taux de change⁸¹. Cette fonction de gestion distincte doit être conduite en vertu de directives d'investissement précises accessibles au public, et les gestionnaires du fonds doivent rendre compte du rendement des investissements. Les directives doivent fournir des lignes d'orientation claires au sujet du rapport risques/rendement, des types d'avoirs dont l'investissement est autorisé, et de la composition géographique et monétaire des avoirs. La formulation de la gestion des avoirs doit être confiée au ministère des finances de manière à assurer sa coordination avec les politiques générales de finances publiques; les modifications apportées aux politiques de gestion des avoirs doivent par ailleurs être annoncées clairement et publiquement. La gestion opérationnelle pourrait être déléguée à la banque centrale ou proposée à des sociétés d'investissement professionnelles dans le cadre d'un appel d'offres. La Norvège, là

⁷⁸Les problèmes dérivant des dépenses du fonds pétrolier dans les cas du *Nigéria* et du *Venezuela* sont illustrés dans Davis *et al.* (2003, encadré 11.1, p. 293). Les dispositions qui autorisent des dépenses supplémentaires quand le cours du pétrole dépasse un certain plafond doivent également être clairement définies. Outre le fait qu'il conviendrait d'éviter cette pratique pour des raisons de politique économique, à cause de son caractère procyclique, il est difficile de l'appliquer de manière transparente.

⁷⁹L'*Azerbaïdjan* décrit depuis 2005 les opérations de son fonds pétrolier dans la présentation annuelle du budget au parlement (même si le budget du fonds pétrolier n'est pas assujéti à son approbation).

⁸⁰Wakeman-Linn, Mathieu et van Selm (2003) (encadré 13.1, p. 354-55) notent que les fonds en *Azerbaïdjan* et au *Kazakhstan* sont assujétiés à des audits indépendants réalisés par un cabinet comptable international et que les rapports d'audit, en principe, sont publiés. En *Azerbaïdjan*, les membres du conseil de surveillance sont désignés et la présidence est assurée par rotation semestrielle; au *Kazakhstan*, le conseil est présidé par le président du pays.

⁸¹FMI (2007b) souligne que les fonds pétroliers peuvent jouer un rôle utile en matière de gestion des actifs.

Encadré 4. Fonds de pension public norvégien — Global : une pratique optimale de gestion d'actifs

La Norvège pratique une stratégie de gestion d'actifs transparente et bien conçue pour son Fonds de pension public — Global. Le ministère des finances est responsable de la gestion globale du Fonds, mais délègue la gestion opérationnelle des actifs à la banque centrale (Norges Bank) dans le cadre d'un accord de gestion. Il définit la stratégie d'investissement en établissant un portefeuille de référence au regard duquel la Norges Bank s'efforce d'obtenir le rendement maximal. Néanmoins, le ministère contrôle également l'exposition au risque, de sorte que le rendement réel doit s'inscrire dans une fourchette située autour de celui du portefeuille de référence (voir http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/strategy.html).

Le portefeuille de référence se compose d'actions des indices du Financial Times Stock Exchange dans 27 pays et d'obligations du Lehman Global Aggregate dans les monnaies de 21 pays. Les actions constituent 40 % du portefeuille de référence : 50 % d'entre elles sont cotées sur des bourses européennes, 50 % en Amérique du Nord et du Sud, en Afrique et en Asie/Océanie. Les 60 % restants se composent d'instruments à revenu fixe émis en monnaies européennes (55 %), américaines (35 %) et asiatiques (10 %).

La Norges Bank a mis sur pied un service indépendant de gestion des investissements (Norges Bank Investment Management, NBIM), qui comporte deux branches d'activités correspondant aux deux catégories d'actifs. À la fin de 2004, NBIM avait confié la gestion du portefeuille d'actions du Fonds à 19 sociétés d'investissement spécialisées, dans le cadre de 44 mandats différents, le portefeuille à revenu fixe étant de son côté géré par 16 sociétés de gestion dans le cadre de 21 mandats.

Le 19 novembre 2004, la Norvège a établi pour le Fonds des lignes directrices d'éthique qui sont entrées en vigueur en 2005. Celles-ci stipulent que l'assise éthique du Fonds s'appuiera sur l'exercice des droits de propriété (droits de vote) pour promouvoir la bonne gouvernance dans les entreprises, et sur la sélection par élimination et l'exclusion des entreprises des choix d'investissement du Fonds. On trouvera ces lignes directrices à l'adresse suivante : <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441>.

Des rapports annuels et trimestriels sont publiés avec ponctualité, notamment sur le site Internet de la banque centrale (http://www.norges-bank.no/default_106.aspx). Ces rapports fournissent des informations détaillées sur les derniers changements dans la gestion du Fonds, les transferts en provenance ou en direction du budget, les tendances du marché, le rendement des investissements et les revenus, les tendances du niveau de risques et les coûts d'administration. En outre, la banque centrale diffuse régulièrement des communiqués de presse qui résument les résultats financiers trimestriels du Fonds. Le Fonds est assujéti à un audit du bureau du Contrôleur général qui se fonde sur les études réalisées par le Département de l'Audit de la Norges Bank.

encore, offre un exemple de pratique optimale dans la gestion des avoirs d'un fonds pétrolier (encadré 4).

85. L'exemple norvégien démontre comment ces pratiques optimales peuvent être appliquées. Ailleurs, des arguments d'économie politique sont invoqués pour limiter l'accès du public aux informations sur les avoirs associés à l'exploitation

des ressources naturelles⁸². Ce genre d'interdictions est de nature à limiter la transparence et la gestion des affaires publiques. Toutefois, dans les pays où elles sont en vigueur, elles ne doivent pas empêcher de fournir au public les assurances appropriées quant au rendement global des avoirs, notamment des comparaisons du rendement effectif par rapport à des indicateurs prédéfinis.

E. Comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles

2.2.1

Le système de comptabilité publique ou les mécanismes financiers spéciaux doivent définir clairement l'ensemble des recettes publiques provenant des ressources naturelles et permettre de publier dans les délais prescrits des rapports périodiques complets, de préférence dans le cadre d'un rapport général sur l'exécution du budget. Les rapports doivent s'appuyer sur un exposé clair de la base comptable (caisse ou droits constatés) et des politiques comptables.

86. Les recettes dérivant des ressources naturelles doivent être comptabilisées selon le même mécanisme et les mêmes règles que les autres recettes et dépenses, le système comptable étant assis sur un mécanisme de contrôle interne bien établi. La pratique optimale est un système comptable qui permet de tenir une comptabilité de caisse et sur la base des droits constatés⁸³. Cette condition n'est pas facile à remplir étant donné que différents types de RRN (primes de signature, redevances, participation aux bénéficiaires, versements au titre de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, revenu des impôts indirects) et d'institutions bénéficiaires (ministères responsables des ressources, CEN, administration fiscale) peuvent être concernés. Des mécanismes et des institutions spécifiquement chargés de la vérification et de l'harmonisation des comptes pourraient donc s'avérer nécessaires.

87. Néanmoins, dans les secteurs tels que le secteur pétrolier, il ne suffira peut-être pas d'utiliser les cadres comptables et les cadres de contrôle interne existants. Il faudra éventuellement créer des mécanismes et des institutions spécialement responsables de la vérification et des rapprochements comptables pour améliorer la transparence des flux de RRN. Ainsi, comme analysé au chapitre III, l'ITIE encourage les États et les entreprises à faire usage de modèles de rapports qui garantiraient la fiabilité et la transparence des flux de RRN entre les entreprises et les autorités du pays d'accueil.

⁸²Par exemple, Davis *et al.* (2003, p. 308) citent le cas du *Koweït*, où le Fonds de réserve pour les générations futures, dont le fonctionnement obéit à des critères bien établis et est assujéti au contrôle d'un conseil de direction et du parlement, interdit la publication d'informations sur ses avoirs, en partie pour se mettre à l'abri des pressions financières.

⁸³Par ailleurs, les comptes doivent être établis sur une base brute. Le Manuel fournit de plus amples détails sur les bonnes pratiques comptables.



Accès du public à l'information

88. L'accès du public à l'information portant sur toutes les transactions relatives aux ressources est essentiel à la transparence des finances publiques. Les lacunes en cette matière constituent une source constante de préoccupations et ont donné lieu à diverses initiatives internationales visant à corriger la situation. L'ITIE constitue un bon exemple des mesures prises pour promouvoir, à titre volontaire, la publication des paiements versés par les compagnies à l'État ainsi que les recettes tirées des ressources par l'État. Il importe toutefois qu'en plus de faire état des transactions courantes portant sur les recettes, l'État fournisse des renseignements adéquats sur les dépenses de ces recettes, sur les dettes ou les engagements conditionnels utilisant ces ressources en guise de garantie, sur ses réserves de ressources et sur les opérations quasi budgétaires conduites dans le cadre de la mise en valeur des ressources⁸⁴.

A. Documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles 3.1.1/3.1.4

La procédure budgétaire et les comptes définitifs doivent définir, décrire et rendre clairement compte de toutes les transactions associées aux ressources naturelles, y compris celles qui s'effectuent au travers de fonds associés aux ressources.

89. L'État peut percevoir des RRN par le biais d'une variété d'instruments fiscaux ou équivalents. La documentation budgétaire doit établir clairement les recettes associées aux ressources naturelles perçues par le biais de chacun de ces instruments. Dans certains cas, ces recettes peuvent être transférées en partie ou en totalité directement dans un fonds des ressources. Dans d'autres, comme celui du Fonds de pension public — Global, toutes les recettes et les dépenses associées au pétrole sont inscrites au budget, et le produit net est transféré au fonds. Les sommes nécessaires au financement du déficit budgétaire non pétrolier sont par la suite transférées à nouveau du fonds au budget⁸⁵. Dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, l'État reçoit directement tous les paiements par l'intermédiaire du fisc et ces paiements sont ventilés par type d'instrument fiscal. Dans les documents budgétaires généraux, ces revenus ne sont pas identifiés séparément, mais

⁸⁴Des considérations d'ordre général précisées dans le Code et dans le Manuel s'appliqueraient également à la communication des données sur les dépenses fiscales bénéficiant au secteur des ressources, mais, tel qu'indiqué au chapitre I, ces données doivent être évaluées à l'aune du régime budgétaire applicable au secteur des ressources et la définition de ce régime constitue clairement dans plusieurs pays la première des priorités pour l'amélioration de la transparence.

⁸⁵Voir <http://www.statsbudsjett.no>.

on produit régulièrement des rapports détaillés sur les RRN, ventilées par type d'impôt ou de redevance (au Royaume-Uni, ces rapports sont préparés par l'organisme national de statistiques⁸⁶). Dans tous les cas, les paiements d'impôts sont contrôlés par les services fiscaux pertinents et toutes les transactions sont incluses dans les analyses budgétaires ou les rapports connexes. Dans les pays avancés, des procédures bien établies de gestion de l'impôt et de communication et d'audit des résultats assurent la crédibilité des données communiquées. Certains pays en développement publient également des données de base sur les recettes pétrolières dans leur documentation budgétaire. Toutefois, on néglige souvent d'assurer un contrôle et une vérification systématique des données⁸⁷.

B. Information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN 3.1.4

Les rapports concernant les RRN versées à l'administration par les entreprises doivent être publiés dans le cadre de la procédure budgétaire et comptable publique.

90. Beaucoup de pays comptent sur les procédures établies de comptabilité et d'information de l'État pour fournir au public des informations fiables sur les recettes dérivant des ressources naturelles — ainsi que sur les dépenses. En principe, les autorités de tous les pays doivent prendre les moyens voulus pour respecter les normes d'information pertinentes définies dans le Code, le Manuel et le présent Guide, ainsi que les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE qui s'appliquent aux CEN. Cependant, le manque de capacités empêche beaucoup de pays en développement de mettre en application de telles normes. L'ITIE a conduit à l'adoption de méthodes normalisées de communication des données qui doivent être soumises à l'approbation d'un comité de multiples parties prenantes dans chaque pays déclarant et qui permettront d'assurer que les recettes tirées des ressources naturelles sont entièrement prises en compte⁸⁸. Cette initiative vise en particulier les pays en développement riches en ressources naturelles où le contrôle des recettes générales et de l'administration des finances publiques laisse actuellement à désirer. Pour ces pays, le respect des principes définissant les procédures de communication établis dans le cadre de l'ITIE pour les autorités publiques et les compagnies extractives devrait constituer un important pas en avant. Les pouvoirs publics devraient également abolir les dispositions relatives à la confidentialité qui risquent de nuire à la diffusion des données sur les RRN versées par les compagnies extractives. Il convient, dans ce contexte, de souligner l'importance d'une garantie convenable de la qualité des données, comme l'explique plus en détail le chapitre IV.

91. Voici quelles sont les normes et les procédures prescrites dans le cadre de l'ITIE pour la communication, par les compagnies et les administrations publiques, des données sur la production et les flux de RRN :

- communication régulière des données par les pays hôtes à l'aide d'un modèle de présentation normalisé approuvé par un comité de multiples parties prenantes;

⁸⁶Voir http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf.

⁸⁷Le *Nigeria* inclut dans sa présentation des informations budgétaires une masse considérable de données sur les flux de recettes tirées du pétrole et du gaz. Les autorités publient maintenant également des rapports mensuels sur les recettes tirées du pétrole, perçues par l'administration fédérale et par les États (voir <http://www.fmf.gov.ng/Presentation%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

⁸⁸Le *Rapport du groupe consultatif international de l'ITIE* (EITI, 2006) décrit les principes applicables à l'établissement des procédures de communication des données relatives aux ressources pétrolières, gazières et minières, ainsi que le processus de validation y afférent, qui ont été adoptés à l'occasion de la Conférence de l'ITIE à Oslo, en octobre 2006 — voir <http://www.eitransparency.org>. Ces avancées s'inspirent de la Déclaration des résultats présentée le 15 mars 2005 à la Conférence de Londres, qui énumérait six critères fondamentaux à la mise en œuvre efficace de l'ITIE.

- communication régulière des données par les entreprises, y compris les CEN, conformément à un modèle de présentation normalisé approuvé par un comité de multiples parties prenantes;
- large diffusion des données complètes et compréhensibles portant sur les paiements et recettes;
- validation et publication de rapports des données agrégées, et rapprochement et analyse de ces données par une tierce partie indépendante;
- participation active de la société civile.

92. Les exigences de l'ITIE relatives à la communication des données s'appliquent uniquement aux activités en amont (c'est-à-dire l'ensemble des activités qui conduisent au premier point de production commercialisable — à la tête de puits ou à la sortie de la mine) et sont conçues uniquement pour les industries extractives (par exemple extraction du minerai métallique, des gemmes, du pétrole brut et du gaz naturel). Les flux de recettes faisant l'objet des rapports sont définis par le comité de multiples parties prenantes et pourraient exclure les recettes des opérations quasi budgétaires. Pour tenir compte des méthodes comptables des administrations publiques et promouvoir l'adoption par les parties des méthodes préconisées par l'ITIE, toutes les données sur les flux de recettes sont communiquées sous forme de données consolidées, sur la base de la comptabilité de caisse.

93. Même si les critères et les exigences de préparation des rapports de l'ITIE ne couvrent qu'une gamme limitée des activités budgétaires liées aux ressources, ils offrent un cadre utile à l'intérieur duquel les autorités publiques et les compagnies peuvent établir une base crédible de communication des données. L'engagement des pouvoirs publics à convenir, avec les compagnies, de la mise en œuvre des exigences de l'ITIE sur la communication des données financières constitue un premier pas important vers l'atteinte de l'objectif plus vaste d'une gestion transparente des RRN⁸⁹.

94. Toutefois, des efforts considérables doivent encore être déployés pour assurer l'application des mécanismes préconisés par l'ITIE. À la fin de 2006, deux douzaines de pays s'étaient engagés officiellement à participer à l'ITIE ou avaient fait part de leur intention de le faire, mais d'autres s'étaient contentés d'une simple manifestation d'intérêt. Un mécanisme de validation approuvé lors de la Conférence d'Oslo en 2006 servira à l'avenir à déterminer quels sont les pays qui peuvent être officiellement désignés *pays candidats à l'adhésion à l'ITIE* (ceux qui peuvent démontrer qu'ils répondent aux quatre critères de base d'évaluation de l'engagement) et lesquels de ces pays peuvent être déclarés *conformes*, ayant intégralement mis en œuvre l'ITIE en satisfaisant à une série d'indicateurs, y compris la publication et la diffusion d'un rapport ITIE validé rapprochant les paiements agrégés liés aux ressources communiqués par les entreprises et les recettes liées aux ressources communiquées par l'État.

95. La mise en œuvre s'ordonne en quatre phases. La première, ou *phase d'adhésion*, détermine si un pays sera déclaré «candidat» à l'ITIE et suppose que quatre indicateurs sont observés : déclaration non équivoque de l'engagement du pays par voie d'énoncé public; promesse de collaborer avec la société civile; nomination d'un cadre supérieur responsable de l'ITIE; publication d'un

⁸⁹L'ITIE n'est pas le seul instrument permettant d'assurer correctement la transparence des RRN. Dans le cas de l'industrie minière chilienne, la loi veille à ce que les informations d'ordre économique, financier, fiscal, social et environnemental des entreprises publiques soient entièrement divulguées au public au travers de rapports annuels et trimestriels sur les finances publiques. Les entreprises privées, sous contrôle national ou étranger, représentent quelque 67 % de la production minière du *Chili*. Les plus importantes, dans le cadre de leur association avec le Conseil minier du Chili, publient volontairement et indépendamment leurs états financiers. Les informations fiscales relatives à chaque entreprise sont confidentielles, mais les comptes publics contiennent les données globales sur les recettes fiscales déduites de la production minière.

programme de travail aux coûts pleinement déterminés. La seconde phase, dite *de préparation*, exige entre autres que les autorités abolissent les obstacles qui s'opposent à la mise en œuvre de l'ITIE, qu'elles adoptent les modèles de rapports, qu'elles prennent les dispositions voulues pour s'assurer que toutes les entreprises communiquent leurs données et qu'elles fassent en sorte que les rapports des entreprises et ceux de l'État s'appuient sur des comptes vérifiés conformément aux normes internationales. Les exigences à respecter aux fins de la troisième phase, dite *de divulgation*, comprennent la présentation d'un rapport ITIE à l'agent de validation (l'organisation indépendante chargée par contrat de confirmer que le processus a été appliqué convenablement) dans lequel figurent tous les paiements versés par les entreprises à l'État au titre de la production pétrolière, gazière et minière, et toutes les recettes correspondantes reçues par l'État. Enfin, la quatrième phase, dite *de diffusion*, exige que le rapport ITIE soit communiqué au public dans son intégralité sous une forme accessible et compréhensible. Toute discordance devrait être signalée et les mesures de suivi appropriées devraient être encouragées⁹⁰.

96. Un certain nombre de pays ont pris des mesures en vue de l'application intégrale de l'ITIE avant la mise en place du processus de validation. Le Ghana et la Guinée ont produit des rapports préliminaires portant sur la collecte et le rapprochement des données sur les recettes minières. Le Nigéria et l'Azerbaïdjan ont servi de pays pilotes pour la mise à l'essai et l'évaluation du processus de vérification et produisent désormais régulièrement des rapports ITIE. Le Cameroun, le Gabon, la Mauritanie et la République kirghize ont également produit des rapports ITIE⁹¹.

C. Solde budgétaire

3.2.3

Les documents budgétaires doivent présenter, outre le solde budgétaire global et d'autres indicateurs budgétaires utiles, le solde budgétaire (primaire) hors matières premières comme indicateur des retombées macroéconomiques et de la viabilité de la politique budgétaire.

97. Pour les pays riches en ressources non renouvelables, il importe notamment de définir les moyens d'exploiter au mieux les recettes dégagées de ces ressources pour promouvoir une économie diversifiée et partager les bénéfices avec les générations futures. Une des méthodes possibles consiste à assimiler la richesse en ressources naturelles à un patrimoine et à limiter la consommation au revenu permanent escompté (Barnett and Ossowski, 2003). Pour réaliser un tel objectif et ainsi maintenir le niveau global du patrimoine (ressources non exploitées ou actifs financiers), il convient d'établir le déficit budgétaire primaire hors matières premières à un niveau correspondant à une estimation des recettes permanentes dérivées des richesses de l'État (cette estimation devra bien sûr être ajustée périodiquement à cause des difficultés que présente l'évaluation de la valeur des actifs en ressources naturelles)⁹². En pratique, l'État pourra permettre que le niveau réel du déficit budgétaire primaire hors matières premières s'écarte, pour un temps, du revenu permanent estimé pour des motifs macroéconomiques ou s'il décide d'utiliser une

⁹⁰Voir <http://www.eitransparency.org/about.htm> pour en savoir plus.

⁹¹Voir, par exemple, le RONC de finances publiques du *Ghana* pour 2004 et celui du *Gabon* pour 2006.

⁹²L'encadré 6 examine l'extrême difficulté que présente l'évaluation du patrimoine en ressources compte tenu de l'incertitude qui règne sur la plupart des marchés des industries extractives.

partie de son patrimoine en ressources naturelles ou financières aux fins, par exemple, du développement des ressources humaines ou physiques. Ce cadre analytique, quoique complexe au plan technique, peut s'avérer très utile pour mieux informer le public et les responsables politiques des choix stratégiques qui auront des retombées sur les générations actuelles et futures, et devrait être brièvement décrit dans les documents budgétaires⁹³.

98. Dans les pays riches en ressources où la pauvreté est omniprésente, l'option d'accroître pour un temps le déficit budgétaire hors matières premières peut refléter en partie le souhait des autorités d'autoriser une hausse des investissements consacrés aux écoles, aux dispensaires et à d'autres infrastructures de base⁹⁴. On espère ainsi que l'accroissement de la productivité du capital physique et humain qui en résultera permettra de compenser la réduction de la richesse en ressources ou de la richesse financière. Il est toutefois difficile de prédire dans quelle mesure et selon quel calendrier les nouveaux investissements permettront d'améliorer les perspectives de croissance économique du pays. Les résultats obtenus dépendront de divers facteurs, notamment la qualité et la pertinence des investissements réalisés, la compétitivité, la structure du marché et les économies d'échelle réalisables. Il convient par ailleurs de prendre en considération les conséquences macroéconomiques à court terme. L'accumulation d'avoirs financiers en vue d'assurer la viabilité à moyen et à long terme des finances publiques mérite donc d'être formellement prise en compte dans la politique budgétaire des pays riches en ressources. Si ces avoirs sont investis à l'étranger, cette méthode pourra également contribuer à atténuer les risques d'appréciation du taux de change réel et d'un éventuel syndrome hollandais.

99. Malgré les incertitudes, ces considérations amènent à la conclusion que le solde budgétaire primaire hors matières premières est un indicateur décisif pour évaluer l'orientation et la viabilité de la politique budgétaire dans les pays riches en ressources⁹⁵. Il conviendrait donc de préparer des estimations de ce solde à partir de projections de RRN d'un niveau approprié et de les utiliser en guise de fondement à la définition de la politique budgétaire et des niveaux de dépenses. Comme le soulignent Barnett et Ossowski (2003, p. 51) à propos des pays producteurs de pétrole, rares sont ceux qui mettent en évidence leur solde budgétaire non pétrolier dans leurs budgets — et il est vraisemblable qu'une observation analogue s'appliquerait aux pays riches en minéraux. S'agissant des pays producteurs de pétrole, le FMI intègre de plus en plus souvent des mesures du solde primaire hors pétrole dans ses études sur les pays et conseille aux autorités nationales de leur donner priorité dans les documents budgétaires et autres documents de politique budgétaire.

100. Des concepts plus larges du solde budgétaire conviendraient peut-être aussi aux pays où les compagnies extractives nationales exercent une forte influence sur les finances publiques. Dans la mesure où les CEN occupent une place dominante dans la politique budgétaire et conduisent des activités quasi budgétaires, il serait raisonnable d'envisager leur intégration à un solde général des opérations du secteur public ou à un indicateur regroupant les administrations publiques et l'ensemble des sociétés publiques présentant des risques budgétaires aux fins de gestion de la politique budgétaire. L'argument

⁹³Voir, par exemple, les analyses dont il est fait état dans une étude des services du FMI sur le **Gabon** (rapports des services du FMI sur les économies nationales n^{os} 06/232 et 06/238), la **Guinée équatoriale** (rapports des services du FMI sur les économies nationales n^{os} 06/233 et 06/237) et le **Nigeria** (rapport des services du FMI sur les économies nationales n^o 07/20).

⁹⁴Pour une analyse plus détaillée, voir Katz *et al.* (2004).

⁹⁵Pour éviter toute erreur due à l'effet des cours du pétrole et des variations du taux de change sur le PIB global, il serait utile d'examiner les soldes budgétaires hors pétrole par rapport au PIB hors pétrole. Par ailleurs, les intérêts perçus et les plus-values sur les actifs provenant des RRN devraient être écartés du calcul des soldes budgétaires hors matières premières. Néanmoins, pour évaluer les retombées macroéconomiques des politiques budgétaires, il importe également de prendre d'autres indicateurs en considération, par exemple le solde budgétaire public global ou, dans certains cas, le solde du secteur public. On notera qu'il peut aussi exister des circonstances particulières où le solde hors matières premières ne traduit pas convenablement l'effet des mesures budgétaires sur la demande. Par exemple, une hausse des taxes sur les matières premières et leur épargne intégrale constitue une mesure restrictive, mais n'aurait guère d'effet sur le solde budgétaire hors matières premières. De même, dépenser des recettes tirées des ressources pour remédier aux insuffisances des infrastructures ou découvrir de nouvelles ressources naturelles entraînerait une dégradation du solde budgétaire hors matières premières tout en exagérant son effet stimulant.

général à l'appui d'un tel solde est exposé à l'élément 3.2.3 du Code et décrit dans le Manuel. Ces considérations concernent tout particulièrement la gestion budgétaire dans plusieurs pays riches en ressources.

D. Information concernant l'endettement associé aux ressources naturelles 3.1.5

Les rapports sur la dette publiés par l'État doivent mentionner tout nantissement direct ou indirect de la production ultérieure de ressources naturelles, dans le cadre d'un engagement préalable de production envers les prêteurs, par exemple. Tous les risques et obligations contractuels de l'État dérivant de cet endettement doivent être divulgués.

101. La divulgation prompte et ouverte de toutes les dettes contractées et de toutes les obligations éventuelles constitue un autre élément essentiel de l'information du public⁹⁶. Cette pratique fournit une garantie supplémentaire que les données sur les transactions et sur les déficits/excédents concorderont parfaitement avec celles de la dette accumulée. Il est essentiel d'assurer une divulgation complète de tous les engagements réels et conditionnels pour évaluer la viabilité des finances publiques et établir des politiques à moyen et à long terme en cette matière.

102. Global Witness (2004) fait état de l'utilisation abusive très répandue dans plusieurs pays riches en ressources de la production ultérieure en guise de garantie de dette. Comme indiqué au chapitre I, le cadre juridique devrait délimiter clairement le pouvoir de contracter de tels prêts et exiger la divulgation publique des conditions qui s'y rattachent. Ce cadre devrait par ailleurs s'appuyer sur des règles claires d'établissement de rapports tant par les emprunteurs que par les prêteurs. De nombreux pays appliquent des normes claires de diffusion des données sur la dette (cet aspect est abordé dans le Manuel). Il convient de se pencher sur les problèmes de gouvernance et de capacité dans les pays qui ne respectent pas, à l'heure actuelle, les exigences fondamentales en cette matière. Il importe par ailleurs de renforcer les règles de divulgation applicables aux prêteurs qui participent à ces transactions.

E. Information sur les avoirs 3.1.5

Les états financiers de l'État doivent déclarer la totalité des avoirs financiers détenus par l'État dans le pays et à l'étranger, y compris ceux résultant d'activités liées aux ressources naturelles.

103. Les normes courantes établies dans le Manuel s'appliquent à la divulgation des avoirs financiers de l'État. Deux aspects particuliers attirent l'attention en ce qui a trait aux avoirs tirés des ressources naturelles dans les pays en développement. Premièrement, ces avoirs sont souvent détenus dans des comptes séparés dont les exigences de divulgation risquent d'être différentes de celles applicables à l'ensemble des administrations publiques. Deuxièmement, dans beaucoup de pays en développement (et même dans un certain nombre de pays émergents et dans certains pays avancés), les exigences relatives à la divulgation

⁹⁶La divulgation de renseignements sur la dette et les actifs (y compris les engagements conditionnels) se trouve au cœur du Code et du Manuel et s'applique à tous les secteurs. L'édition 2001 du *Manuel de statistiques de finances publiques* (FMI, 2001a) propose un cadre propice à une divulgation intégrée des renseignements sur les transactions, les autres flux économiques et les actifs et passifs.

de renseignements sur les avoirs financiers ne sont pas conformes aux bonnes pratiques recommandées par le Code.

104. Lorsque les avoirs sont détenus dans un compte séparé, la meilleure solution (celle retenue par la Norvège, voir encadré 4) consiste à publier des lignes directrices claires concernant leur gestion et l'établissement de rapports sur ces avoirs et leur gestion. Tous les pays devraient s'efforcer de respecter ces principes fondamentaux, même si les normes techniques en vigueur dans les pays avancés ne sont peut-être pas applicables, à court terme, dans les pays en développement. Si les avoirs tirés des ressources naturelles sont combinés au reste des avoirs de l'État, comme c'est le cas au Royaume-Uni, la publication des renseignements sur ces avoirs devrait être intégrée dans le dispositif général d'information financière de l'État, dans la mesure où des règles claires ont été établies à cette fin⁹⁷.

105. Les pays riches en ressources devraient accorder la priorité à la mise en œuvre, le plus rapidement possible, de pratiques appropriées pour la publication des renseignements sur les avoirs financiers. Le suivi de la valeur des avoirs est un élément central d'une politique sur l'épargne axée sur la viabilité à long terme de la politique de finances publiques. Certains efforts de renforcement des capacités seront peut-être requis à cet égard, mais les avantages obtenus en vaudront largement la chandelle.

F. Estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles

3.1.5

Il convient de préparer des estimations de la valeur des actifs en ressources naturelles fondées sur les flux de production escomptés, en exposant les hypothèses sur lesquelles elles s'appuient.

106. Si la valeur nette des avoirs publics constitue une préoccupation centrale de la politique de finances publiques, l'estimation des actifs en ressources naturelles doit constituer un outil crucial du calcul de cette valeur. Toutefois, à l'heure actuelle, les pays n'incluent pas toujours systématiquement dans leurs budgets ou dans leurs états de comptes des relevés détaillés de la valeur estimée des ressources naturelles, situation qui s'explique par les difficultés des mesures, par l'incertitude qui entoure les volumes physiques et les prix, et par l'absence de normes à jour, même pour les pays avancés⁹⁸. La recommandation énoncée ci-dessus place donc la barre très haut et sera difficile à mettre en œuvre même pour les pays industrialisés. Le présent Guide recommande donc une approche pragmatique axée sur la mise en œuvre d'une norme de base pour les pays à revenu faible ou intermédiaire où de nouveaux gisements importants ont été découverts, fondée essentiellement sur une méthode efficace de prévision des recettes (voir encadré 5) et mettant l'accent sur la portion de la valeur des actifs revenant à l'État. Le calcul explicite de la valeur des actifs en ressources naturelles marquera un progrès majeur vers la transparence et servira d'assise importante à une politique à long terme en la matière. Idéalement, de tels calculs devraient être publiés dans les documents budgétaires. Toutefois, compte tenu du degré

⁹⁷Dans les cas où on opte pour la comptabilité sur la base des droits constatés, comme au **Royaume-Uni**, ces avoirs financiers seront inclus dans les comptes de l'État (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>). Le code sur la transparence des finances publiques et la proposition d'un système d'IPSAS (normes comptables internationales pour le secteur public) sur une base caisse publiée par la Fédération internationale des comptables (IFAC) en janvier 2003 recommandent la publication des renseignements sur les avoirs financiers même selon un système de comptabilité de caisse.

⁹⁸Rares sont les pays industrialisés qui préparent des estimations de la valeur des actifs en ressources naturelles. L'administration américaine inclut dans ses documents budgétaires (*Analytical Perspectives*) certains états de la valeur des droits miniers. Les actifs de gestion des avoirs non financiers font l'objet du *Financial Report of the United States Government*, mais les droits miniers ne sont toujours pas considérés comme un actif du fait, en partie, des préoccupations que suscite le choix des paramètres devant servir à l'identification de ces actifs dans les états de compte. Cette différence de traitement reflète les perspectives différentes de la politique budgétaire et comptable, examinées en détail plus loin.

Encadré 5. Éléments d'estimation de la valeur des actifs dans les pays en développement

Des incertitudes considérables sous-tendent les projections à moyen et à long terme de recettes provenant des ressources, en particulier dans les pays qui se trouvent aux premiers stades du développement de leurs ressources pétrolières ou minérales. Les conseils techniques offerts aux pays dans ce type de situation privilégient une démarche prudente de prévision des prix et des recettes¹, ainsi que la construction d'une analyse détaillée des estimations de production champ par champ et du régime budgétaire applicable, tout en expliquant comment a été déterminée l'hypothèse de prix du scénario de référence. On peut étendre cette démarche à la durée de vie des mines et des champs et ramener les flux à leur valeur actualisée pour produire une estimation utilisable du patrimoine de ressources susceptible de servir de base à la formulation de la politique budgétaire². Les principes de transparence budgétaire exigent que ces estimations, ainsi que le modèle et les hypothèses sur lesquels elles reposent, soient publiées dans le document d'analyse budgétaire qui informe le projet de loi de finances. Les principaux éléments de cette démarche comportent :

- Un énoncé clair du principe de «comptabilisation des actifs»; une politique prudente pourrait, par exemple, consister à n'inclure que les projets dont les plans de développement ont été approuvés et pour lesquels un bail a été concédé. Les projets nouveaux seraient ajoutés au fur et à mesure à l'inventaire des actifs économiques.
- Une définition individuelle, pour chaque champ ou mine, de ses caractéristiques techniques de production — c'est-à-dire des estimations faites par l'administration et périodiquement recalibrées à la lumière de la production effective de la compagnie concernée.
- Une définition des paramètres du régime budgétaire et des exonérations éventuelles applicables à chaque champ ou mine.
- Une analyse de sensibilité montrant les variations probables de la valeur des actifs en fonction des principaux paramètres, comme le prix du pétrole ou du minerai dans le scénario de référence.

¹On met aujourd'hui de plus en plus l'accent sur l'utilisation de prévisions réalistes des prix (par exemple estimation centrale).

²Cette méthode offre un point de départ pratique. Néanmoins, l'International Valuation Standards Committee (IVSC) a noté dans ses remarques sur le projet de Guide qu'il importait de préciser la base d'évaluation des actifs et a vivement recommandé d'utiliser la valeur marchande ou au moins la juste valeur, plutôt que la valeur nue. Les notes d'orientation 14 et 9 de l'IVSC présentent des instructions détaillées pour le calcul et l'utilisation des données du marché aux fins d'estimation de ces flux monétaires actualisés (voir www.ivsc.org pour de plus amples informations dans le cadre des études générales sur les normes internationales d'évaluation).

élevé d'incertitude qui caractérise ce genre d'estimations, il convient d'user de prudence lors de la publication des estimations quantitatives étant donné les risques d'interprétation erronée qu'elles présentent. Les documents publiés devraient offrir l'assurance que la politique budgétaire est fondée sur des méthodes d'évaluation fiables et fournir des données quantitatives de plus en plus détaillées au fur et à mesure que le processus de production se met en place.

107. À plus long terme, des normes internationales pour l'estimation des réserves pourraient conduire à l'établissement de règles pour l'estimation, par les pays, de la valeur des actifs en ressources naturelles. Toutefois, comme l'explique l'encadré 6, l'élaboration de normes internationales détaillées pour l'estimation des réserves pose toutes sortes de problèmes complexes tant sur le plan technique que sur celui de l'action collective. Cependant, l'absence d'une norme universelle ne devrait pas retarder l'adoption, par les pays qui le souhaitent, de mesures adaptées à leurs besoins. Ces efforts contribueront au contraire à établir les bases d'un système de normes d'application plus générale. De plus, les éléments fondamentaux de telles pratiques devraient s'appliquer sans égard au niveau de développement économique : la valeur des actifs est une question qui préoccupe autant les pays en développement que les pays avancés.

108. Pour l'élaboration de telles normes, il importe d'établir une distinction entre l'utilisation des états de la valeur des actifs aux fins de la préparation des rapports de comptabilité ou d'information financière et leur utilisation pour les besoins du budget et de la politique à long terme. La plupart des travaux réalisés jusqu'à ce jour sur la scène internationale ont porté sur la première de ces utilisations, tendance probablement due avant tout aux règles régissant l'inscription des sociétés en bourse. Tout en prenant acte de l'existence de facteurs d'incertitude, on exige en effet à cette fin des rapports comptables⁹⁹ qu'ils obéissent à des règles strictes (et généralement prudentes) d'identification des actifs (voir encadré 6)¹⁰⁰.

109. L'utilité des estimations de réserves fondées sur les normes internationales d'information financière (IFRS) ou sur d'autres normes nationales de communication des données aux fins de l'établissement d'une politique nationale de finances publiques reste toutefois limitée. Plutôt que de définir une valeur ponctuelle convenue en ce qui concerne les avoirs en ressources naturelles en vue de faire un résumé du bilan, la politique à long terme doit viser principalement à apporter des réponses potentielles à l'évolution de la situation économique. Les documents budgétaires et les autres énoncés de la politique de finances publiques devraient ainsi indiquer clairement les hypothèses sur lesquelles s'appuient les projections et les estimations, et définir l'effet des changements de certains paramètres clés (parmi lesquels, bien évidemment, le prix de la ressource, particulièrement dans le cas du pétrole) sur les estimations et les projections¹⁰¹. Des hypothèses techniques et économiques semblables sous-tendent les projections et les estimations incluses dans les bilans des réserves figurant dans les états financiers et les

⁹⁹Les rapports statistiques acceptent aussi généralement l'utilisation de critères comptables aux fins de l'identification des actifs (FMI, 2001a).

¹⁰⁰Voir également la version 2003 du guide intitulé «Integrated Environmental and Economic Accounting» à l'adresse suivante : <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>.

¹⁰¹Au *Chili*, par exemple, l'estimation du prix du cuivre s'obtient en établissant la moyenne des estimations calculées par les membres d'un groupe d'experts.

Encadré 6. Comptabilisation des réserves de ressources — Normes en cours d'apparition

En ce qui concerne les hydrocarbures, un état des réserves est exigé de toutes les compagnies inscrites à la cote par la Securities and Exchange Commission des États-Unis et par l'organe compétent de contrôle des opérations de bourse dans les autres pays. Bien que les définitions techniques des réserves promulguées par la Society of Petroleum Engineers, le World Petroleum Congress et l'American Association of Petroleum Geologists¹ soient en général acceptées, les normes de comptabilité financière demeurent quelque peu variables. Le critère essentiel pour la comptabilisation des réserves par les entreprises est fixé par la Securities and Exchange Commission des États-Unis. La déclaration n° 69 du Financial Accounting Standards Board des États-Unis, qui s'applique aux compagnies cotées en bourse dans ce pays, pratique des normes similaires, qui mettent l'accent sur la déclaration des réserves prouvées. À l'heure actuelle, il n'existe pas d'obligation de vérification des déclarations de réserves. Il a souvent été suggéré de réviser ces normes de manière à mieux prendre en compte l'évolution technologique (par exemple pour autoriser les estimations fondées sur les techniques d'imagerie sismique)². Un recours accru à l'examen des estimations de réserves par de tierces parties, par exemple par l'intermédiaire d'entreprises spécialisées, pourrait aussi contribuer à rendre plus fiable la comptabilisation des réserves.

Des préoccupations d'incertitude technique et économique très semblables s'appliquent aux estimations des ressources et des réserves minérales. Le code de la commission paritaire de l'industrie minière australienne sur les réserves minérales (Australian mining industry Joint Ore Reserves Committee Code), élaboré en 1989 en partie en réaction aux précédents cycles expansion-récession des années 60 dans ce pays, a servi de fondation à la plupart des codes nationaux récents³. Le Combined Reserves International Reporting Standards Committee, institué en 1994, a élaboré un ensemble de définitions des ressources et des réserves d'usage très généralisé.

La classification cadre des Nations Unies (UNFC)⁴ pour les ressources énergétiques et minérales est un système d'application général harmonisé avec les normes techniques citées ci-dessus. Elle classe les ressources selon trois critères : viabilité économique et financière; état d'avancement et faisabilité du projet sur le terrain; et connaissances géologiques. Les réserves peuvent ensuite être classées dans chacune de ces trois dimensions par un code à trois chiffres : 1.1.1 indiquerait une ressource commercialement recouvrable, justifiée par une étude de faisabilité et fondée sur une géologie raisonnablement prouvée. En principe, la classification UNFC permet d'asseoir la comptabilisation et les états budgétaires des réserves sur une base plus uniforme.

¹Voir http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html. Les réserves à une date donnée sont définies comme les quantités de pétrole qui peuvent être recouvrées commercialement à partir des accumulations connues. Les réserves prouvées sont limitées aux quantités dont l'exploitation commerciale est possible dans les conditions économiques actuelles — et dont on s'attend qu'elles seront développées et mises en production dans un laps de temps raisonnable. Les réserves développées prouvées sont celles qu'on peut espérer recouvrer au moyen des puits existants en utilisant le matériel et les méthodes existants. Les réserves probables et possibles présentent un plus haut degré d'incertitude technique et économique. Les estimations de réserves prouvées sont désignées par 1P, les réserves prouvées plus les réserves probables par 2P, et les réserves prouvées plus les réserves probables plus les réserves possibles par 3P.

²Voir <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>. Voir néanmoins la note d'orientation de la SEC à l'adresse suivante : <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>.

³Voir <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

⁴Voir <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

budgets des administrations publiques ou des entreprises. Il est toutefois essentiel que les utilisations diverses de ces données soient clairement reconnues dans ces différents documents. De plus amples travaux paraissent nécessaires dans ces deux domaines.

G. Information sur les éléments de passif éventuel et les activités quasi budgétaires 3.1.3

Les éléments de passif éventuel de l'État et le coût des activités quasi budgétaires des compagnies extractives liés aux contrats portant sur les ressources naturelles doivent être déclarés dans les comptes budgétaires ou dans les autres documents pertinents sous un format qui permettra d'évaluer les risques financiers et l'ampleur totale de l'activité budgétaire.

110. Tout élément de passif éventuel dérivant des contrats d'exploitation des ressources devrait être divulgué dans les documents du budget et des comptes. La préparation d'une annexe traitant des risques financiers (voir ci-dessous) pourrait constituer une forme appropriée de divulgation de ces passifs et d'autres formes de passifs éventuels. Les garanties publiques devraient figurer dans les rapports de l'administration sur l'endettement (mais séparément, dans la liste des créances éventuelles).

111. Comme indiqué au chapitre I, les opérations quasi budgétaires liées au secteur énergétique peuvent être très importantes. Elles méritent une attention plus grande que celle qu'on leur a accordée par le passé puisque, si elles passent inaperçues, cela risque de masquer la portée véritable des activités de l'État dans le secteur des ressources naturelles et dans l'ensemble de l'économie. S'agissant des dépenses sociales effectuées en dehors du processus budgétaire officiel, les pouvoirs publics des pays à faible revenu auraient tout intérêt à les porter à la connaissance du législateur et du public puisque cela leur permettrait de démontrer que les dépenses qu'ils consacrent aux pauvres sont plus considérables que ce que laissent conclure les documents du budget et des comptes. Les compagnies devraient elles aussi bénéficier d'une divulgation complète et détaillée de ces dépenses, puisqu'elles témoigneraient de leur présence sociale. En tout état de cause, les mécanismes et les types divers d'opérations quasi budgétaires décrits au chapitre I devraient être dévoilés et expliqués dans les documents budgétaires de l'administration (par exemple sous forme d'annexe) et dans d'autres documents. Dans les pays où les CEN sont très actives et où les opérations quasi budgétaires tiennent une place très importante, il pourrait être utile de combiner les rapports financiers de l'administration et des CEN en un seul document publié.

112. L'assurance de la qualité des rapports pourrait être renforcée si les compagnies extractives faisaient elles aussi état de ces activités d'une manière claire et détaillée dans leurs rapports, notamment si ces éléments faisaient l'objet d'un audit. Les administrations publiques et les compagnies extractives devraient dans la mesure du possible analyser et quantifier de telles activités, et en faire état régulièrement. Dans un premier temps, il est vraisemblable que de telles données seront plus facilement accessibles dans les rapports des compagnies internationales et nationales. Il conviendrait d'encourager les compagnies à publier régulièrement et fidèlement

ces informations dans leurs rapports annuels et à faire part aux autorités et au public des données sur lesquelles s'appuient leurs estimations. Les documents budgétaires de l'administration devraient dériver leurs informations de ces sources et faire état régulièrement et systématiquement de telles opérations quasi budgétaires. Ces rapports pourraient s'appuyer sur des commentaires analytiques portant sur les impacts de telles activités et sur les politiques envisageables à leur sujet.

H. Risques financiers

3.1.3

Les documents budgétaires annuels doivent tenir expressément compte des risques associés aux recettes provenant des ressources naturelles, notamment ceux ayant trait aux prix et aux passifs éventuels; les mesures adoptées pour y parer doivent être expliquées, et leur exécution doit être surveillée.

113. Les pays riches en ressources sont à la merci de fluctuations amples, soudaines et inattendues des prix de production, surtout dans le cas du pétrole. Ces variations de prix créent des aléas susceptibles d'influer substantiellement, directement et indirectement, sur la prévision des recettes et d'autres variables. Ainsi, une variation sensible du prix du pétrole n'aurait pas seulement des retombées directes sur les recettes pétrolières, mais pourrait aussi faire évoluer d'autres variables stratégiques, comme le taux de change et les taux d'intérêt, ce qui pourrait ensuite influencer sur les projections financières et de dépenses à court et à moyen terme. Les documents budgétaires annuels devraient indiquer clairement l'hypothèse de prix de référence et expliquer de quelle manière elle a été déterminée. Il conviendrait en outre d'effectuer des analyses de sensibilité pour parer aux aléas de prévision, surtout en ce qui concerne le prix supposé du pétrole, et de soumettre leurs résultats à l'examen du grand public et d'experts externes.

114. Le Manuel déconseille la pratique consistant à voter plusieurs lois rectificatives au cours d'un exercice budgétaire puisqu'elle réduit la transparence du processus budgétaire et témoigne d'une mauvaise préparation budgétaire, surtout si elle a un caractère chronique. Toutefois, cette pratique peut parfois se justifier dans les pays riches en ressources en cas de chocs massifs consécutifs, sous réserve que les retombées à moyen et à long terme de ces derniers soient convenablement analysées.

115. Le Manuel préconise la publication d'une déclaration jointe au budget (en annexe, par exemple) qui décrira systématiquement les risques liés aux estimations budgétaires des recettes, des dépenses et du déficit pour la situation financière. Pour les pays riches en ressources, une telle déclaration pourrait, par exemple, couvrir les aléas associés aux garanties sur les prêts ou les engagements (explicites ou implicites) relatifs à des opérations de dépollution, à d'autres engagements conditionnels, à la détention de stocks, aux chocs imprévus sur les coûts et aux variations de production (par exemple dans le cas de la production pétrolière prescrite par l'OPEP), aux engagements de dépenses mal définis ou aux politiques budgétaires imprécises sur d'autres points¹⁰². Les passifs conditionnels peuvent être implicites

¹⁰²Les entreprises devraient être responsables des coûts d'éventuelles opérations de dépollution, peut-être en vertu d'une disposition spéciale de leur bilan ou d'un compte d'affectation spécial distinct, et cette prise en charge devrait être garantie même si la concession est vendue. Les autorités publiques devraient fournir des renseignements détaillés sur les accords contractuels passés et sur les risques que pourraient faire peser sur le budget des événements imprévus ou le défaut de paiement d'une entreprise. On trouvera une analyse des coûts possibles et d'autres enjeux liés aux opérations de dépollution sur le site Internet de l'International Council on Mining and Metals à l'adresse : http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191.

ou explicites. Il se peut, par exemple, que les CEN ou d'autres entreprises publiques intervenant dans l'exploitation des ressources aient contracté des dettes (notamment des dépenses et des coûts imprévus associés à l'emploi) qui seront vraisemblablement réglées par l'État le moment venu. Pour parer aux risques dérivant d'engagements de dépenses imprécis ou de politiques budgétaires vaguement définies, le budget pourrait comporter des clauses pour imprévus autorisant un dépassement des dépenses inscrites au budget si le cours du pétrole dépasse un certain seuil de déclenchement¹⁰³.

116. Il convient par ailleurs d'expliquer clairement les mesures destinées à gérer ces risques. Il pourrait s'agir de dispositions inscrites dans les budgets publics ou dans les plans financiers des CEN. Les autorités devraient, au minimum, affecter les coûts au comptant escomptés des versements au titre des garanties mises en jeu au budget de l'exercice suivant. S'il existe une clause de garantie couvrant le cours du pétrole, le prix de déclenchement devrait être clairement établi au préalable, de même que des procédures fixant des plafonds éventuels aux dépenses imprévues et définissant les procédures de formulation et de décision budgétaires à employer avant d'autoriser toute dépense imprévue.

117. Les autorités peuvent faire appel à des stratégies de couverture fondées sur le marché pour gérer l'aléa lié au cours du pétrole¹⁰⁴. Ces stratégies comportent la fixation définitive, aujourd'hui, du prix de la production à venir, ou une assurance contre la chute des prix, ou encore les deux¹⁰⁵. Ainsi, plutôt que d'essayer de gérer un flux de recettes volatil et imprévisible, on le stabilise et on le rend plus prévisible. La couverture peut cependant être limitée par des problèmes politiques, le manque de capacité d'exécution et l'absence de solvabilité. L'application de ces stratégies dans une transparence totale pose par ailleurs des difficultés aux grands exportateurs en raison de la sensibilité des marchés à ces informations.

118. L'élaboration d'une stratégie de couverture et les décisions ponctuelles en la matière doivent se fonder sur le principe général de prudence et sur un éventail de règles et de responsabilités institutionnelles clairement définies. Ainsi, les opérations de couverture dépassant des objectifs commerciaux à court terme (1 à 2 mois) des CEN et celles de l'État devraient se baser sur les mêmes règles en termes d'obligation de rendre compte¹⁰⁶. Les États qui font appel à de telles stratégies pour parer au risque de prix devraient informer le grand public des avantages (stabilité des prix et des revenus, atténuation du risque de manque à percevoir) ainsi que des coûts (primes, exigences de marge) et des risques (y compris les risques associés à l'absence de couverture). Une disposition budgétaire expresse donnant des estimations approximatives de ces coûts et avantages (mais sans dévoiler les informations susceptibles d'influencer le marché) peut offrir aux pouvoirs publics un moyen approprié de se couvrir de manière transparente contre les risques de prix durant l'exercice budgétaire. Les autorités devraient également rendre compte publiquement et régulièrement, *a posteriori*, des opérations de couverture des CEN dans la mesure où celles-ci dépassent le court terme et ne sont pas effectuées dans le but de couvrir le risque associé au prix retenu pour le budget de l'État et la perte de recettes.

¹⁰³La République islamique d'Iran a intégré dans son budget 2000/01 une clause pour imprévus autorisant des dépenses supérieures au montant initialement inscrit au budget si le prix moyen du pétrole brut dépassait le prix moyen supposé du baril.

¹⁰⁴Le Mexique donne l'exemple d'un pays qui a réussi à couvrir le risque associé au cours du pétrole en 1990 et 1991, pendant la guerre du Golfe, pour atténuer le risque d'une baisse des prix pour son budget 1991.

¹⁰⁵Les pouvoirs publics (ou les CEN) peuvent effectuer des opérations de couverture soit par l'intermédiaire de marchés reconnus (le New York Mercantile Exchange, par exemple), soit par le biais d'accords bilatéraux spécifiques avec des intermédiaires financiers, généralement connus sous le nom d'instruments du marché hors cote. La partie la plus liquide du marché à terme est à court terme (jusqu'à 18 mois), ce qui devrait suffire pour couvrir le risque lié au cours du pétrole avec un exercice budgétaire d'avance. Il semblerait toutefois plus difficile de couvrir de plus grandes quantités sur de plus longues périodes. Voir Daniel (2003) pour une analyse détaillée de cette question.

¹⁰⁶Ce qui n'a pas été le cas, par exemple, dans le secteur pétrolier au Venezuela au début des années 90 : le gouvernement ne pouvait effectuer des opérations de couverture qu'avec l'approbation du parlement, tandis que la société pétrolière nationale pouvait en conduire sans cet accord (Claessens and Varangis, 1994).

119. Les opérations de couverture font généralement intervenir des stratégies et des transactions complexes, qui requièrent un certain niveau de capacité institutionnelle pour assurer une gestion et une administration convenables, notamment les mécanismes d'enregistrement, de déclaration, de contrôle interne, d'évaluation et d'audit pour parer aux opérations spéculatives ou aux erreurs. Les pays qui ne disposent pas de la capacité adéquate dans ces domaines devraient demander une assistance en vue de renforcer les institutions essentielles avant d'engager des stratégies de couverture.

IV

Garantie d'intégrité

120. Il importe de pouvoir compter sur un mécanisme efficace de garantie d'intégrité dans le cas des flux de recettes provenant des ressources naturelles. L'importance de ces transactions et leur complexité technique entraînent un risque élevé de faute professionnelle. Dans les pays en développement, cette situation est souvent aggravée par le manque de moyens techniques et l'incapacité politique des autorités à réagir adéquatement aux risques. Les risques inhérents¹⁰⁷ aux secteurs des ressources exigent des autorités qu'elles portent une attention particulière à la qualité des données, aux contrôles internes et aux audits externes indépendants. Le présent chapitre du Guide examine certaines conditions importantes auxquelles il convient de satisfaire pour mettre en place de meilleures pratiques dans ce domaine du Code. On met également en lumière le rôle que joue le processus de validation de l'ITIE dans ce contexte.

A. Contrôle et audit internes des recettes provenant des ressources naturelles

4.2.5

Les procédures de contrôle et d'audit internes applicables à la gestion des RRN au travers des comptes publics ou de fonds spéciaux et tout décaissement de ces recettes par le biais de fonds spéciaux doivent être clairement décrits et divulgués publiquement.

121. Étant donné la complexité des transactions ayant trait aux ressources naturelles et les risques particuliers qu'elles posent, les procédures de contrôle et d'audit internes des flux de recettes provenant de ces ressources doivent aller au-delà des règles et procédures normales des administrations publiques sur plusieurs points. Comme indiqué ci-dessus, la gestion fiscale des flux de recettes dérivant des ressources naturelles est complexe et exige des compétences spéciales qui ont généralement tendance à manquer dans les pays en développement. Les contrôles internes devraient être clairement définis et soumis à des examens externes périodiques dont les résultats devraient être accessibles au public. Dans les pays avancés, la cour des comptes peut raisonnablement garantir que de tels contrôles sont en vigueur. Au Royaume-Uni, par exemple, le National Audit Office examine périodiquement les processus gouvernementaux exposés à des risques élevés pour s'assurer de la bonne application des contrôles internes. Son rapport de 2000 portant sur la taxation des recettes pétrolières se penchait sur les principales zones de risques (par exemple chiffres du volume ou de la valeur de la

¹⁰⁷McPherson et MacSearraigh (2007) décrivent les risques inhérents et le risque de corruption dans le secteur du pétrole. Les facteurs qui contribuent aux risques inhérents sont le volume des transactions, les rentes découlant de la nature oligopolistique du secteur, la concentration des flux de recettes, la complexité du secteur et son importance stratégique.

production erronés; demandes erronées de dépenses remboursables; non-respect des obligations fiscales); il a conclu que l'administration chargée des recettes fiscales (Inland Revenue) gérait d'une manière appropriée les risques liés à cette taxe¹⁰⁸. Les pays en développement dont les services d'audit interne et la cour des comptes souffrent de lacunes pourraient par contre devoir recourir à des services externes indépendants pour obtenir les garanties suffisantes de bonne gestion. Le Nigéria, qui mène actuellement une étude pilote dans le cadre de l'ITIE, a récemment opté pour cette solution et confié à un cabinet indépendant la tâche de procéder à une vérification financière et physique complète de son administration des recettes tirées du pétrole et du gaz. Le rapport, achevé en avril 2006, est disponible sur le Web. Il fait état de lacunes importantes dans l'administration des recettes, mais constitue un pas important vers une plus grande transparence et la mise en place de contrôles internes efficaces¹⁰⁹.

122. Comme c'est le cas pour les ministères et les autres organismes publics, l'utilisation des recettes provenant des ressources naturelles (y compris les fonds de stabilisation et d'épargne) devrait faire l'objet de contrôles et d'audits.

B. Transparence de l'administration fiscale 4.2.6/1.2.1

L'administration fiscale doit veiller à ce que les compagnies extractives comprennent leurs obligations et leurs droits. Les lois et règlements doivent définir précisément la marge discrétionnaire des fonctionnaires des impôts; l'adéquation des normes et compétences sectorielles ou des procédures particulières au secteur doit être sujette à révision.

123. Il ressort d'études générales sur la transparence qu'il convient d'établir pour l'administration fiscale un cadre clair et compréhensible couvrant toutes les procédures ayant trait aux droits et obligations des contribuables, les pouvoirs en matière d'administration des recettes et des dispositifs appropriés de règlement des différends. Dans ce cadre général, la meilleure option consiste souvent à centraliser l'administration fiscale des compagnies extractives au sein d'un grand service fiscal à l'intérieur duquel les branches spécialisées sont généralement organisées selon un schéma fonctionnel précis et où un programme d'audit sectoriel fait une large place aux audits dans chaque domaine.

124. Le personnel des services spécialisés doit être doté des qualifications adéquates pour aborder les questions complexes particulières à ces secteurs, comme l'établissement de prix de transfert et la comptabilisation des coûts liés au pétrole, et travailler en étroite collaboration avec les représentants de l'industrie pour recenser et résoudre les incertitudes concernant l'application des lois fiscales pertinentes; dans ce contexte, il leur faudra éventuellement expliquer le point de vue de l'administration au travers d'arrêts publics ou de programmes éducatifs. Si, compte tenu de la complexité des grandes opérations de mise en valeur des ressources naturelles, il est nécessaire de laisser une certaine marge d'action discrétionnaire aux administrateurs fiscaux¹¹⁰, celle-ci devrait être clairement définie dans les lois et règlements afin d'éviter que les entreprises ou les autorités publiques n'aient recours à la corruption, d'une part, et que les fonctionnaires des impôts n'établissent des évaluations exagérément élevées des compagnies extractives, d'autre part. Une consolidation des mécanismes de règlement des différends, au niveau administratif et judiciaire, s'impose pour faire face à ce dernier problème. Enfin, le personnel de l'administration fiscale doit être capable d'offrir des services, des conseils et une assistance de niveau professionnel pour aider les contribuables à comprendre leurs droits et

¹⁰⁸Voit http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf.

¹⁰⁹L'audit financier effectué au Nigéria aborde les problèmes de contrôle et de circulation de l'information dans les systèmes de gestion des finances publiques (<http://www.neiti.org/FARFinIssues%20in%20Govt.pdf>). Il recommande la réalisation d'un vaste examen des systèmes d'information sur les principales sources de recettes et de gestion de ces sources (vente de participations par le ministère de la commercialisation du pétrole brut, gestion des ressources pétrolières par le ministère des ressources pétrolières et gestion fiscale.)

¹¹⁰Par exemple, de nombreuses lois fiscales fondent les versements provisionnels sur l'évaluation des bénéfices de l'année précédente. Or, cette méthode est inapplicable à la phase de démarrage d'un projet d'exploitation minière ou pétrolière. Le cadre juridique régissant la fiscalité devrait comporter des dispositions autorisant l'administration fiscale à déterminer à quel moment il conviendra d'utiliser l'évaluation des bénéfices de l'année antérieure, et quand il faudra se fonder sur une estimation prospective des revenus.

leurs obligations aux termes des lois fiscales. Les services et les pratiques que les contribuables sont en droit d'attendre devraient être publiés.

125. Des dispositifs d'information fiscale doivent être mis en place et administrés à l'échelon central pour permettre aux fonctionnaires des impôts et à d'autres (par exemple, dans le cadre de l'ITIE) de rapprocher les données relatives aux recettes et aux coûts des entreprises extractives dont disposent les services fiscaux avec les données d'autres sources¹¹¹. Par ailleurs, il importe d'assurer la communication régulière de données et d'informations pertinentes sur les RRN d'autres organismes aux services fiscaux (et vice-versa), afin que tous les services publics compétents disposent rapidement d'informations complètes sur les évolutions récentes. Parallèlement, l'administration fiscale doit conserver les informations confidentielles qu'elle détient sur les contribuables conformément à la loi, même si, dans certaines circonstances bien définies, la loi peut l'autoriser à divulguer ces informations à d'autres organismes publics (à des fins de lutte contre la criminalité ou d'établissement de statistiques, par exemple).

126. Les programmes de travail et les indicateurs de réalisation de l'administration fiscale, y compris ceux des services spécialisés chargés des compagnies extractives, doivent faire l'objet d'une publication préalable, et des rapports annuels *ex post* sur les résultats de l'exercice doivent être remis au parlement. L'ensemble de ces documents doit être mis à la disposition du public. Les services de l'administration de l'impôt et les autres agences qui perçoivent des RRN devraient également être soumis aux procédures standards d'audit externe, et ces rapports d'audit devraient être publiés.

127. Les normes courantes de garantie d'intégrité décrites dans le Manuel s'appliquent aux transactions associées aux ressources : les données devraient répondre à des normes de qualité reconnues et être soumises à des mécanismes de contrôle adéquats. La nécessité de contrôles adéquats des comptes des CEN et des autres compagnies pertinentes ainsi que des comptes publics revêt une importance particulière en ce qui a trait aux transactions associées aux ressources naturelles. L'ITIE insiste particulièrement sur ce point.

C. Supervision des entreprises

4.3.1/1.1.5

Les compagnies extractives nationales et étrangères doivent satisfaire entièrement aux normes de comptabilité, d'audit et de publication des comptes universellement acceptées.

128. Il est raisonnable de s'attendre que les compagnies internationales s'alignent sur les règles de transparence et de divulgation liées aux audits prescrites dans les Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise. Ce document précise que les audits annuels devraient être exécutés par un cabinet d'audit indépendant et compétent, capable de donner l'assurance au conseil d'administration et aux actionnaires que les états financiers dressent un portrait fidèle de la position financière et du rendement de la compagnie sur tous les points importants¹¹². Ces compagnies sont en outre tenues de se conformer aux normes internationalement reconnues de comptabilité et d'audit, y compris, par exemple, les recommandations figurant dans le document intitulé «Statement of Recommended Practice of the Oil Industry Accounting Committee» (2001). Quoique ces exigences dépassent le cadre du Code, le respect des normes relatives aux entreprises et aux audits par les sociétés du secteur privé tant nationales qu'internationales, actives dans les secteurs des ressources, constitue malgré tout un élément essentiel de la gestion efficace des recettes tirées des

¹¹¹Lorsque le ministre des finances et un ministre responsable des ressources se partagent les divers éléments de la gestion fiscale (pour les CPP), il est particulièrement important que tous les flux de revenus soient accessibles par le biais d'un système d'information centralisé.

¹¹²Voir OCDE (2004, page 22). Voir également les *Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales* (OCDE, 2000).

ressources. C'est la raison pour laquelle le Guide préconise l'application de telles normes. Les compagnies extractives internationales respectent en général les normes internationales d'information financière (IFRS), mais les CEN des pays à revenu faible ou intermédiaire dérogent souvent à ces normes¹¹³. En conséquence, il convient d'insister avant tout auprès des CEN pour qu'elles respectent les IFRS, y compris en ce qui a trait aux comptes consolidés qui recouvrent l'ensemble de leurs filiales.

129. Toutefois, la dimension internationale des opérations des compagnies requiert une action coordonnée visant à assurer l'efficacité des mécanismes internes et nationaux de surveillance. L'inquiétude croissante suscitée par la corruption dans le monde international des affaires a conduit à l'adoption de lois nationales et à la conclusion d'accords internationaux visant à réglementer de telles pratiques. Le Foreign Corrupt Practices Act des États-Unis (US Code 15, 78 dd et suiv.), adopté par le Congrès des États-Unis en 1977, était la première loi importante de ce type. La Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée par l'OCDE en 1997 a bénéficié d'un large appui (35 signataires); elle préconise la mise en place de lois similaires dans les pays développés. Toutefois, le rapport de Transparency International sur la corruption mondiale publié en 2004 souligne que, bien que les signataires aient adopté des lois pour criminaliser la corruption des agents publics étrangers, peu d'administrations publiques les ont mises en vigueur, les États-Unis constituant une des exceptions dignes de mention¹¹⁴. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption surveille la mise en œuvre de la Convention et s'intéresse depuis 2001, dans le cadre de la phase II de son mandat, à l'efficacité de la mise en œuvre des mesures anticorruption à l'échelle nationale¹¹⁵.

130. Les CEN, comme toutes les entreprises privées nationales actives dans les secteurs liés aux ressources naturelles, devraient être soumises à des procédures standards d'audit interne, et le contrôle de leur gestion par la cour des comptes (l'auditeur externe de l'État) pourrait également se justifier, en particulier lorsque la cour des comptes dispose du mandat et a les moyens de procéder à l'audit des entreprises d'État. Il pourrait également s'avérer nécessaire, dans certains cas, de soumettre les CEN à des audits spéciaux. Pourtant, il s'agit souvent là d'une lacune importante qui a conduit le FMI à faire des audits une condition des programmes qu'il appuie dans un certain nombre de pays¹¹⁶. Dans ce contexte, la sélection d'un cabinet d'audit indépendant devrait passer par un processus d'appel d'offres transparent. Les rapports d'audit devraient être publiés. Les services de l'administration de l'impôt et les autres agences qui perçoivent des RRN devraient également être soumis aux procédures standards d'audit externe. L'audit externe des organismes publics et des entreprises d'État constitue souvent un des points faibles de la transparence des finances publiques des pays en développement. Il serait donc utile d'ajouter à l'aide technique et à la formation offertes à ces pays un volet spécial portant sur l'amélioration de la transparence des RRN.

¹¹³Mentionnons par ailleurs que les IFRS n'exigent pas la communication des données propres aux pays. Toute amélioration à cet égard constituera un élément important de la mise en œuvre de l'ITIE. Le problème risque de se poser également lorsque les CEN s'adonnent à des opérations internationales.

¹¹⁴Voir <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

¹¹⁵Pour une analyse des progrès réalisés à ce jour, voir <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

¹¹⁶C'est le cas, par exemple, de la *République du Congo*. En *Azerbaïdjan*, la CEN (la SOCAR) sera tenue à compter de 2008 d'établir, dans le cadre d'un plan plus large de restructuration financière, des états financiers consolidés annuels conformes aux IFRS.

D. Surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'administration

4.3.1

Une instance nationale d'audit ou un autre organisme indépendant doit rendre régulièrement compte au législateur des flux de recettes entre les entreprises nationales et internationales et l'État, ainsi que de toute discordance entre les différents jeux de données relatives à ces flux.

131. Il appartient normalement à l'instance nationale d'audit de s'assurer de l'intégrité des flux des recettes publiques. Les dispositions générales du Code devraient s'appliquer également aux recettes dégagées des ressources naturelles. Toutefois, dans beaucoup de cas, l'instance nationale d'audit ne dispose pas du mandat ou des compétences nécessaires pour s'acquitter de cette tâche, en particulier lorsqu'une portion importante de ces recettes passent par les CEN ou les CPN. La mise en place de systèmes efficaces de gestion et de contrôle interne (conforme aux pratiques décrites ailleurs dans le présent Guide) facilitera le travail de la cour des comptes. L'audit classique axé sur les transactions auquel ont recours la plupart des pays développés omet souvent de prendre en compte les problèmes systémiques majeurs qu'on observe fréquemment dans les pays riches en ressources naturelles. Il convient d'étendre l'utilisation du contrôle axé sur les risques (illustré par les exemples du Royaume-Uni et du Nigéria mentionnés plus haut) et de lui accorder l'appui politique requis pour régler les problèmes sous-jacents et fournir une garantie d'intégrité crédible¹¹⁷.

132. Le mécanisme de validation prévu dans le cadre de l'ITIE constitue une étape importante vers l'établissement d'une assurance crédible des flux de recettes, laquelle devrait à son tour contribuer à promouvoir des changements institutionnels à plus long terme. Ce mécanisme requiert l'intervention d'un responsable indépendant de la validation chargé de contrôler les procédures adoptées, afin d'évaluer, comparer et publier le montant total des paiements que les entreprises déclarent avoir versés à l'État (y compris les compagnies extractives publiques) et le montant total des paiements que l'État a effectivement reçu des entreprises. Le processus de validation n'est pas un audit financier, et il ne lève donc pas l'obligation de mettre en place un processus efficace d'audit public. Les cabinets privés d'audit et les cours des comptes restent responsables de ces tâches. Toutefois, le rapport de validation peut évaluer l'utilité de tels processus à l'aune des principes de validation de l'ITIE. Cette démarche est souvent d'une importance cruciale pour la mise en œuvre de l'ITIE. Elle sert également de point de départ aux organisations nationales qui souhaitent renforcer leurs propres capacités et participer de manière effective au processus d'assurance. Les partenaires du développement des pays peuvent contribuer à renforcer les moyens des instances nationales d'audit, éventuellement en appuyant les recommandations systémiques formulées par les responsables de la validation de l'ITIE.

133. Les organisations de la société civile locales peuvent également remplir une fonction capitale en garantissant indépendamment l'intégrité des procédures et des données. De manière générale, le Manuel préconise un examen indépendant des prévisions macroéconomiques; dans certains pays, comme l'Ukraine, ce sont les OSC qui en ont assumé la responsabilité. L'ITIE a fait une place nettement plus large au rôle que les OSC pourraient jouer en assurant l'intégrité des données relatives aux recettes dégagées des ressources naturelles. Leur participation active est considérée comme l'un des critères fondamentaux au regard desquels l'efficacité de la mise en œuvre de l'ITIE doit être jugée. Le Mémoire d'accord (voir http://www.eitransparency.org/section/countries/_azerbaijan/_mou) signé par la Commission d'État d'Azerbaïdjan dans le but d'assurer un rôle fondamental aux OSC locales dans la conception et le suivi de la mise en œuvre de l'ITIE offre un exemple prometteur de participation utile des OSC à la promotion de la transparence.

¹¹⁷Voir également Daniel (2002b), qui insiste sur l'importance d'une analyse des flux de recettes pour la vérification de l'efficacité du système budgétaire.

Appendice I

Pays riches en hydrocarbures et en minerais, 2000–05

Tableau 1. Pays riches en hydrocarbures, 2000–05^{1,2}

Pays	Recettes annuelles moyennes d'hydrocarbures 2000–05		Exportations annuelles moyennes d'hydrocarbures (biens) 2000–05		Épuisement énergétique (2004) ⁴		Réserves prouvées de pétrole (2004) ⁵		Réserves prouvées de gaz (2004) ⁵	
	En % du total des recettes budgétaires ³	En % du PIB	En % du total des exportations (biens)	En % du PIB	En % du revenu national brut	En % des réserves mondiales	En % des réserves mondiales			
Algérie*	70,5	26,3	97,6	36,8	35,2	0,99	0,99	2,54		
Angola	79,8	33,4	91,8	68,0	45,0	0,76	0,76	...		
Arabie Saoudite	83,1	31,3	88,8	39,8	50,1	22,13	22,13	3,82		
Azerbaïdjan*	33,3	8,5	87,3	36,1	54,6	0,59	0,59	0,77		
Bahreïn	71,3	23,2	74,4	53,7	35,7	...	...	0,05
Brunéï Darussalam	87,7	40,5	90,1	58,6	...	0,09	0,09	0,19		
Cameroun*	27,7	4,8	44,7	8,3	10,8	...	...	...
Colombie*	10,0	3,0	26,7	4,4	7,2	0,12	0,12	0,07		
Congo, République du	69,6	22,2	88,3	68,7	54,1	0,15	0,15	...		
Émirats arabes unis	66,1	19,7	42,4	32,6	29,2	8,19	8,19	3,39		
Équateur	26,0	6,6	46,9	11,8	19,0	0,42	0,42	...		
Gabon*	60,1	19,2	81,7	47,5	25,5	0,18	0,18	...		
Guinée équatoriale*	85,2	24,4	96,8	93,1	...	0,15	0,15	...		
Indonésie*	30,3	5,5	22,8	7,3	9,4	0,36	0,36	1,55		
Iran, Rép. islamique d**	65,5	14,7	82,2	24,2	36,0	11,12	11,12	14,94		
Iraq ⁶	79,2	69,5	97,0	69,4	...	9,63	9,63	1,77		
Kazakhstan*	25,1	6,3	52,6	24,1	39,9	3,32	3,32	1,68		
Koweït	74,7	46,1	92,2	45,1	46,8	8,50	8,50	0,88		
Libye	80,2	43,2	97,1	53,6	60,7	3,28	3,28	0,83		
Mexique*	33,3	7,5	17,2	3,0	7,4	1,24	1,24	0,23		
Nigéria	78,9	32,3	97,2	46,2	49,1	3,00	3,00	2,92		
Norvège	24,0	13,0	60,0	19,8	10,9	0,81	0,81	1,33		
Oman	83,4	38,6	80,9	45,3	58,8	0,47	0,47	0,56		
Ouzbékistan	...	...	...	...	59,3	0,05	0,05	1,04

Qatar	68,4	26,0	78,5	46,8	...	1,27	14,40
République arabe syrienne	46,3	12,8	70,2	24,6	38,6	0,26	0,17
Russie*	19,5	7,3	54,0	17,9	29,7	6,07	26,70
Soudan	49,8	8,3	80,6	12,9	15,1	0,54	...
Trinité-et-Tobago	36,4	9,3	59,9	28,4	46,2	0,07	0,30
Turkménistan	43,2	8,7	83,5	28,7	...	0,05	1,62
Venezuela	48,8	15,8	82,5	25,8	34,7	6,68	2,39
Vietnam	31,2	7,4	21,3	11,0	9,5	0,26	0,13
Yémen	71,5	24,9	88,1	32,7	44,2	0,24	0,27
Moyenne	55,0	20,6	71,1	35,2	34,4	2,93	3,25

Pays dotés de recettes d'hydrocarbures potentiellement importantes à moyen et à long terme	20,9	5,6	23,0	5,0	15,4	...	0,42
Bolivie	...	...	...	...	...	...	...
Mauritanie*	57,7	73,4	...	...	...	...	...
São Tomé-et-Príncipe ⁷	31,0	3,8	80,8	42,9	79,1	0,08	...
Tchad ⁸	63,8	38,8	72,1	26,0	...	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...	...

Sources : documents du Conseil d'administration; base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; estimations des services du FMI; *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale.

¹L'astérisque (*) indique qu'un rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) consacré aux finances publiques a été publié par le FMI.

²Le tableau 1 comprend tous les pays considérés riches en hydrocarbures et/ou en ressources minérales qui satisfont aux critères suivants : i) un pourcentage moyen de recettes dérivant des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes budgétaires totales en 2000–05, ou ii) un pourcentage moyen de recettes d'exportation des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes d'exportation totales.

³Recettes, dons compris.

⁴Définition des *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale. L'épuisement énergétique est égal au produit de la rente unitaire de ressources et des quantités d'énergie extraites. Il couvre le charbon, le pétrole brut et le gaz naturel.

⁵Source : British Petroleum, 2006.

⁶Informations budgétaires disponibles pour 2004–05.

⁷Informations disponibles pour 2005.

⁸Informations disponibles pour 2004–05.

Tableau 2. Pays riches en minerais, 2000–05^{1,2}

Pays	Principales ressources minières	Recettes minières annuelles moyennes 2000–05		Exportations minières annuelles moyennes 2000–05		Épuisement minier (2004) ⁴ En % du revenu national brut
		En % des recettes budgétaires totales ³	En % du PIB	En % des exportations totales (biens)	En % du PIB	
Afrique du Sud	Or, platine, charbon	...	...	27,2	6,4	0,6
Botswana	Diamants	62,5	20,6	79,5	32,3	...
Chili*	Cuivre	9,4	2,2	39,1	11,7	10,8
Congo, République dém. du	Diamants	...	...	52,7	11,9	...
Ghana*	Or	...	...	33,4	11,0	0,2
Guinée	Bauxite/alumine	17,8	2,4	87,7	19,0	1,9
Indonésie*	Étain, cuivre, or, argent	...	...	7,3	2,3	1,6
Jordanie*	Phosphates, potasse	0,7	0,2	12,4	3,5	0,1
Libéria	Diamants	...	...	...	...	...
Mauritanie	Minerai de fer	...	...	53,4	16,2	10,9
Mongolie*	Cuivre, or	8,2	2,9	51,2	26,3	8,4
Namibie	Diamants	5,9	1,9	59,9	20,0	...
Ouzbékistan	Or	...	...	29,8	8,6	...
Papouasie-Nouvelle-Guinée*	Or	17,9	5,6	77,6	47,9	25,1
Pérou*	Or, cuivre, argent	3,3	1,5	50,8	8,1	2,1
République kirghize*	Or	1,7	0,3	39,1	12,5	...
Sierra Leone	Diamants, bauxite, rutile	0,9	0,2	87,0	10,1	...
Zambie	Cuivre	...	...	60,5	16,6	3,7
Moyenne		12,8	3,8	49,9	15,6	6,0

Sources : documents du Conseil d'administration; base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; estimations des services du FMI; *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale.

¹L'astérisque (*) indique qu'un rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) consacré aux finances publiques a été publié par le FMI.

²Le tableau 2 comprend les pays considérés riches en hydrocarbures et/ou en ressources minières qui satisfont aux critères suivants : i) un pourcentage moyen de recettes dérivant des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes budgétaires totales en 2000–05, ou ii) un pourcentage moyen de recettes d'exportation des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des recettes d'exportation totales en 2000–05. Deux pays (l'Indonésie et la Jordanie) ne satisfont pas aux critères, mais sont malgré tout inclus à cause de l'importance que revêtent les minerais dans leurs économies respectives. L'Indonésie, la Mauritanie et l'Ouzbékistan possèdent des ressources considérables en hydrocarbures.

³Recettes, dons compris.

⁴Définition des *Indicateurs du développement dans le monde* de la Banque mondiale. L'épuisement minier est égal au produit de la rente unitaire de ressources et des quantités physiques de minerais extraits. Il couvre l'étain, l'or, le plomb, le zinc, le fer, le cuivre, le nickel, l'argent, la bauxite et le phosphate.

Appendice II

Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2007)

I. Définition claire des attributions et des responsabilités

1.1 Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique.

- 1.1.1 La structure et les fonctions de l'administration publique doivent être claires.
- 1.1.2 Les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques doivent être bien définies.
- 1.1.3 La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique, et les relations entre eux, doivent être clairement spécifiées.
- 1.1.4 Les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques doivent être régies par des dispositions claires.
- 1.1.5 Les relations entre l'administration publique et le secteur privé doivent être menées de manière ouverte et en suivant des règles et des procédures claires.

1.2 La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert.

- 1.2.1 La mobilisation, l'engagement et l'emploi des fonds publics doivent être régis par une législation, une réglementation et des procédures administratives exhaustives en ce qui a trait au budget, à la fiscalité et aux autres domaines des finances publiques.
- 1.2.2 La législation et la réglementation liées à la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales et les critères qui régissent la marge de manœuvre administrative pour leur application doivent être aisément accessibles, clairs et compréhensibles. Les appels liés aux obligations fiscales et non fiscales doivent être examinés dans des délais opportuns.

- 1.2.3 Il faut accorder des délais suffisants aux consultations sur les projets de loi et d'amendement réglementaire et, dans la mesure du possible, sur les changements plus vastes de politique économique.
- 1.2.4 Les dispositions contractuelles convenues entre l'administration publique et les entités publiques ou privées, y compris les entreprises d'exploitation de ressources naturelles et les exploitants de concessions publiques, doivent être claires et à la disposition du public.
- 1.2.5 La gestion des engagements et des actifs publics, y compris la concession de droits d'utilisation ou d'exploitation d'actifs publics, doit s'appuyer sur des bases juridiques explicites.

II. Processus budgétaires ouverts

2.1 La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis.

- 2.1.1 Il faut établir un calendrier budgétaire et y adhérer. Il faut prévoir des délais suffisants pour permettre aux autorités législatives d'examiner le projet de loi de finances.
- 2.1.2 Le budget annuel doit être réaliste et être préparé et présenté dans un cadre global de politique macroéconomique et budgétaire à moyen terme. Les objectifs budgétaires et les règles budgétaires éventuelles doivent être clairement énoncés et expliqués.
- 2.1.3 Une description des principales mesures de dépenses et de recettes doit être fournie, précisant leur contribution aux objectifs de politique économique. Des estimations doivent également être données sur leur incidence budgétaire présente et future et sur leurs répercussions économiques plus générales.
- 2.1.4 La documentation budgétaire doit comprendre une évaluation de la viabilité du budget dans la durée. Les principales hypothèses sur l'évolution de la situation et des politiques économiques doivent être réalistes et clairement énoncées, et elles doivent être accompagnées des résultats d'une analyse de sensibilité.
- 2.1.5 Dans le cadre global de la politique budgétaire, il faut établir des mécanismes clairs de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires.

2.2 L'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires.

- 2.2.1 Le système comptable doit offrir des repères fiables pour faire le suivi des recettes, des engagements, des paiements, des arriérés, des passifs et des actifs.

- 2.2.2 Un rapport de situation budgétaire doit être soumis en temps opportun aux autorités législatives en milieu d'exercice, et des mises à jour plus fréquentes, au moins trimestrielles, doivent être publiées.
- 2.2.3 Dans le courant de l'exercice, les propositions de recettes et de dépenses supplémentaires doivent être présentées aux autorités législatives selon des modalités conformes à la présentation du budget initial.
- 2.2.4 Les comptes définitifs audités et les rapports d'audit, y compris les rapprochements avec le budget approuvé, doivent être présentés aux autorités législatives et publiés dans un délai d'un an.

III. Accès du public à l'information

3.1 Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers.

- 3.1.1 La documentation budgétaire, y compris les comptes définitifs et les autres rapports sur les finances publiques publiés doivent couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale.
- 3.1.2 Des informations comparables à celles qui ont trait au budget de l'année en cours doivent être fournies sur l'exécution des budgets des deux exercices précédents au moins; doivent également être fournis des prévisions sur les principaux agrégats budgétaires et les résultats d'une analyse de sensibilité y afférente pour, au moins, les deux exercices suivant le budget de l'année en cours.
- 3.1.3 Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des dépenses fiscales, des éléments de passif éventuel et des activités quasi budgétaires de l'administration centrale doivent faire partie de la documentation budgétaire, au même titre qu'une évaluation de tous les autres principaux risques financiers.
- 3.1.4 Le produit des principales sources de recettes, y compris celles liées aux activités de mise en valeur des ressources naturelles et l'assistance extérieure, doit apparaître séparément dans la présentation du budget annuel.
- 3.1.5 L'administration centrale doit publier des renseignements sur le niveau et la composition de son endettement et de ses actifs financiers, de ses principales obligations non liées à la dette (dont droits acquis par les retraités, garanties accordées et autres obligations contractuelles) et de ses avoirs en ressources naturelles.
- 3.1.6 La documentation budgétaire doit rendre compte de la situation budgétaire des collectivités territoriales et des finances des entreprises publiques.

3.1.7 L'administration publique doit publier un rapport périodique sur les finances publiques à long terme.

3.2 Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation.

3.2.1 Un guide synoptique budgétaire clair et simple doit être largement diffusé à l'occasion du budget annuel.

3.2.2 Les données financières doivent être présentées sur une base brute, et faire apparaître séparément les recettes, les dépenses et le financement, ainsi que la ventilation économique, fonctionnelle et administrative des dépenses.

3.2.3 Le solde global et l'endettement brut de l'administration publique, ou leur équivalent en droits constatés, doivent être des indicateurs récapitulatifs standards de sa situation financière. D'autres indicateurs budgétaires, dont le solde primaire, le solde du secteur public et l'endettement net, doivent être présentés, le cas échéant, à titre complémentaire.

3.2.4 Une comparaison des résultats et des objectifs des principaux programmes budgétaires doit être communiquée aux autorités législatives chaque année.

3.3 L'engagement doit être pris de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques.

3.3.1 La publication, dans des délais opportuns, d'informations sur les finances publiques doit être une obligation légale de l'administration publique.

3.3.2 Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques doit être annoncé à l'avance et respecté.

IV. Garantie d'intégrité

4.1 Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues.

4.1.1 Les prévisions budgétaires et les données actualisées doivent rendre compte des tendances récentes d'évolution des recettes et des dépenses, des courants macroéconomiques sous-jacents et des engagements bien précis des pouvoirs publics.

4.1.2 Le budget annuel et les comptes définitifs doivent préciser la base comptable utilisée pour l'établissement et la présentation des données financières. Les normes comptables généralement reconnues doivent être suivies.

4.1.3 Les données des rapports budgétaires doivent présenter une cohérence interne et elles doivent être rapprochées des données per-

tinentes d'autres sources. Les principales révisions aux données financières historiques et tout changement apporté à la classification des données doivent être expliqués.

4.2 Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle internes effectifs.

- 4.2.1 Le comportement des agents de l'État doit être régi par des règles déontologiques claires et bien diffusées.
- 4.2.2 Les procédures et les conditions d'emploi dans la fonction publique doivent être documentées et à la disposition des parties intéressées.
- 4.2.3 La réglementation applicable aux passations de marchés doit être aux normes internationales et elle doit être accessible et observée dans la pratique.
- 4.2.4 Les achats et les ventes de biens publics doivent s'effectuer de manière ouverte, et les grandes transactions doivent être signalées séparément.
- 4.2.5 Les activités et les finances de l'administration publique doivent être soumises à un audit interne, et les procédures d'audit doivent pouvoir être revues.
- 4.2.6 L'administration fiscale doit être protégée par la loi de toute influence politique, elle doit veiller au respect des droits des contribuables et elle doit rendre publiquement compte de ses activités à intervalles réguliers.

4.3 Les informations relatives aux finances publiques doivent être soumises à un examen extérieur.

- 4.3.1 Les finances publiques et les politiques mises œuvre doivent être soumises au contrôle d'une instance nationale d'audit ou d'un organisme analogue indépendant du pouvoir exécutif.
- 4.3.2 L'instance nationale d'audit ou l'organisme analogue doit présenter tous les rapports, y compris son rapport annuel, aux autorités législatives et les rendre publics. Des mécanismes doivent être établis pour le suivi des mesures à entreprendre.
- 4.3.3 Des experts indépendants doivent être invités à évaluer les prévisions budgétaires, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent et les hypothèses sous-jacentes.
- 4.3.4 Un organisme national de statistique doit avoir un statut d'institution indépendante pour vérifier la qualité des données de finances publiques.

Bibliographie

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2003, “An African Success Story: Botswana,” in *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. by Dani Rodrik (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio, eds., 2006, *Handbook of Fiscal Federalism* (Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Press Company).
- Ahmad, Ehtisham, and Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization,” in *Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (New York: Routledge).
- Ahmad, Ehtisham, and Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues,” in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, the State and Development Strategy,” *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, p. 651–63.
- Barnett, Steven, and Rolando Ossowski, 2003, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries,” in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Basu, Anupam, and Krishna Srinivasan, 2002, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies,” IMF Working Paper 02/61 (Washington: International Monetary Fund).
- Birdsall, Nancy, and Arvind Subramanian, 2004, “Saving Iraq From Its Oil,” *Foreign Affairs*, Vol. 83 (July/August).
- British Petroleum (BP), 2006, *Statistical Review of World Energy*.
- Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism,” in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Claessens, Stijn, and Panos Varangis, 1994, “Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela,” Policy Research Working Paper No. 1290 (Washington: World Bank).
- Collier, Paul, 1999, “On the Economic Consequences of Civil War,” *Oxford Economic Papers*, Vol. 51 (January, p. 168–83).
- , and Anke Hoeffler, 2004, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War,” paper presented at Copenhagen Consensus 2004.
- Cordes, John A., 1995, “An Introduction to the Taxation of Mineral Rents,” in *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).

- Daniel, James A., 2003, "Hedging Government Oil Price Risk," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, Philip, 1995, "Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation," in *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).
- , 2002a, "Discussion Paper," presented at the Conference on Fiscal Policy and Implementation in Oil-Producing Countries at the International Monetary Fund, Washington, D.C., June.
- , 2002b, "Petroleum Revenue Management. An Overview," paper prepared for the World Bank, Washington, D.C., June.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel, and Steven Barnett, 2003, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino, eds., 2003, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* (Washington: International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international, 2001a, *Manuel de statistiques de finances publiques 2001* (Washington).
- , 2001b, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (Washington).
- , 2004, *Botswana: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 04/212 (Washington).
- , 2007a, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (Washington).
- , 2007b, "The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom," disponible sur le site Internet www.imf.org (Washington).
- Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing Inc.).
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Kevin Fletcher, and Gabriela Inchauste, 2003, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Hannesson, Rögvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Norwell, Massachusetts: Kluwer).
- Hausmann, Ricardo, and Roberto Rigobon, 2003, "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse' Theory and Policy Implications," NBER Working Paper No. 9424 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau for Economic Research).
- Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI), 2003, *Revised Draft Reporting Guidelines* (London, May).
- , 2005, *EITI Source Book* (London, March).
- , 2006, *Report of the International Advisory Group* (London, September).
- Johnston, Daniel, 2004, "Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Industry," paper presented at the Petroleum Revenue Management Workshop, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Program, Washington, March.
- Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, and Milan Cuc, eds., 2004, *Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa* (Washington: International Monetary Fund).

- Kumar, Raj, 1995, "Mine Taxation: The Evolution of Fiscal Regimes," in *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).
- Lederman, Daniel, and William F. Maloney, 2003, "Trade Structure and Growth," Policy Research Working Paper No. 3025 (Washington: World Bank).
- , 2007, *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny* (Stanford, California: Stanford University Press).
- Martinez-Vazquez, Jorge, and Jameson Boex, 2000, *Russia's Transition to a New Federalism* (Washington: World Bank).
- McLure, Charles E. Jr., 2003, "The Assignment of Oil Tax Revenue," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- , and Stephen MacSearraigh, 2007, "Corruption in the Petroleum Sector," in *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, ed. by J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan (Washington: World Bank).
- Modise, Modise D., 2000, "Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience," paper presented at the UNCTAD Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies, Cape Town, South Africa, November.
- Oil Industry Accounting Committee, 2001, "Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities," Statement of Recommended Practice (London, June).
- Okogu, Bright E., 2002, "Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis," Working Paper 02/40 (Washington: International Monetary Fund).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2000, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (Paris).
- , 2004, *Principes de gouvernement d'entreprise* (Paris).
- Otto, James, ed., 1995, *The Taxation of Mineral Enterprises* (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff).
- Petri, Martin, Günther Taube, and Aleh Tsyvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 2000, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," in *Leading Issues in Economic Development*, ed. by Gerald M. Meier and James E. Rauch (New York: Oxford University Press, 7th ed.).
- Sala-i-Martin, Xavier, and Arvind Subramanian, 2003, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria," NBER Working Paper No. 9804 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Skancke, Martin, 2003, "Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard, and Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Tanzi, Vito, 2002, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization," in *Managing Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London: Routledge).

Taube, Günther, 2001, "Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran," paper presented at a conference at the Central Bank of Iran, Tehran, May.

Wakeman-Linn, John, Paul Mathieu, and Bert van Selm, 2003, "Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan," in *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).

Sites Internet

Australie

Australasian Joint Ore Reserves Committee (JORC): <http://www.jorc.org/main.php>
Progress on International Standards for Reporting of Mineral Resources and Reserves:
<http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>

République démocratique du Congo

Gouvernement : <http://www.congo-site.com>
Ministère des finances : <http://www.mefb-cg.org>

États-Unis

Financial Accounting Standards Board: <http://www.fasb.org>
SEC Guidance Note: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>

Nigéria

Government of Nigeria: <http://www.nigeria.gov.ng/>
Monthly reports on oil revenue accrued to the federal government and the states:
<http://www.fmf.gov.ng/Presentation%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>

Norvège

Ministry of Finance (Budget): <http://www.statsbudsjett.no>
The Norwegian Petroleum Sector: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf
Central Bank's website: http://www.norges-bank.no/default____106.aspx
Pension Fund: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The-Government-Pension-Fund.html?id=1441>
Ministry of Petroleum and Energy: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>

Royaume-Uni

Department for International Development (DFID): <http://www.dfid.gov.uk/>
HM Treasury: <http://www.hm-treasury.gov.uk>
Debt and Reserve Management Report: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>
Inland Revenue: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>
http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf
National Audit Office: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf

Divers

Banque mondiale :

Extractive Industries Review: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

<http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementationomr2.pdf>

Petroleum Revenue Management Workshop proceedings, 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/26/000112742_20040826095443/Rendered/PDF/296760Petroleum0ESMAP0tech0no1051.pdf

FMI, Code de transparence de finances publiques : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

FMI, Normes et codes : <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

FMI, RONC en matière de transparence de finances publiques :

Gabon : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06388.pdf>

Ghana : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>

Indonésie : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06330.pdf>

G-8, 2003, Déclaration d'Évian : Lutter contre la corruption et améliorer la transparence : http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html

G-8, 2006, Déclaration de Saint-Petersbourg : Lutte contre la corruption : <http://en.g8russia.ru/docs/14.html>

Global Witness: <http://www.globalwitness.org/>

Initiative pour la transparence des industries extractives : <http://www.eitransparency.org>

International Council on Mining and Metals: http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191

Joint Oil Data Initiative (JODI): <http://www.jodidata.org/filez/odtmain.htm>

Nations Unies :

Comptabilité économique et environnementale intégrée, 2003 : <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>

Commission économique pour l'Europe : <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>

Open Society Institute: <http://www.soros.org/>

OSI Revenue Watch: Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenue: http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf

Publish What You Pay: <http://www.publishwhatyoupay.org>

Transparency International's 2006 Corruption Perceptions Index: <http://www.transparency.org/cpi>

Transparency International, Global Corruption Report: <http://www.globalcorruptionreport.org/>