

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

**Projet de guide sur la transparence des recettes
des ressources naturelles**

Table des matières

Introduction et synthèse	5
Le problème des richesses en ressources naturelles et le rôle de la transparence des finances publiques	5
Travaux récents du FMI, de la Banque mondiale et d'autres organismes	7
Méthode et structure du guide	9
 Synthèse des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques pour la gestion des recettes dégagées des ressources naturelles	12
 1. Définition claire des attributions et des responsabilités.....	17
Cadre juridique pour les recettes provenant des ressources naturelles 1.1.5	18
Régime budgétaire 1.2.2	23
Autorité sur les flux de recettes et l'emprunt 1.2.2	29
Participation au capital 1.1.5	30
Fonds extrabudgétaires associés aux ressources naturelles 1.1.3	31
Compagnies extractives nationales 1.1.4/1.1.5	32
Opérations quasi-budgétaires des compagnies extractives 1.1.4/1.1.5	33
Administrations infranationales et recettes des ressources naturelles 1.1.2.....	38
Considérations liées aux politiques économique et budgétaire.....	39
Lignes directrices pour la transparence des finances publiques.....	41
 2. Accès du public à l'information.....	43
Documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles 2.1.1	43
Information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN 2.1.1	44
Information concernant l'endettement associé aux ressources naturelles 2.1.4.....	46
Information sur les avoirs associés aux ressources naturelles 2.1.4	47
Estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles 2.1.4/3.1.1	48
Information sur les activités extrabudgétaires 2.1.3.....	51
 3. Préparation, exécution et information budgétaires transparentes	53
Politique fiscale et recettes provenant des ressources naturelles 3.1.1	53
Fonds pour les ressources et règles budgétaires 3.1.2.....	54
Politique budgétaire et gestion des avoirs 3.1.1	57
Solde budgétaire 3.2.3/3.2.4.....	59
Aléas budgétaires 3.1.5	61
Comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.1	63
Contrôle et audit internes des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.3	64
Transparence de l'administration fiscale 3.3.4	64
 4. Garantie d'intégrité	66
Supervision des entreprises 1.1.4/1.1.5.....	66
Surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'Administration 4.2.1	68

Encadrés

1. Gaz naturel et transparence budgétaire
2. Régime budgétaire et « prélèvement » de l'État
3. Éléments d'estimation de la valeur des actifs dans les pays en développement
4. Comptabilisation des réserves de ressources – normes en cours d'apparition
5. La gestion prudente des richesses minérales du Botswana
6. Le Fonds pétrolier d'État de la Norvège : une pratique optimale de gestion d'actifs

Annexes

- I. Tableau 1. Pays riches en hydrocarbures
Tableau 2. Pays riches en minerais
- II. Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

Références

Références des sites Internet

ABRÉVIATIONS

CEN	Compagnie extractive nationale
CPN	Compagnie pétrolière nationale
CPP	Contrat de partage de la production
CRIRSCO	Combined Reserves International Reporting Standards Committee
DFID	Ministère du développement international du Royaume-Uni
DPKK	Fonds pour l'amélioration des compétences et des aptitudes
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
IAS	International Accounting Standards
IFAC	International Federation of Accountants
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
JODI	Joint Oil Data Initiative
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
NYME	New York Mercantile Exchange
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMI	Obligations du marché intérieur
OTM	Marché de gré à gré
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
RRN	Recettes dégagées des ressources naturelles
SGDD	Système général de diffusion des données
SPF	Norwegian State Petroleum Fund
UNFAC	United Nations Framework Classification

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

1. Le présent guide sur la transparence des recettes dégagées des ressources naturelles (RNN)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 ressources. Les 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, exigent un jeu plus détaillé de directives que celles contenues dans le *Manuel sur la transparence des finances publiques* (le manuel). Le guide constitue un canevas couvrant les questions particulières aux ressources que doit prendre en considération une évaluation de la transparence des finances publiques, par exemple dans le cadre d'un Rapport sur l'observation des normes et des codes (RONC)². Tout aussi important, il présente un panorama synthétique des bonnes pratiques ou des pratiques optimales généralement admises en matière de gestion transparente des RRN que les pays eux-mêmes, de même que le FMI, la Banque mondiale, et les autres pourvoyeurs d'assistance technique, peuvent utiliser.

Le problème des richesses en ressources naturelles et le rôle de la transparence des finances publiques

2. L'idée est souvent avancée 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 économique³. Une question essentielle à cet égard consiste à définir comment les pays peuvent éviter la malédiction des ressources et faire de leurs richesses naturelles une bénédiction. Cette question concerne beaucoup de pays. Les tableaux 1 et 2 de l'appendice 1 en citent plus de 50 qui peuvent être qualifiés de riches en hydrocarbures et en ressources minérales⁴. Bon nombre

¹ Ce terme couvre ici les revenus dérivés de l'exploitation des ressources naturelles. Cependant, comme expliqué dans le texte, le guide porte essentiellement sur les revenus des hydrocarbures (pétrole et gaz) et de l'extraction minière. Certains des principes exposés devraient néanmoins avoir une application plus vaste.

² Depuis le démarrage de ses travaux sur les normes et codes à la fin des années 90, le FMI avait, en août 2004, préparé les RONC de finances publiques de quelque 70 pays. La plupart ont été publiés. On trouvera des informations détaillées sur les travaux du FMI en matière de transparence des finances publiques sur le site <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

³ Auty (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 1970-1989. L'opinion susmentionnée n'est cependant pas incontestée. Hausman 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.

⁴ Un pays est jugé riche en hydrocarbures et/ou en ressources minérales s'il satisfait aux critères suivants : (i) un pourcentage moyen de recettes dérivant des hydrocarbures et/ou des minerais représentant au moins 25 % des
à suivre...

d'entre eux sont des pays à revenu faible ou intermédiaire où les revenus dégagés des hydrocarbures ou des minéraux représentent plus de 50 % des recettes de l'État ou du produit des exportations. Outre ses effets négatifs éventuels sur la croissance, la richesse en ressources risque d'alimenter massivement la corruption et l'agitation sociale. Dans plusieurs pays, le pétrole, les diamants (et le bois) sont associés aux origines et au financement de guerres civiles et à leur cortège de coûts sociaux et économiques⁵. S'il n'existe pas d'explication entièrement satisfaisante de cette forme particulière de « malédiction des ressources », ses coûts éventuels sont attestés. À l'inverse, divers pays (dont le Botswana, le Canada et la Norvège) semblent avoir évité ces problèmes grâce à des pratiques de gestion prudentes et transparentes⁶.

3. 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. De nombreux analystes ont souligné le rôle essentiel de la transparence des finances publiques dans l'amélioration de la gestion des RRN⁷. Ces dernières années, par ailleurs, un large éventail de bonnes pratiques de gestion des RRN (du pétrole et du gaz notamment) ont fait l'objet d'un vaste consensus⁸. Ce guide s'inspire amplement de ces travaux, et intègre les recommandations relatives à la transparence tirées de ces sources au cadre proposé pour le code.

4. Le guide porte essentiellement sur les recettes dérivant des ressources non renouvelables, le pétrole et le gaz en particulier. La production pétrolière offre l'exemple le

recettes budgétaires totales en 2000-2003 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 2000-2003.

⁵ Voir 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.

⁶ Sala-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 Nigeria) que l'impact des richesses en ressources est étroitement lié à la dégradation de la qualité des institutions qu'elle entraîne, et que rares sont les effets dérivant des ressources naturelles en soi.

⁷ On 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), s'ils argumentent en faveur d'une distribution directe d'un pourcentage des recettes pétrolières à la population dans le cas de l'Irak, soulignent également que la communauté internationale doit mettre en place une politique globale visant à établir des normes de transparence et de gestion publique.

⁸ Il existe plusieurs études analytiques de premier plan à ce propos : Davis, Jeffrey *et al.*, *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, FMI, étude spéciale de la série des Occasional Papers n° 205, Washington, 2001; et Davis, Jeffrey *et al.* (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries* FMI 2003; Banque mondiale, Actes de l'atelier *Petroleum Revenue Management Workshop*, 2004. On citera parmi les travaux opérationnels du FMI une assistance technique à 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 macroéconomique et la gestion publique dans les pays africains exportateurs de pétrole organisés à Douala en avril 2003, et à Libreville en janvier 2004.

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 nationale⁹.

5. Des difficultés analogues, quoique généralement de moindre ampleur, peuvent surgir dans la gestion d’autres ressources non renouvelables (diamants, or, etc.). 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.

6. Certaines des pratiques proposées ici pour les industries pétrolières et minières sont aussi 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, l’importance des flux de revenus que l’État tire de ces ressources posent rarement un problème de « malédiction des ressources » semblable 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. La transparence budgétaire est un élément important du régime d’administration, mais peut en grande partie être gérée dans le cadre de la transparence globale des finances publiques. Les problèmes de transparence relatifs aux secteurs particuliers des forêts et de la pêche dépassent le cadre de ce guide.

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

7. Depuis la fin des années 90, le FMI favorise la transparence des finances publiques dans ses pays membres par l’élaboration de RONC de finances publiques concernant notamment plusieurs grands exportateurs de pétrole (Azerbaïdjan, Iran, Mexique, Kazakhstan, Russie) et de grands producteurs de minéraux (Ghana, Papouasie-Nouvelle-Guinée)¹⁰. Ces études confirment qu’un examen approfondi des questions relatives aux ressources, dans ces

⁹ Plusieurs pays riches en pétrole sont mal classés dans l’Index des perceptions de la corruption de Transparency International. Les résultats de l’enquête de 2004 peuvent être consultés à l’adresse suivante : <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>.

¹⁰ Les pays riches en ressources dont les RONC ont été publiés sont mis en évidence aux tableaux 1 et 2.

pays et dans d'autres, s'impose. Dans le cadre de ces opérations de base, le FMI a intensifié ses interventions dans beaucoup de pays riches en ressources, en Afrique et au Moyen-Orient surtout, au travers d'activités de conseil, de surveillance et d'assistance technique destinées à les aider à mieux maîtriser le problème de la volatilité des cours du pétrole et les difficultés macroéconomiques et de politique budgétaire concomitantes. L'institution encourage aussi les pays à participer à son Système général de diffusion des données et à sa norme spéciale de diffusion des données (SGDD et NSDD) qui comportent, par exemple, la diffusion publique des chiffres mensuels ou trimestriels de la production pétrolière¹¹.

8. La Banque mondiale s'emploie activement, dans le cadre de ses travaux portant sur les secteurs miniers et pétroliers et les différents pays, 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, gazifière et minière, elle va, entre autres, faire de la transparence des recettes une condition majeure à la poursuite de sa participation à de tels projets¹². Ses services et ceux du FMI ont travaillé en étroite collaboration sur le cas de plusieurs pays riches en ressources, comme l'Azerbaïdjan et le Nigeria.

9. En dehors des institutions de Bretton Woods, le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) a lancé en 2002 l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), qui reçoit désormais le soutien de plusieurs gouvernements de pays développés et en développement, de groupes de la société civile¹³ et de l'industrie. Dans son allocution aux administrateurs du FMI et de la Banque mondiale, prononcée à l'occasion des assemblées annuelles de 2004, le Directeur général du FMI a salué les États qui ont montré leur volonté de transparence en participant à l'Initiative¹⁴. Aux termes de cette dernière, le montant total des paiements que les entreprises déclarent avoir versés aux gouvernements (y compris les compagnies extractives publiques) et celui que les gouvernements ont reçu des entreprises sont publiés, ce qui fait nettement apparaître les discordances¹⁵. Dans le cadre de l'ITIE, des projets de directives relatives aux rapports et de modèles de rapports destinés aux autorités des pays et aux entreprises internationales et nationales ont été élaborés. De son côté, le G8 a mis sur pied un plan d'action plus général pour lutter contre la corruption

¹¹ Voir <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

¹² Voir <http://www.eireview.org>.

¹³ Global Witness et une coalition d'autres ONG ont lancé en 2001 une campagne dénommée *Publish What You Pay* (PWYP) (voir <http://www.publishwhatyoupay.org>) dont l'objectif central était d'obliger les sociétés pétrolières et gazifières internationales cotées en bourse à publier les sommes versées aux différents gouvernements dans le cadre de chaque contrat. En 2002, l'*Open Society Institute* de la Fondation Soros a rejoint la coalition. Par la suite les deux groupes, de même que Transparency International, ont apporté leur soutien à l'ITIE.

¹⁴ Voir <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/100304.htm>.

¹⁵ On trouvera des informations détaillées aux adresses suivantes : <http://www.DFID.gov.uk> et <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

et améliorer la transparence¹⁶. Enfin, à l'échelle mondiale, l'Initiative JODI (*Joint Oil Data Initiative*) vise à relever la qualité des données concernant les marchés pétroliers¹⁷.

10. L'ITIE et les propositions des groupes de la société civile donnent priorité à la transparence des paiements et des recettes. Le code de transparence des finances publiques souscrit à ces priorités, mais fournit en outre un cadre plus large et plus profond pour analyser la transparence des finances publiques quand les flux de RRN sont importants et volatils. Ce guide, ainsi que les évaluations des pratiques dans les pays riches en ressources effectuées par le biais des RONC ou d'autres instruments, sont compatibles avec les autres initiatives et devraient aider à établir de meilleures normes en matière de transparence des RRN.

Méthode et structure du guide

11. Le guide suit la structure du code, qui définit la transparence selon les termes suivants : i) définition claire des attributions et des responsabilités; ii) accès du public aux informations; iii) préparation, exécution et information budgétaires transparentes; et iv) garantie d'intégrité. Dans le cadre de ces grands principes, il applique les éléments du code les plus appropriés aux RRN. Les pratiques particulières aux ressources naturelles sont énumérées sous des rubriques qui traitent des pratiques générales définies dans le code et exposées en détail dans le manuel. À chaque rubrique est indiquée la référence à trois chiffres correspondante dans le code¹⁸. Les exemples de pratiques nationales et les problèmes liés à leur application sont directement tirés de l'expérience des pays et d'études récentes à ces propos, dont bon nombre sont maintenant affichées sur des sites Internet (cités dans le texte de manière à fournir un accès direct à des informations plus détaillées).

¹⁶ La déclaration d'Évian du G8 (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 (voir http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html). Cette position a été réaffirmée au Sommet de 2004 qui s'est tenu à Sea Island; quatre pays (Géorgie, Nicaragua, Nigeria et Pérou) ont présenté des programmes déclarant leur intention de remplir ces objectifs (see http://g8usa.gov/d_061004e.htm).

¹⁷ L'initiative a été lancée en 2001 par plusieurs organisations internationales. Voir <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

¹⁸ Par exemple, les alinéas 1.2.2 et 1.1.5, et la rubrique **Cadre juridique pour les recettes des ressources** du présent guide renvoient aux bonnes pratiques générales exposées à l'alinéa 1.2.2 du code (*Les impôts, droits, redevances et autres prélèvements doivent avoir une base légale explicite. La législation et la réglementation fiscales doivent être aisément accessibles et compréhensibles, et des critères clairement définis doivent s'appliquer à la marge de manœuvre administrative prévue pour leur application*) et à l'alinéa 1.1.5 (*L'intervention de l'administration publique dans le secteur privé (par exemple par la voie législative ou réglementaire ou par des prises de participations) doit s'effectuer de manière ouverte et publique et s'appuyer sur des lois, règles et procédures claires, appliquées de manière non discriminatoire.*). Le manuel présente des lignes directrices plus détaillées (dont des références à des pratiques qui vont au-delà des bonnes pratiques fondamentales établies) mais ne donne pas de directive particulière quant aux aspects du cadre juridique qui sont associés aux RRN. Le guide définit donc trois domaines de bonnes pratiques liées à la question de la transparence des RRN. Il applique des principes analogues à toutes les sections pertinentes du code. Bien entendu, d'autres éléments de ce dernier entrent en ligne de compte pour une évaluation globale de la transparence budgétaire.

12. Le guide doit être utilisé de manière similaire au manuel (voir en particulier les paragraphes 6 à 11 de ce dernier). Il convient surtout de garder à l'esprit que *la mise en application des pratiques est volontaire*. Les pays riches en ressources seront bien entendu encouragés à les appliquer s'ils ne le font pas déjà. Comme le veut la procédure en vigueur, les services du FMI, de la Banque mondiale, et d'autres organismes discuteront des différentes pratiques exposées avec les autorités nationales dans le cadre de leur dialogue sur les politiques, de leur assistance technique, et d'autres activités, ceci dans le but d'améliorer la transparence et la gestion des RRN. Pour faciliter ces échanges, le guide présente un panorama complet des principaux aspects de la transparence dans ce domaine. Il devrait donc favoriser la conduite d'analyses et de discussions plus exhaustives, tant à l'échelon interne que dans les relations entre les autorités nationales et les organismes extérieurs. Par ailleurs, la participation volontaire à un RONC de finances publiques dans le cadre de la surveillance du FMI donnera aux pays l'occasion de montrer leur détermination à instaurer la transparence des finances publiques.

13. Le guide complétera le manuel pour les RONC de finances publiques réalisés dans les pays riches en ressources. La méthode d'évaluation de la transparence des finances publiques restera la même – et demeurera *axée exclusivement sur la transparence* telle que définie dans le code (voir l'appendice II). Le guide décrit toutefois pour les ressources des pratiques particulières dont les pays riches en ressources doivent tenir compte, parallèlement aux bonnes pratiques et aux pratiques optimales générales en la matière déjà couvertes dans le manuel. Pour ces pays, comme pour d'autres, la participation à un RONC budgétaire, qui couvre tous les éléments du code, constituera 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.

14. Il importe tout particulièrement de tenir compte de la *diversité des contextes nationaux* dans les opérations visant à encourager la transparence des RRN. La conjugaison de richesses naturelles d'une part et d'une gestion publique défailante et d'une capacité administrative limitée d'autre part s'est avérée catastrophique pour de nombreux pays. Pour remédier à ces carences, il faudra cependant 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. Le guide ne doit pas être perçu comme «plaçant la barre trop haut»; il permet aux pays d'évaluer où ils se situent par rapport aux bonnes pratiques reconnues. Le rythme des réformes doit cependant être adapté à la situation de chacun d'eux. Les pratiques recommandées, dégagées pour l'essentiel de l'expérience de pays avancés et de quelques pays en développement qui s'emploient à améliorer les normes de transparence, sont exposées en différents endroits du guide. Elles constituent des points de référence appropriés à long terme. Il est toutefois admis que beaucoup de pays en développement devront surmonter leurs contraintes de capacité intrinsèques avant de pouvoir appliquer de telles normes.

15. Il faudra donc 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 modèles 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 observables, avec une assistance technique le cas échéant. Une priorité tout aussi élevée doit être accordée à la définition de mesures claires quant à 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. Les autres problèmes sont plus difficiles à résoudre; 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.

16. La transparence des RRN, quoique similaire à d'autres aspects du code en ce qu'elle insiste initialement sur la transparence des *administrations publiques*, nécessite un examen plus large des activités du secteur public en raison des opérations souvent dominantes des entreprises publiques dans ce domaine¹⁹. Qui plus est, compte tenu de l'ampleur des transactions associées aux ressources naturelles, et du fait que les négociations au cas par cas sont la règle dans de nombreux pays en développement, les questions de transparence des *entreprises internationales* et des *prêteurs*, et l'*action collective* des parties intéressées ont également leur importance. Si certaines de ces activités s'inscrivent en marge de l'application directe du code, comme dans le cas du manuel²⁰, le guide fait référence à d'autres initiatives utiles. Ces dernières cherchent à aborder de front les problèmes d'action collective en favorisant les accords volontaires entre les groupes d'intervenants dans chaque pays. Le guide vise à soutenir ce type d'initiatives en décrivant dans le détail les bonnes pratiques en matière de transparence des recettes que ces pays peuvent appliquer.

17. Le guide s'articule ensuite de la façon suivante. On trouvera tout d'abord un résumé des bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques dans le domaine particulier des recettes dérivant des ressources naturelles. Les quatre chapitres suivants analysent de manière plus détaillée ces pratiques et les questions concomitantes. Le chapitre 1 traite de l'application des principes du code qui portent sur la définition précise des attributions et responsabilités des administrations publiques aux RRN. Le chapitre 2 porte sur la diffusion des informations, notamment l'application des directives de l'ITIE. Le chapitre 3 examine les questions associées à la préparation, à l'exécution et à l'information budgétaires

¹⁹ Voir le manuel (p.50-51 et encadré 18) pour une analyse de l'alinéa 3.2.4 du code. S'il est difficile d'utiliser le compte de patrimoine du secteur public, les opérations budgétaires des CEN doivent être clairement identifiées et prises en compte dans la politique budgétaire.

²⁰ Le manuel s'inspire par exemple des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE en ce qui concerne les déclarations des entreprises publiques (voir l'encadré 3 p. 15), du Code international de conduite des agents de la fonction publique des Nations Unies (encadré 6, p. 21) et des Principes fondamentaux de la Statistique officielle des Nations Unies (encadré 25, p. 70).

transparentes, 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 4 est consacré aux questions d'audit des transactions concernant les RRN afin de garantir globalement leur intégrité.

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

18. Comme indiqué plus haut, les bonnes pratiques en matière de transparence des recettes provenant des ressources naturelles sont examinées dans le cadre de la structure globale et des pratiques générales du code. Le résumé ci-dessous brosse un panorama des bonnes pratiques proposées pour servir de fondement à une conformité volontaire. Chaque point présente succinctement une pratique conforme aux pratiques générales des éléments du code cités dans l'intitulé. Comme dans le manuel, les pratiques sont définies de manière plus détaillée que l'élément du code mentionné, et portent sur les questions particulières à la transparence dans la gestion des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles. Comme signalé précédemment (et, une fois encore, comme le manuel), quelques-unes s'appuient sur des normes (les normes internationales de comptabilité et d'audit par exemple) qui sont complémentaires au code²¹. Aucune modification au code n'est intentionnelle ou supposée. Comme dans le manuel, un éventail de pratiques est présenté de manière à couvrir les différentes situations nationales. S'il est vrai que les bonnes pratiques proposées devraient en soi permettre de résoudre certains problèmes de transparence des RRN, il convient d'interpréter toutes les pratiques dans le cadre global du code et du manuel de transparence des finances publiques.

19. Bon nombre des pratiques résumées ci-dessous donnent de nombreux détails sur la nature des bonnes pratiques qui seraient nécessaires pour respecter les normes du code. Dans de rares cas, les pratiques suggérées dans le guide examinent les relations entre l'administration publique et les sociétés privées de manière sensiblement plus fouillée que le code et le manuel. Cette analyse s'impose en raison des types particuliers de problèmes associés à la gestion des RRN. Ainsi, les compagnies extractives privées jouent souvent un rôle essentiel dans le domaine des dépenses sociales ou environnementales. Si l'élément de code 1.1.4 exige seulement que les relations entre l'administration publique et *les autres entités du secteur public* soient régies par des règles claires, le guide indique que les accords avec les *sociétés internationales* doivent aussi être précis en ce qui concerne les dépenses sociales ou environnementales du fait que l'élément de code 1.1.5 préconise la clarté dans les relations avec le secteur privé. Conformément à l'élément de code 1.1.5 du manuel, le guide souligne dans ce contexte la nécessité d'un traitement non discriminatoire entre les entreprises, quelle que soit leur origine (nationale ou étrangère). Par ailleurs, si l'élément de code 2.1.1

²¹ Les 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.

requiert que les documents budgétaires et comptables couvrent l'ensemble des activités budgétaires, le guide spécifie que les administrations publiques doivent divulguer les versements qu'elles reçoivent des entreprises au titre des RRN. Il est généralement reconnu que cette pratique s'applique tout particulièrement aux transactions relatives aux ressources naturelles; elle est également recommandée dans le cadre de l'initiative ITIE. Enfin, le guide préconise que les *compagnies extractives nationales et internationales* soient tenues de respecter pleinement les normes internationales de comptabilité et d'audit. Ce faisant, il va plus loin que le code de transparence des finances publiques et mentionne les pratiques optimales qui font partie des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et qui sont recommandées en divers endroits du manuel comme s'appliquant aux domaines où l'administration publique traite des opérations liées aux entreprises commerciales. L'initiative ITIE prône également une transparence généralisée dans ce domaine.

1. Définition claire des attributions et des responsabilités

Cadre juridique pour les recettes provenant des ressources naturelles 1.1.5

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

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

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

Participation au capital 1.1.5

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

Fonds extrabudgétaires associés aux ressources naturelles 1.1.3

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

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 sont définies avec précision.

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

Opérations quasi-budgétaires des compagnies extractives 1.1.4/1.1.5

Les documents budgétaires définissent et décrivent 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.

Administrations infranationales et recettes des ressources naturelles 1.1.2

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

2. Accès du public à l'information

Documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles 2.1.1

La procédure budgétaire et les comptes définitifs définissent, décrivent et rendent clairement compte de toutes les transactions associées aux RRN, y compris celles qui s'effectuent au travers de fonds extrabudgétaires.

Information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN 2.1.1

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

Informations concernant l'endettement associé aux ressources naturelles 2.1.4

Les rapports sur la dette publiés par l'administration mentionnent 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'administration dérivant de cet endettement sont divulgués.

Informations sur les avoirs associés aux ressources naturelles 2.1.4

Les états financiers de l'État déclarent la totalité des avoirs financiers résultant de l'épargne associée aux ressources naturelles détenus par l'État, dans le pays et à l'étranger.

Estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles 2.1.4/3.1.1

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, afin d'établir les bases de la politique budgétaire.

Information sur les activités extrabudgétaires 2.1.3

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 sont mentionnés dans les comptes budgétaires ou dans les autres documents pertinents sous une forme qui permettra d'évaluer les aléas budgétaires et l'ampleur totale de l'activité budgétaire.

3. Préparation, exécution et information budgétaires transparentes

Politique budgétaire et recettes provenant des ressources naturelles 3.1.1

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

Fonds pour les ressources naturelles et règles budgétaires 3.1.2

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

Politique budgétaire et gestion des avoirs 3.1.1

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

Solde budgétaire 3.2.3/3.2.4

Les documents budgétaires présentent, 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.

Aléas budgétaires 3.1.5

Les documents budgétaires annuels tiennent expressément compte des risques associés aux RRN, notamment ceux ayant trait aux prix et aux passifs éventuels; les mesures adoptées pour y parer sont expliquées, et leur exécution surveillée.

Comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.1

Le système de comptabilité publique ou les modalités des fonds spéciaux définissent clairement l'ensemble des RRN publiques et permettent de publier dans les délais prescrits des rapports périodiques complets, dans l'idéal dans le cadre d'un rapport général sur l'exécution du budget. Les rapports s'appuient sur un exposé clair de la base comptable (caisse ou droits constatés) et des politiques comptables.

Contrôle et audit internes des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.3

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 sont clairement décrits et publiés.

Transparence de l'administration fiscale 3.3.4

L'administration fiscale est gérée de manière à ce que les compagnies extractives comprennent leurs obligations et leurs droits. Les lois et règlements définissent précisément la marge discrétionnaire des fonctionnaires des impôts; l'adéquation des normes et compétences sectorielles ou des procédures particulières au secteur est sujette à révision.

4. Garantie d'intégrité

Supervision des entreprises 1.1.4/1.1.5

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

Surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'Administration 4.2.1

Une instance nationale d'audit ou un autre organisme indépendant rend régulièrement compte au parlement 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.

1

Définition claire des attributions et des responsabilités

20. Il convient de définir clairement les rapports entre l'État, les compagnies extractives nationales (CEN) et les compagnies internationales 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 vue —²² et des dépenses importantes sont en général requises avant qu'une découverte puisse être confirmée. Les politiques publiques d'encouragement de l'investissement par les compagnies internationales ou de 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.

21. La réalisation de la transparence dans tous les aspects de ces rapports est une tâche à la fois complexe et exigeante au plan administratif. Les sections suivantes du présent document abordent les principales pratiques permettant d'assurer la transparence des finances publiques. Premièrement, on analyse trois éléments (dont la section 1.2.2 du code présente un aperçu général) ayant une incidence particulière sur la clarté du cadre juridique de base : les procédures d'attribution de permis; la clarté et l'accessibilité du régime budgétaire qui détermine les flux de RRN entre l'État et les entreprises; la clarté des lois qui régissent les recettes et les emprunts liés aux ressources naturelles. Deuxièmement, il est possible que le régime budgétaire, pris dans un sens plus large, autorise des prises de participation par l'État (section 1.1.5 du Code). Troisièmement, le rôle central que jouent souvent les CEN dans l'orientation des politiques et qui fait l'objet de la section 1.1.4 du Code retient l'attention. Tous ces aspects sont à leur tour liés à la question des opérations quasi-budgétaires — diverses formes d'activités non commerciales, incluant la protection de l'environnement, qui sont conduites en dehors du processus budgétaire officiel. Les CEN jouent souvent un rôle de premier plan dans l'organisation ou dans la promotion de ces activités. Enfin, la clarté des accords de partage des recettes conclus entre les différents échelons des administrations publiques (section 1.1.2 du code) revêt souvent une importance cruciale, et influe par ailleurs sur la transparence et l'efficacité de la gestion macroéconomique.

²² Les 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 pour les recettes provenant des ressources naturelles

1.1.5

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

Cadre juridique de base

22. 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 devrait être 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 de quatre groupes d'intervenants : l'État, les investisseurs privés, les détenteurs des droits de propriété en surface et d'autres parties qui risquent d'être exposées aux répercussions sociales et environnementales des activités des industries extractives. 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.

23. 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 et la protection de l'environnement) ou à l'appareil judiciaire (règlement des différends).

24. 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 législatif,²³ même si cela n'entraîne pas nécessairement la publication des contrats ou de leurs résumés. 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).

25. 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 des 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, relativement courantes dans les économies avancées, sont mal appliquées dans beaucoup de pays en développement à cause, en partie, des capacités administratives limitées de ces derniers. 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

26. 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 informations.²⁴ On peut les regrouper, à la lumière de ces critères, en trois grandes catégories :

Adjudication publique — conditions fixes

27. 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

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

²⁴ Les 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.

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 soumission.²⁵ Les soumissions reçues et les contrats octroyés font l'objet d'une divulgation publique. À terme, les données sismiques et les données de forage de l'adjudicataire retenu sont également publiées.²⁶ 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

28. 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 bénéfices 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. Pour certains contrats, le Nigeria applique des normes relativement utiles à cet égard : les conditions de base (qu'on peut assimiler globalement à un « contrat modèle ») sont connues et publiées; les soumissions reçues et les permis octroyés sont portés à la connaissance du public. Toutefois ces pratiques ne sont toujours pas universellement appliquées au Nigeria.

Accords négociés

29. 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). La divulgation des soumissions retenues n'est pas non plus nécessairement 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

²⁵ Dans 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.

²⁶ Les 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.

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.

30. 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 — en particulier les plus petites — 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 leur concurrents. Ainsi par exemple, un appel d'offres ordinaire lancé aux étapes précoces 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 ci-dessous) sera vraisemblablement 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.

Encadré 1. Gaz naturel et transparence budgétaire ²⁷

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. La nature de la production de gaz, outre ses conséquences économiques, présente des difficultés particulières pour l'établissement d'un régime budgétaire et d'une structure de prix transparents, et la rend davantage susceptible que les opérations de production pétrolière de faire l'objet d'opérations quasi-budgétaires par le biais d'une structure de prix non commerciale.

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-liquids », 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

²⁷ Texte tiré en grande partie d'Okogu (2002).

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. Les gaz associés au pétrole présentent des difficultés de raffinage particulières, et sont souvent simplement torchés.

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. D'importantes activités quasi-budgétaires ont par exemple été identifiées dans le cas du transit du gaz de Russie en Ukraine (Petri et al. 2002).

31. 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 ces dernières doivent faire état des résultats de ces négociations à l'assemblée législative et au grand public. Lorsque les conditions n'autorisent pas la divulgation des contrats ou des paiements de compagnies individuelles, on pourrait envisager la communication d'informations sur les paiements à une

tierce partie indépendante (en vertu, par exemple, de la méthode d'agrégation suggérée dans le cadre de l'ITIE).²⁸

Régime budgétaire

1.2.2

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

32. Les risques élevés, les recettes élevées et 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.

33. Dans l'industrie pétrolière,²⁹ mise à part la proportion importante de la production appartenant directement à l'État,³⁰ 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 contrat de partage de la production (CPP) en vertu duquel la compagnie s'engage à extraire la ressource et à la mettre en valeur, et est autorisée en retour à conserver pour elle-même une partie de la production.³¹ Le CPP peut également prévoir le prélèvement de certains impôts ou de certaines

²⁸ Dans certains cas particuliers, on peut par exemple énumérer les principales conditions financières dans des lettres d'accompagnement qui restent confidentielles même si les contrats sont publiés. Dans de tels cas, l'objectif fondamental de transparence pourra être atteint si les autorités et les compagnies acceptent d'un commun accord de publier un compte rendu certifié de l'ensemble des conditions ayant trait à la politique de finances publiques, en excluant les informations sensibles au plan commercial. Pour en savoir plus sur l'approche d'agrégation, voir les sections 2 et 4.

²⁹ Le recours aux CPP n'est pas commun dans le secteur de l'exploitation minière en roche dure (voir Kumar, op. cit., p. 12).

³⁰ Daniel (2002a) note que sur une production totale d'environ 75 millions de barils par jour en 2000, quelque 23 millions de barils ont été produits par les pays membres de l'OPEP du Moyen-Orient (Iran, Koweït et Arabie Saoudite) sous des régimes de propriété publique partielle ou totale.

³¹ Les 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. L'ébauche des lignes directrices sur la communication des informations de l'ITIE (2003, p. 4) utilise les termes *concessionary* et *contractual* pour distinguer les impôts/redevances des CPP.

redevances qui seront idéalement limités à ce qui est jugé nécessaire pour assurer la stabilité des finances publiques. Par ailleurs, 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. 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 financiers.³²

CPP

34. En principe, 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 les CPN) établissent habituellement les contrats en vertu des pouvoirs que leur confère la législation générale sur le pétrole et mènent fréquemment les négociations les concernant en s'appuyant sur une forme quelconque de modèle.³³ 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*.

35. 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

³² Voir Johnston (2003) et Sunley, Baunsgaard et 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 des 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.

³³ L'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 des révisions périodiques ont donné naissance à différentes «générations» de contrats modèles.

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.

Systèmes d'impôts/redevances

36. 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 l'imposition des ressources présente des difficultés liés à la nature même de l'investissement en cause. 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.

37. 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 sous-tendent 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 et visent à optimiser le ratio des recettes de l'État par rapport aux risques qu'il court. Plus le système retenu est complexe et discrétionnaire, plus il est difficile de définir le régime budgétaire de base et d'assurer une meilleure transparence.³⁴

38. 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).³⁵ Toute concession spéciale allant au-delà de ces

³⁴ Pour un aperçu des divers régimes fiscaux applicables au secteur pétrolier, voir Daniel (2002b).

³⁵ La Norvège fournit un exemple des pratiques optimales à cet égard. Le Ministère du pétrole publie régulièrement sur le Web des fiches d'information actualisées sur le secteur norvégien du pétrole qui décrivent le cadre financier et réglementaire de ce secteur (voir <http://odin.dep.no/oed/engelsk/p10002017/index-b-n-a.html>). 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 sur les déductions autorisées pour le calcul de l'impôt normal et de l'impôt spécial est décrite 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

dispositions devrait être assimilée à une *dépense fiscale*.³⁶ 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.

39. Outre les CPP, qui font partie intégrante de nombreux systèmes, d'autres éléments peuvent être considérés comme faisant partie du cadre politique général : «*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.

Ring-fencing

40. 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) constitue une caractéristique importante du régime budgétaire. Cette technique 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, elle 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

41. 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. Ils 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

également des dividendes de ses avoirs en actions (pour la plupart des gisements et des systèmes de transport du plateau continental).

³⁶ Voir l'exposé général sur les dépenses fiscales aux paragraphes 67 à 69 du 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 bénéficiaires, 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.

exonérations d'impôt indirect accordées en guise d'incitatifs fiscaux devrait être clairement établi, qu'il fasse partie intégrante du régime budgétaire global ou qu'il soit calculé séparément à titre de dépense fiscale.

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

En raison de la complexité des régimes budgétaires propres à chaque pays, une technique analytique commune appliquée aux CPP et aux 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 n'a pas encore été expressément soulignée.

Un résumé effectué à ce niveau présente cependant des limitations évidentes, comme le souligne Johnston (op. cit.). 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'impôts 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.

42. Les remboursements de TVA présentent des problèmes spéciaux. Comme le signalent Sunley et ses collaborateurs (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 vulnérables, 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 fragiles, de distinguer les facteurs utilisés par les industries extractives de ceux utilisés dans les autres secteurs de l'économie.³⁷ Pour des raisons pratiques, de telles exemptions seraient considérées comme faisant partie intégrante du régime budgétaire, et non comme une dépense fiscale.

Primes et paiements non fiscaux

43. De nombreux pays utilisent divers types de primes pour tirer des recettes précoces des projets sans avoir à consacrer trop d'efforts à la gestion. Tel qu'indiqué plus haut, les primes de signature peuvent constituer un élément clé du régime budgétaire à l'étape de l'attribution des permis, et elles 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 vraisemblablement contrebalancés par des concessions faites ailleurs (et 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 des 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

44. 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

³⁷ Sunley *et al.* 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 membre de la CEI, et une TVA fondée sur la destination pour les autres secteurs. On envisage toutefois de modifier ces pratiques.

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 (par exemple, dans les parts de production). 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 parlement 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.

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 prescrit la divulgation intégrale des recettes, des prêts reçus, des dettes et du patrimoine qui leur sont liés.

45. Le processus budgétaire devrait réserver aux RRN un traitement similaire à celui réservé aux autres recettes de l'État, et toute loi régissant le recouvrement 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 exécutées en première instance, 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.

46. Dans la mesure où les RRN sont perçues par une CEN, un fonds extrabudgétaire ou des administrations locales, les raisons qui justifient de tels accords devraient être exposées clairement et les bonnes pratiques de transparence des finances publiques devraient s'appliquer (voir sections 1.1.3 et 1.1.2 ci-dessous). Selon ces principes, toutes les recettes de ce type devraient être versées au budget de l'État avant d'être affectées à des dépenses.

47. Le droit d'emprunter à des fins publiques devraient idéalement 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. Toutefois, dans certains pays riches en ressources, il arrive 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 que les conditions de ces prêts ne soient pas entièrement divulguées au public, et 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. 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.

48. 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 une 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 section 3). Dans la mesure où on établit un compte de patrimoine intégral, les actifs devraient être communiqués comme faisant partie du bilan consolidé de l'État.³⁸

Participation au capital

1.1.5

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

49. Tel que 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 (op. cit.) 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 %. Les actions peuvent être acquises à des conditions commerciales normales, ou faire l'objet 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 projet à même sa part des bénéfices ou des recettes pétrolières.³⁹ 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. Il importe que toutes ces concessions ainsi que leur coût soient divulgués de la façon la plus complète possible.

50. 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

³⁸ Ces pratiques recommandées sont conformes aux exigences du Manuel de statistiques de finances publiques (2001).

³⁹ Daniel (1995b) 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.

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 complète.⁴⁰

51. 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.

Fonds extrabudgétaires associés aux ressources naturelles

1.1.3

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

52. Les fonds extrabudgétaires présentent habituellement un certain nombre de problèmes de transparence et on ne saurait donc les recommander pour la promotion de la transparence des RRN (cette question est reprise dans la section 3 sous l'angle de la coordination de la politique de finances publiques). Toutefois, un certain nombre de pays ont établi de tels fonds dans le but, semble-t-il, de protéger le budget et l'économie contre la volatilité des flux des RRN, d'épargner pour le bénéfice des générations futures, ou pour d'autres raisons (par exemple, fonds de développement). Il convient dans ce cas 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. La Norvège fournit un exemple de bonne application de ces règles (voir section 3).

53. Toute forme de dépense directe à partir d'un fonds extrabudgétaire (ou de tout autre type de fonds) lié aux ressources naturelles pose des risques de création d'un budget parallèle et d'une affectation de fonds à des fins particulières, et risque donc ainsi d'influer négativement à la fois sur la transparence et sur l'efficacité des dépenses budgétaires. Toutefois, certains pays ont créé de tels fonds et leur ont accordé l'autorité juridique de dépenser sans avoir à passer par les processus budgétaires normaux.⁴¹ Dans de tels cas, la loi qui régit les dépenses extrabudgétaires devrait énoncer clairement les buts poursuivis et promouvoir la surveillance par le Parlement. Que de telles dépenses soient ou non réalisées,

⁴⁰ Dans 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.

⁴¹ Le Fonds pour la mise en valeur des minéraux du Ghana mérite d'être cité à cet égard. Il 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. Toutefois, ses dispositions d'affectation et de décaissement des fonds sont complexes et non transparentes. Les paiements ont tendance à être faits en retard, ou à servir à des fins autres que celles prévues. Voir *Ghana: Fiscal Transparency Report on the Observance of Standards and Codes* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>).

les règles de la transparence exigeraient que des projections des transactions soient soumises au Parlement dans le cadre du processus budgétaire, et que des comptes rendus détaillés des dépenses réelles ainsi que des actifs et des passifs soient présentés, accompagnés des rapports budgétaires normaux et des comptes rendus à l'intention du Parlement ou, préférablement, qu'ils fassent partie intégrante des états financiers consolidés de l'État.

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 sont définies avec précision.

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

54. Les CEN sont devenues des intervenants importants, en particulier dans le secteur du pétrole.⁴² 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 des politiques sur le pétrole, 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 qui a conduit à reconnaître leurs nombreuses lacunes, ces dernières continuent d'exercer une influence très grande sur les politiques de nombreux pays en développement et en transition. Comme le décrit la section 3 (sections 3.2.3/3.2.4 du code), certains pays seraient justifiés de songer à faire de l'équilibre budgétaire général du secteur public (CEN comprises), un indicateur clé de leur politique financière.

55. McPherson (op. cit.) décrit un certain nombre de défis importants ayant trait aux CPN qu'il sera essentiel de relever. Deux de ces défis ont trait notamment aux industries extractives en général, et influent directement sur la transparence des finances publiques :

- 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

⁴² Par exemple, McPherson (2003) indique que [0] CPN contrôlent 90 % des réserves mondiales de pétrole et sont responsables de 73 % de la production mondiale.

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 finances.⁴³

- La clarté est également requise pour la définition du rôle 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.

56. Il convient de procéder à une réforme en profondeur de la gestion des CPN/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'entreprise,⁴⁴ y compris, 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). Simultanément, les rôles politique et administratif de l'État ont besoin d'une manière générale d'être définis plus clairement. Dans beaucoup de pays en développement, ceci nécessitera un sérieux effort de renforcement des capacités. Il est essentiel de s'attaquer au manque de moyens et aux contraintes 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 rôles.⁴⁵ Ce domaine de réformes est à plusieurs points de vue essentiel à l'amélioration de nombreux autres éléments de la transparence et de la gestion des ressources, la plupart dépendant de la mise en place d'une hiérarchie claire des responsabilités.

Opérations quasi-budgétaires des compagnies extractives

1.1.4/1.1.5

Les documents budgétaires définissent et décrivent 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.

⁴³ La transparence n'exclut pas la réalisation de telles activités par les CEN, mais exige simplement qu'elles soient clairement décrites et que le rôle des compagnies 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.

⁴⁴ Voir la discussion des Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise dans l'encadré 3, à la page 15 du manuel.

⁴⁵ L'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 (op. cit., p. 200).

Opérations quasi-budgétaires économiques et sociales

57. Les entreprises d'État, les institutions publiques et les banques centrales peuvent s'adonner à des opérations quasi-budgétaires.⁴⁶ 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 confondre les responsabilités respectives de l'État et des entreprises d'État. Voici quelles sont les principales catégories d'opérations quasi-budgétaires des secteurs des ressources naturelles :

- production par les CEN de produits (en particulier, d'énergie) à des prix inférieurs aux prix de revient ou au prix du marché pour la consommation intérieure;
- prestation par les CEN ou par les compagnies internationales de services sociaux ou autres normalement offerts par les administrations publiques;
- création d'emplois dans les CEN et autres activités et interventions allant au-delà de ce qu'on attendrait normalement d'une compagnie dont les opérations sont de nature strictement commerciale;
- utilisation de l'influence de la compagnie pour emprunter des fonds au nom de l'État.

58. Le premier type d'opération quasi-budgétaire provoque des distorsions du marché et conduit à sous-estimer l'ampleur des activités de l'État et l'importance du déficit budgétaire, qui devrait normalement prendre en compte cette subvention implicite. La fourniture d'énergie à bas 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 risque également 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. Nous avons déjà traité plus haut de ses conséquences sur la responsabilité de gestion des activités commerciales et non commerciales.

59. 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. Tel qu'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

⁴⁶ Pour une analyse générale des opérations quasi-budgétaires, voir le paragraphe 31 du manuel. Une 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 aux taux du marché, et la fourniture de biens et de services par des entreprises d'État à des prix inférieurs aux prix du marché ou au prix de revient.

d'exploitation.⁴⁷ 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 consommateurs.⁴⁸ 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. La pratique des bas prix et à 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 Iran (17 % du PIB en 1999–2001) et en Azerbaïdjan (plus de 20 % du PIB en 2000).⁴⁹

60. Le deuxième type d'opération quasi-budgétaire consiste en la prise en charge, par des CEN ou par des compagnies internationales, de services qui sont normalement du ressort des administrations publiques. Cette opération représente à plus d'un titre une collaboration souhaitable entre les compagnies et l'État pour répondre aux besoins des collectivités. On peut imaginer des scénarios où une compagnie sera mieux placée que l'administration centrale pour offrir certains services — par exemple, à des collectivités éloignées. De plus, les compagnies risquent par ailleurs de bénéficier elles-mêmes des retombées de ces activités sur l'accueil réservé par les collectivités touchées par leurs projets de mise en valeur des ressources. Il est rare, toutefois, que de telles opérations fassent l'objet d'un compte rendu clair et complet. La portée des activités financières de l'État risque donc d'en être sous-estimée, ce qui risque par ailleurs de donner lieu à des inefficiences.

61. 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 dépenses.⁵⁰ La couverture et l'explication des opérations quasi-budgétaires dans les documents

⁴⁷ Il 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

⁴⁸ Ce phénomène a été communément observé dans plusieurs pays de l'ex-URSS riches en énergie. Pour des analyses détaillées des opérations quasi-budgétaires prenant la forme de subventions implicites des produits pétroliers et d'autres sources d'énergie, voir par exemple Petri *et al.* (2002).

⁴⁹ Voir Gupta *et al.* (2003), Petri *et al.* (2002) et Taube (2001).

⁵⁰ On peut distinguer de ce point de vue deux types de relations : i) 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 ii) l'État et les compagnies peuvent convenir d'une politique en vertu de laquelle les compagnies fourniront certains services sociaux qui sont

budgétaires devraient être exemptes de discrimination : les activités pertinentes devraient être prise en compte sans égard à la propriété (privée ou publique) des compagnies.

62. 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.

63. L'État doit absorber une partie des coûts de tels programmes dans la mesure où les dépenses que leurs 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 compagnie (voir paragraphe 34).⁵¹ 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.

64. Les opérations quasi-budgétaires du troisième type sont semblables, mais leurs coûts et leurs buts sociaux sont plus difficiles à cerner. Par exemple, la société angolaise SONANGOL participe très activement à la fourniture de biens et de services au nom de l'État. Ces achats ne figurent pas dans les comptes publics; la compagnie bénéficie en retour d'exonérations d'impôts. 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 autre exemple passablement répandu de ce type d'opération quasi-budgétaire. On peut citer à titre d'exemple la compagnie azerbaïdjanaise SOCAR dont les effectifs — plus de 50.000 employés —

normalement du ressort de l'État, et 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.

⁵¹ Certains soutiendront toutefois que seules les dépenses effectuées par la compagnie extractive à la demande expresse des autorités devraient être assimilées à des dépenses fiscales, et qu'elles ne devraient pas l'être si l'absence de tout projet les rendait inutiles. À l'échelle microéconomique ou à l'échelle du projet, nombre de ces activités feront vraisemblablement l'objet d'une divulgation dans le cadre des analyses des taux de rendement économique et social.

seraient semble-t-il largement excédentaires. 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 marché.⁵²

65. Le dernier type d'opération quasi-budgétaire — l'utilisation de l'influence d'une compagnie extractive nationale pour emprunter des fonds au nom de l'État⁵³ — constitue lui aussi une extension de l'autorité budgétaire en dehors des voies normales. Les coûts découlent toutefois de la dilution de l'autorité de gestion 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

66. 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 de ce fait 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, 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.

67. À plusieurs 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 bout de ligne, 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

⁵² Par 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 (DPKK) ayant pour objectif d'encourager le recrutement de la main-d'œuvre locale. Ce fonds est financé par des paiements obligatoires de 100 dollars par mois effectués par chaque employé expatrié.

⁵³ McPherson (op. cit.) 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).

temps ces dispositions s'appliqueront. Du point de vue social (et environnemental), il est évidemment essentiel que ces coûts soient clairement reconnus 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 particuliers,⁵⁴ 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 fiscal.⁵⁵

Administrations infranationales et recettes des ressources naturelles 1.1.2

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

68. 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.⁵⁶ 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 opportun.⁵⁷

⁵⁴ La 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://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo_Engelsk04.pdf

⁵⁵ Ces 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, 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.

⁵⁶ Voir le manuel, au paragraphe 20.

⁵⁷ Par exemple, au Nigeria, les administrations publiques infranationales ne sont pas tenues de soumettre leurs budgets et leurs rapports d'exécution à l'administration centrale. Les données portant sur leurs activités sont
à suivre...

Considérations liées aux politiques économique et budgétaire

69. 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 paragraphes 2 et 3) 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 exceptionnelles.⁵⁸ 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 liés aux ressources naturelles devraient également être déterminées à ce niveau.

70. D'autres mesures peuvent être prises pour équilibrer 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. Par ailleurs, un système de transfert devrait être 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 et Mottu 2003).

71. Toutefois, malgré toutes les raisons qui militent en faveur d'une gestion centralisée des RRN, l'application de tels arrangements n'est pas universelle. Dans certains pays, les administrations infranationales sont propriétaires des ressources naturelles.⁵⁹ 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 politique. C'est ce qu'on observe en

disponibles uniquement dans le rapport d'une analyse annuelle réalisée par la Banque centrale du Nigeria, et leur qualité est limitée.

⁵⁸ Il pourrait être difficile, par ailleurs, pour une administration publique infranationale, de coordonner la politique macroéconomique de stabilisation et d'épargne (voir 3.1.1(a)).

⁵⁹ C'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.

particulier dans les pays en développement riches en ressources où des forces centrifuges sont à l'œuvre.⁶⁰

72. Le partage des recettes des ressources naturelles avec les administrations infranationales pose un problème d'équité horizontale. 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 destinées aux administrations locales aux districts de cinq provinces, réduisant les districts des 25 autres provinces à la portion congrue. En Argentine, une des provinces (ne comptant que 1,5 % de la population) est responsable de plus du tiers de la production pétrolière nationale. Une situation semblable s'observe en Russie, où les cinq régions les plus riches en pétrole ne renferment que 6 % de la population mais recueillent plus de 50 % de la part totale des recettes des ressources naturelles attribuée aux administrations infranationales (Martinez-Vazquez et Boex, 2000). Dans ce dernier cas, toutefois, l'administration fédérale se réserve plus de 90 % des recettes pétrolières. La nécessité d'une péréquation en faveur des régions qui ne produisent pas de ressources doit être examinée dans le contexte de la répartition générale des recettes pétrolières dans chaque pays.⁶¹

73. 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 autres.⁶² 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 Nigeria, la Russie et le Venezuela).⁶³ Le Mexique a

⁶⁰ Dans 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 (Nigeria) et à Aceh (Indonésie)). Ces conflits et les tensions persistantes qu'ils ont suscitées ont obligé les administrations centrales nigériennes et indonésiennes à négocier des accords de partage des RRN. Le Nigeria 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.

⁶¹ Ahmad et Mansoor (2001) décrivent l'application d'un tel système de rééquilibrage horizontal en Indonésie.

⁶² Ahmad et Mottu (2003) analysent en détails les systèmes en vigueur dans les pays producteurs de pétrole.

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.

74. 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 Nigeria appliquent depuis plus longtemps déjà des systèmes de partage infranational des recettes. En Bolivie, de fortes pressions s'exercent en faveur du remplacement du système actuel d'allocation des recettes tirées des hydrocarbures par un système plus généreux pour les provinces, notamment pour celles qui ne produisent ni pétrole ni gaz.

Lignes directrices pour la transparence des finances publiques

75. Peu importe le modèle retenu, le système de partage infranational des recettes devrait être fondé sur des règles et des principes clairs. Les divers paliers de l'administration publique devraient s'accorder non seulement sur la nature de l'accord original, mais sur les règles et procédures à suivre pour une éventuelle modification. En ce qui concerne ce dernier point, Brosio (2003) suggère par exemple 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.

76. Un système clairement articulé de partage des recettes avec les administrations infranationales devrait tenir compte des impératifs macroéconomiques et des objectifs de la politique nationale de finances publiques. Il pourrait ainsi s'avérer nécessaire d'imposer aux administrations infranationales des objectifs de déficit budgétaire et des plafonds de dépenses afin de limiter la demande en périodes de hausses importantes des RRN. On pourrait à cette fin adopter des lois sur la responsabilité en matière de finances publiques, conclure des pactes de stabilité interne ou d'autres dispositifs institutionnels visant à coordonner la gestion des finances publiques de l'administration centrale et des administrations locales. Au Nigeria par exemple, la mise en place d'un tel régime intergouvernemental exigerait d'intégrer au mécanisme actuel de partage infranational des recettes pétrolières un dispositif de limitation des dépenses financées par les recettes pétrolières exceptionnelles au niveau infranational (des États). On prévoit d'adopter à cette fin une loi sur la responsabilité en matière de finances publiques qui est actuellement en voie de préparation. Toutefois, l'expérience a démontré que de tels systèmes ne sont pas nécessairement faciles à mettre en œuvre, en particulier dans les grandes fédérations constituées de nombreuses et puissantes administrations infranationales.⁶⁴

⁶³ Il 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.

⁶⁴ Le Brésil constitue à ce propos une exception digne de mention. Il s'est doté d'une loi sur la responsabilité en matière de finances publiques favorisant la discipline financière et limitant les déficits budgétaires et

77. La transparence exige que la démarcation des compétences en matière d'imposition et de dépenses et les accords de partage des recettes reposent sur des principes stables ou des formules mutuellement convenues, clairement définies et appliquées de manière transparente et cohérente.⁶⁵ L'exemple du Mexique dont il a déjà été question est digne de mention puisque en plus de porter sur un vaste ensemble de sources de recettes, il s'appuie sur un système transparent prévoyant une communication fréquente de rapports explicites sur la répartition réelle des recettes. Grâce à ce système, le partage des recettes pétrolières entre les différents échelons de l'administration publique s'est avéré relativement peu controversé.

l'endettement tant au niveau de l'administration fédérale que des régions (États) et qui bénéficie malgré tout de larges appuis.

⁶⁵ Il est préférable, dans la mesure du possible, de décider de la répartition des recettes des ressources naturelles avant la mise en œuvre des projets d'exploitation de ces ressources, c'est-à-dire avant de connaître l'ampleur des recettes qui seront réalisées. Il s'agit de fonctionner, selon les termes de McLure (2003), sous le «voile de l'ignorance».

2

Accès du public à l'information

78. 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 en rapport avec la mise en valeur des ressources.⁶⁶

Documentation budgétaire relative aux recettes et aux dépenses associées aux ressources naturelles 2.1.1

La procédure budgétaire et les comptes définitifs définissent, décrivent et rendent clairement compte de toutes les transactions associées aux RRN, y compris celles qui s'effectuent au travers de fonds extrabudgétaires.

79. Comme l'indique la section précédente, l'État peu percevoir des RRN par le biais d'une variété d'instruments fiscaux ou équivalents. Dans certains cas, ces recettes peuvent être transférées directement dans un fonds des ressources. Dans d'autres, comme celui du Fonds pétrolier d'État norvégien (SPF), 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 SPF au budget.⁶⁷ 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 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 statistiques⁶⁸). Dans tous les cas, les paiements d'impôts sont contrôlés par les services fiscaux pertinents, et toutes les

⁶⁶ Des considération 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 à la section 1, 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.

⁶⁷ Voir <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>.

⁶⁸ Voir http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf

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 systématiques des données.⁶⁹

Information concernant les paiements effectués par les entreprises au titre des RRN

2.1.1

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

80. L'ITIE a conduit à l'adoption de méthodes et de modèles normalisés de communication des données qui serviront désormais de lignes directrices et qui permettront d'assurer que les recettes fiscales tirées des ressources naturelles sont entièrement prises en compte.⁷⁰ L'ITIE vise en particulier les pays en développement où le contrôle des recettes générales et de l'administration des finances publiques laisse habituellement à désirer; elle a pour objectif d'assurer la préparation en temps utile de rapports comptables complets et fiables à l'exemple de ceux qui, dans les pays avancés, fournissent une base solide pour le contrôle de tous les types de transactions de l'État. On recommande aux pouvoirs publics de ces pays d'encourager les compagnies à respecter les exigences de communications de données proposées en vertu de l'ITIE et d'abolir, le cas échéant, les dispositions relatives à la confidentialité qui risquent de nuire à la diffusion des données sur les RRN versées par les compagnies extractives. Il est important, dans ce contexte, de souligner que l'utilisation des modèles de présentation de l'ITIE ne sera pas suffisante en soi, à moins qu'on ne puisse fournir l'assurance de la qualité des données. En principe, les autorités de ces pays devraient veiller en priorité à établir de solides structures administratives, mais elles devraient également mesurer leur performance en matière de communication des données à l'aune d'autres normes pertinentes définies dans le code (et des pratiques décrites dans le présent guide) et des Principes de l'OCDE relatifs au gouvernement d'entreprise. Les lignes directrices de l'ITIE n'en constituent pas moins un progrès sensible dans l'établissement des principaux éléments de normes de communication des données adaptées aux besoins particuliers des industries extractives. 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 les flux de RRN :

⁶⁹ Le 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 fiscales tirées du pétrole, perçues par l'administration fédérale et par les États (voir <http://www.fmf.gov.ng/Presentaion%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

⁷⁰ Voir «*Revised Draft Reporting Guidelines: Extractive Industries Transparency Initiative*», 23 mai 2003, à l'adresse http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/eiti_draft_report_guidelines.pdf

- communication des données par les pays hôtes à l'aide d'un modèle de présentation normalisé;
- communication des données par les compagnies à l'aide d'un modèle de présentation normalisé;
- regroupement et analyse, par une tierce partie indépendante, des données communiquées par les pays hôtes et par les compagnies à l'aide de leurs modèles de présentation respectifs.

81. Les lignes directrices de l'ITIE 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 doivent correspondre à ceux décrits à la rubrique portant sur le régime budgétaire (voir 1.2.2). Les opérations quasi-budgétaires (voir 1.1.4) sont exclues. 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.

82. Même si les lignes directrices ne couvrent qu'une gamme limitée des activités budgétaires liées aux ressources, elles 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 lignes directrices 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 RRN.

83. Toutefois, des défis majeurs doivent encore être relevés pour assurer l'adoption définitive des modèles de présentation de l'ITIE. Certains pays ont déjà commencé, à des degrés divers, à participer à l'initiative. Le Ghana, par exemple, a pris un certain nombre de mesures pour se conformer aux normes d'établissement de rapports de l'ITIE. Les lacunes du système de comptabilité publique doivent être corrigées pour que les modèles de présentation de l'ITIE donnent des résultats efficaces, et les autorités poursuivent leurs efforts pour procéder aux changements nécessaires.⁷¹ Le Nigeria participe également à l'initiative, mais il adapte les modèles à ses besoins particuliers. Dans ce pays, la priorité consiste à renforcer le cadre juridique propre au régime budgétaire et à renforcer les capacités et promouvoir des rapports plus étroits entre les nombreux ministères et organismes gouvernementaux (y compris la compagnie nationale Nigérienne du pétrole) afin d'améliorer durablement la communication des données. La République kirghize a accepté, en mai 2004, de participer à l'ITIE et a présenté un projet de législation pour la

⁷¹ Voir le RONC consacré aux finances publiques du Ghana (op. cit.).

mise en œuvre de mesures appropriées pour assurer la transparence dans le secteur des mines.⁷² D'autres pays se sont montrés intéressés à participer à l'ITIE, notamment l'Azerbaïdjan, le Tchad, la République du Congo (Brazzaville), le Gabon, le Niger, la République démocratique du Timor-Leste et Trinidad et Tobago.

84. La république du Congo (Brazzaville) a entamé des démarches en 2004 pour la certification des recettes pétrolières encaissées par le Trésor public, franchissant ainsi un grand pas vers la mise en application des exigences de préparation des rapports de l'ITIE. Dans le cadre d'un programme de réforme économique suivi par le FMI, les autorités ont demandé au bureau de Paris du cabinet KPMG de réaliser une certification indépendante des recettes pétrolières dont l'objectif est d'établir, d'une manière conforme aux normes internationales d'audit, que les recettes pétrolières dues à l'État en vertu des CPP et compte tenu de la production réelle ont bel et bien été reçues. Les rapports ont certifié les paiements par les compagnies et l'encaissement par le Trésor des recettes liées à la production actuelle, en relevant des divergences qui peuvent être expliquées et rectifiées.⁷³ Ces résultats ont poussé les autorités à mettre en place un certain nombre de mesures visant à renforcer le processus de recouvrement des recettes. Le processus de certification trimestrielle se poursuivra jusqu'à ce qu'on réussisse à améliorer l'efficacité et l'intégrité du processus de recouvrement des recettes.

Information concernant l'endettement associé aux ressources naturelles 2.1.4

Les rapports sur la dette publiés par l'administration mentionnent 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'administration dérivant de cet endettement sont divulgués.

85. 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 public.⁷⁴ 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

⁷² Voir les mesures préconisées par les autorités kirghizes pour améliorer la transparence du secteur minier, Résolution 361 du 14 mai 2004.

⁷³ Les rapports ont été publiés sur le site Web officiel de l'administration centrale (<http://www.congo-site.cg>). Le Ministère des finances a également publié des données pertinentes sur son propre site Web (www.mefb-cg.org).

⁷⁴ La divulgation de renseignements sur la dette et les actifs (y compris les engagements conditionnels) se trouve bien sûr au cœur du code et du manuel et s'applique à tous les secteurs. L'édition 2001 du Manuel de statistiques de finances publiques propose un cadre propice à une divulgation intégrée des renseignements sur les transactions, les autres flux économiques, et les actifs et passifs.

conditionnels pour évaluer la viabilité des finances publiques et établir des politiques à moyen et à long terme en cette matière.

86. Global Witness (2004) fait état de l'utilisation abusive très répandue dans les pays riches en ressources de la production ultérieure en guise de garantie de dette. Tel qu'indiqué à la section 1, 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 et cet aspect est abordé dans le manuel (voir paragraphes 78 à 80). 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.

Information sur les avoirs associés aux ressources naturelles

2.1.4

Les états financiers de l'État déclarent la totalité des avoirs financiers résultant de l'épargne associée aux ressources naturelles détenus par l'État, dans le pays et à l'étranger.

87. Les normes courantes établies aux paragraphes 81 à 84 du 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 de renseignements sur les avoirs financiers ne sont pas conformes aux bonnes pratiques recommandées par le code.

88. Lorsque les avoirs sont détenus dans un compte séparé, la meilleure solution (celle retenue par la Norvège, voir section 3) 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 fin.⁷⁵

⁷⁵ Dans les cas où on opte pour la comptabilité d'exercice, comme au Royaume-Uni, ces avoirs financiers seront inclus dans l'état des avoirs financiers 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
à suivre...

89. 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.

Estimation de la valeur des actifs en ressources naturelles

2.1.4/3.1.1

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, afin d'établir les bases de la politique budgétaire.

90. 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, les pays n'incluent toujours pas 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 avancés.⁷⁶ 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 3) 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 constituera un élément important de la transparence, et servira d'assise importante d'une politique à long terme en cette matière. Idéalement, de tels calculs devraient être publiés dans les documents budgétaires. Toutefois, compte tenu du degré élevé d'incertitude qui caractérise ce genre d'estimation, 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 fournir des assurances que la politique budgétaire est fondée sur des méthodes d'évaluation fiables, et fournir des données quantitatives graduellement plus détaillées au fur et à mesure que la production devient établie.

secteur public) sur une base caisse publiée par l'IFAC en janvier 2003 recommandent la publication des renseignements sur les avoirs financiers même sous un système de comptabilité de caisse.

⁷⁶ Rares 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 3. 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 recettes, et 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 budgétaire. 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 à l'inventaire des actifs économiques à mesure des progrès de leur développement.
- 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.

91. 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 4, 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.

92. 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. Il est probable qu'on avait

principalement à l'esprit les conditions d'inscription des compagnies à la bourse. Tout en prenant acte de l'existence de facteurs d'incertitude, on exige en effet à cette fin des rapports comptables⁷⁷ qu'ils obéissent à des règles strictes (et généralement prudentes) d'identification des actifs. Comme l'indique l'encadré 4, les travaux se poursuivent en vue de la mise en place d'une norme internationale d'information financière (IFRS).⁷⁸

93. L'utilisation des estimations de réserves fondées sur la norme IFRS ou sur d'autres normes nationales de communication des données aux fins de l'établissement d'une politique nationale de finances publiques ou de l'analyse de questions plus globales comme les limites des sources mondiales d'énergie non renouvelables reste toutefois limitée. Au lieu de chercher à déterminer une valeur ponctuelle convenue des actifs tirés des ressources naturelles aux fins de l'établissement d'un bilan, les efforts d'établissement d'une politique à long terme devraient porter principalement sur l'action à mener face 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 projections. 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 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.

Encadré 4. 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 Exchange Commission* aux 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 Geologists*⁷⁹ soient en général acceptées, les

⁷⁷ Les rapports statistiques acceptent aussi généralement l'utilisation de critères comptables aux fins de l'identification des actifs (voir l'édition 2001 du Manuel de statistiques de finances publiques).

⁷⁸ Voir également la version 2003 du guide intitulé «*Integrated Environmental and Economic Accounting*» à l'adresse suivante : <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>

⁷⁹ Voir 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 représentent un plus grand degré d'incertitude technique et économique.
à suivre...

normes de comptabilité financière demeurent quelque peu variables. De l'avis général, la déclaration n° 69 du *Financial Accounting Standards Board* des États-Unis,⁸⁰ qui s'applique aux compagnies cotées en bourse aux États-Unis, aurait besoin d'être révisée pour mieux prendre en compte l'évolution technologique, comme par exemple pour autoriser les estimations fondées sur les techniques d'imagerie sismique. Conformément aux normes appliquées en Australie, au Canada et au Royaume-Uni, la bourse des États-Unis exige aussi une estimation des réserves prouvées et probables. Un recours accru à l'examen des estimations de réserves par des tierces parties, comme par exemple au moyen 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 1960 dans ce pays, a servi de fondation à la plupart des codes nationaux récents.⁸¹ Le *Combined Reserves International Reporting Standards Committee (CRIRSCO)*, qui a été institué en 1994, a développé un ensemble de définitions des ressources et des réserves d'usage très généralisé.

La classification cadre des Nations-Unies (UNFC)⁸² 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. En 2005, l'*International Accounting Standards Board* entreprendra de développer des normes de comptabilisation financières internationales (IFRS) applicables à toutes les compagnies cotées et prenant en compte les critères de l' UNFC.

Information sur les activités extrabudgétaires

2.1.3

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 sont mentionnés dans les comptes budgétaires ou dans les autres document pertinents sous une

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.

⁸⁰ Voir <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>

⁸¹ Voir <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>

⁸² Voir <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>

forme qui permettra d'évaluer les aléas budgétaires et l'ampleur totale de l'activité budgétaire.

94. 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 aléas budgétaires (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 centrale sur l'endettement (mais séparément, dans la liste des créances éventuelles).

95. Tel qu'indiqué plus haut, 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 des CEN ou des autres compagnies, les pouvoirs publics des pays à faible revenu auraient tout intérêt à les porter à la connaissance du Parlement 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 à la section 1 devraient être dévoilés et expliqués dans les documents budgétaires de l'administration centrale (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 centrale et des CEN en un seul document couvrant l'ensemble des activités du secteur public (voir également l'analyse portant sur les sections 3.2.3/3.2.4 ci-dessous).

96. 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, et 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 centrale 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.

3

Préparation, exécution et information budgétaires transparentes

97. Les procédures de planification, d'allocation, de dépenses 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 requièrent toutefois que des directives relatives aux bonnes pratiques soient énoncées plus précisément en ce qui concerne la définition claire des politiques, le traitement officiel des aléas budgétaires dérivant des recettes des ressources, et la transparence de la comptabilisation et du contrôle des recettes et des dépenses.

98. L'État doit donner au grand public l'assurance que les RRN sont effectivement utilisées au service des objectifs des politiques sociales et économiques. Il doit s'employer à atteindre plusieurs objectifs, notamment atténuer l'effet de la volatilité des flux de recettes et assurer la viabilité à long terme des finances publiques. Une bonne pratique fondamentale requiert donc que l'administration expose clairement ses politiques en matière de taux d'exploitation des ressources et d'utilisation des RRN de sorte que les dépenses financées sur ces recettes puissent être jugées compatibles avec la politique globale de finances publiques. L'épargne ou les fonds de stabilisation, s'ils sont parfois jugés nécessaires, devraient faire partie intégrante du cadre général de la politique budgétaire. Les avoirs de portefeuille doivent être entièrement déclarés, et les politiques de gestion des avoirs transparentes. Le solde budgétaire (primaire) hors matières premières⁸³ est un indicateur essentiel de la position budgétaire qui peut servir à maintenir l'orientation de la politique de finances publiques. Ces pratiques, ainsi que d'autres bonnes pratiques qui aideront à assurer une application régulière de la politique budgétaire dans les pays riches en ressources naturelles, sont analysées ci-après.

Politique fiscale et recettes provenant des ressources naturelles

3.1.1

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

99. Les États bénéficiant de flux abondants de RRN doivent s'efforcer de résoudre plusieurs problèmes cruciaux. Il leur faut d'abord adopter des mesures visant à stabiliser l'effet des recettes, qui sont sujettes à la volatilité forte et imprévisible des cours ou à d'autres fluctuations, sur le budget et les liquidités. Les ressources naturelles étant limitées,

⁸³ D'après Barnett et Ossowki (2003, qui s'intéressaient tout particulièrement au secteur pétrolier, ce concept général est défini de manière à omettre les versements d'intérêts et toutes les recettes et dépenses associées aux ressources naturelles, à l'exception des droits d'accise et d'autres taxes sur les produits raffinés vendus à l'échelon national.

leur politique doit ensuite prendre en compte la répartition intergénérationnelle des flux de revenus, la distribution des dépenses et les retombées sociales immédiates des industries extractives. En troisième lieu, il convient d'étudier soigneusement l'effet des entrées substantielles de RRN sur l'évolution du taux de change et sur le secteur exportateur de produits autres que les matières premières. Le « syndrome hollandais » (caractérisé par une appréciation du taux de change et ses retombées défavorables sur le secteur d'exportation de produits manufacturés de l'économie) pose un problème de taille aux pays riches en ressources. 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.

Fonds pour les ressources et règles budgétaires

3.1.2

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

100. De nombreux pays ont établi des fonds séparés pour les recettes provenant des ressources naturelles, prétendument pour régler, en partie ou en totalité, les problèmes évoqués plus haut. Néanmoins, ainsi que le soutiennent Davis *et al.* (2003), la mise en place de tels fonds n'est ni nécessaire ni suffisante pour résoudre convenablement ces problèmes. Elle n'est pas nécessaire parce que, en principe, toutes ces questions peuvent être intégralement traitées dans le cadre de la politique budgétaire et financière de l'État. Plusieurs pays, l'Australie et le Royaume-Uni notamment, ont démontré de manière très concluante qu'il est possible de gérer les recettes abondantes et volatiles dérivées de l'exploitation des ressources naturelles sans aucun fonds de stabilisation ou d'épargne. En soi, ces fonds ne sont pas suffisants parce que la réalisation des objectifs politiques requiert toujours d'autres décisions de politique budgétaire, notamment en ce qui concerne le contrôle des dépenses et des emprunts. Par exemple, un fonds qui lisse les RRN disponibles pour le budget ne garantira pas une structure stable des dépenses si les emprunts ne sont pas également contrôlés.

101. Cela dit, il existe également des pays qui ont réussi à gérer des fonds de stabilisation et d'épargne de manière transparente; on citera notamment le Botswana pour les diamants (encadré 5) et la Norvège pour le pétrole (encadré 6)⁸⁴. On peut considérer que le fonctionnement du fonds pétrolier d'État norvégien constitue une pratique optimale en ce qu'il s'inscrit dans une stratégie ordonnée de finances publiques assise sur deux piliers fondamentaux : premièrement, la politique budgétaire a pour objectif de lisser les dépenses publiques dans le temps et de les dissocier des recettes volatiles du pétrole. Deuxièmement, elle vise à remplacer la richesse pétrolière par des avoirs financiers dont la valeur devrait en fait augmenter au fil du temps de manière à pouvoir faire face à la hausse escomptée des dépenses publiques associées au vieillissement de la population (Scancke 2003). En fait, c'est

⁸⁴ L'Alaska (États-Unis) et l'Alberta (Canada) offrent d'autres exemples de gestion réussie de fonds pétroliers. Pour une analyse de ces fonds voir, par exemple, Hannesson (2001).

la politique budgétaire norvégienne qui oriente le fonctionnement du fonds pétrolier et non l'inverse. Le Fonds pétrolier d'État met en réserve la totalité des recettes pétrolières et des rendements des investissements financiers, et n'effectue de 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 terme et à long terme (voir l'analyse plus détaillée au point 3.2.3). Le cadre institutionnel éprouvé de la Norvège, sa longue tradition de transparence, tant sur le plan de la politique budgétaire que des opérations de la banque centrale, et sa vaste assiette de revenus (les revenus pétroliers représentent généralement moins de 15% du total des recettes budgétaires) sont cités parmi les principaux facteurs qui lui permettent de gérer les RRN dans la transparence dans le cadre d'un système de gestion budgétaire intégré⁸⁵.

102. Tous les pays n'ont pas ces avantages. Wakeman-Linn *et al* (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 et du gaspillage et de la corruption éventuels plus efficacement que le budget de l'État⁸⁶. Dans les pays où le contexte budgétaire n'est pas transparent et l'administration déficiente, un tel argument présente un certain intérêt, mais la question de savoir s'il est plus utile d'établir un fonds spécial que d'améliorer la transparence générale est discutable. Dans le cas où un fonds de cette nature serait établi, il devrait avant tout être transparent sur tous les plans; il conviendrait en outre de formuler une déclaration de principe précise quant à l'utilisation des RRN. La bonne pratique devrait par ailleurs viser à intégrer dans toute la mesure du possible leurs opérations au cadre général de la politique budgétaire. Plus précisément

- Il conviendrait de définir clairement les responsabilités en matière de dépenses et d'emprunts des fonds associés aux ressources⁸⁷.
- Les revenus, les dépenses et le bilan du fonds devrait être soumis au parlement et au public en même temps que le budget annuel (voir la section 1.2.2), de même qu'un

⁸⁵ Voir Davis *et al* (2003) et Scancke (2003).

⁸⁶ La 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.

⁸⁷ Voir l'analyse des cadres juridiques et des fonds extrabudgétaires aux points 1.2.2 et 1.1.3 ci-dessus. Les problèmes dérivant des dépenses des fonds extrabudgétaires dans les cas du Nigeria et du Venezuela sont illustrés dans Davis *et al.* (op cit, 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, dans l'idéal, d'éviter de créer de tels fonds pour des raisons de politique économique, parce qu'ils suivent les mouvements de la conjoncture, il est difficile de les faire fonctionner de manière transparente.

tableau analytique, de préférence sous forme consolidée, indiquant le solde global ainsi que le solde hors matières premières (voir l'analyse au point 3.2.3).

- Les opérations du fonds devraient faire l'objet de rapports réguliers au parlement et au public, et d'un audit extérieur réalisé par un commissaire aux comptes indépendant; les rapports et les conclusions de l'audit devraient être publiés.
- Un conseil de surveillance indépendant devrait être nommé pour garantir une bonne gestion publique⁸⁸.

Encadré 5. La gestion prudente des richesses minérales du Botswana

L'extraction de diamants a commencé au Botswana au début des années 1970, et le pays est depuis les années 1980 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 1970, et s'élevait à 3 500 dollars E.U. par habitant en 2000. L'inflation est en général faible et le budget et la balance des paiements du pays engrangent depuis de nombreuses années d'importants excédents. Les réserves en devises dépassent 5 milliards de dollars E.U., et, bien qu'elles aient légèrement baissé ces dernières années, 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 et 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.

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, évitant ainsi la « malédiction des ressources »

⁸⁸ Wakeman-Linn *et al.* (2003) (encadré 13.1, p. 354-5) note que les fonds en Azerbaïdjan et au Kazakhstan sont assujettis 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.

(Acemoglu et al. 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 (NDP) sont un des principaux instruments de la politique budgétaire pour canaliser les recettes du diamant vers les investissements en capital. Les NDP présentent certaines des caractéristiques des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). 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 NDP 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.

Politique budgétaire et gestion des avoirs

3.1.1

Les politiques d'investissement concernant les avoirs accumulés au travers de l'épargne des recettes dérivant des ressources naturelles sont clairement exposées, notamment par le biais d'une déclaration dans les documents budgétaires annuels.

103. 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 du fonds, 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 change. Il est indispensable que cette fonction de gestion distincte soit conduite en vertu de directives d'investissement précises accessibles au public, et que les gestionnaires du fonds soient tenus de 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 encore, offre un exemple de pratique optimale dans la gestion des avoirs d'un fonds pétrolier (encadré 6).

104. Comme le démontre l'exemple norvégien, ces pratiques optimales sont applicables dans les pays avancés. 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 naturelles⁸⁹. Ce genre d'interdictions est de nature à limiter la transparence et la gestion des affaires publiques et, 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.

Encadré 6. Le Fonds pétrolier d'État de la Norvège : une pratique optimale de gestion d'actifs

La Norvège pratique une stratégie de gestion d'actifs transparente et bien conçue pour son Fonds pétrolier d'État (FPE). Le Ministère des finances est responsable de la gestion des actifs du FPE et de la conception de la stratégie d'investissement, mais délègue la tâche de la gestion opérationnelle des actifs à la banque centrale (Norges Bank). Norges Bank, quant à elle, a mis sur pied un service distinct de gestion d'investissements (Norges Bank Investment Management, NBIM) pour assurer son indépendance vis-à-vis de la politique monétaire de la banque centrale.

NBIM s'appuie sur des sociétés d'investissement professionnelles pour gérer le portefeuille de participations du Fonds, tandis que le portefeuille d'obligations est principalement géré par NBIM même. Des rapports annuels et trimestriels sont publiés avec ponctualité, notamment sur le site de la banque centrale sur Internet (http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund). Ces rapports fournissent des informations détaillées sur les derniers changements dans la gestion du FPE, les transferts du ou au 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. Ses comptes sont vérifiés par un expert-comptable diplômé d'État.

Conformément aux directives d'investissement du FPE, tous les avoirs sont investis à l'étranger dans des participations et des instruments à revenu fixe étrangers. Les actifs du FPE sont traités séparément des réserves officielles de change de la Norvège. À l'origine, les investissements étaient limités à des instruments financiers à faible risque porteurs d'intérêts, comme les obligations et bons du Trésor émis par d'autres États ou des institutions internationales très cotées, la répartition en devises du portefeuille étant définie par les coefficients de pondération des importations norvégiennes. Depuis quelques années, les portefeuilles d'obligations et de participations sont plus diversifiés, et permettent une répartition régionale plus large (Europe 50 %, Amérique du Nord 30 % et Asie et Océanie 20 %), avec des allocations spécifiques pour 21 pays dotés de marchés financiers bien développés. Les directives d'investissement ont également

⁸⁹ Par exemple, Davis *et al* (op cit, p 308) cite le cas du Koweït, qui interdit la publication d'informations sur les avoirs du Fonds de réserve pour les générations futures, en partie pour mettre le fonds à l'abri des pressions financières.

été révisées pour tenir compte de préoccupations environnementales.

Solde budgétaire

3.2.3/3.2.4

Les documents budgétaires présentent, 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.

105. L'un des problèmes majeurs pour les pays riches en ressources consiste à définir comment exploiter au mieux leurs actifs en ressources naturelles au fil du temps. Barnett et Ossowski (2003) ont élaboré un canevas qui permet de formuler une politique budgétaire sur des horizons annuel, à moyen terme et à long terme. Leur méthode s'appuie sur deux hypothèses fondamentales : premièrement, dans le cadre de ce qui est en passe de devenir le traitement standard, les richesses en ressources naturelles sont classées dans le patrimoine plutôt que dans les revenus. Deuxièmement, conformément à la notion de revenu permanent, un objectif fondamental de chaque période consiste à limiter la consommation au revenu permanent escompté. Dans ce contexte, la formulation d'une politique budgétaire intègre les ressources naturelles comme le pétrole au patrimoine national, et les revenus dérivés de son exploitation sont considérés comme un financement plutôt que des recettes. Comme l'indique le chapitre 2, il est certes extrêmement difficile d'évaluer le patrimoine en ressources étant donné l'incertitude qui règne sur la plupart des marchés des industries extractives. Il conviendra donc de réviser ces estimations à intervalles réguliers de manière à ajuster comme il convient les politiques au fil des ans. Ce cadre analytique, quoique complexe au plan technique, peut s'avérer très utile pour mieux informer le public et les responsables politiques des choix politiques qui auront des retombées sur les générations futures et sur l'équité transgénérationnelle⁹⁰.

106. Dans ce cadre, la question de savoir dans quelle mesure la richesse pétrolière pourrait être remplacée par le patrimoine financier et d'autres actifs doit faire l'objet d'une décision budgétaire distincte. Par exemple, les autorités des pays pauvres riches en ressources peuvent avancer que, compte tenu de la pauvreté généralisée, de la faiblesse du capital humain et de l'insuffisance de l'infrastructure matérielle, l'investissement des recettes dérivées du pétrole et d'autres ressources naturelles dans la construction d'écoles, de dispensaires et de routes de desserte rurales se justifie. Cette démarche permettrait effectivement de compenser l'amenuisement des réserves pétrolières par une augmentation du capital humain et matériel⁹¹. Cela dit, la capacité d'absorption de tels investissements risque d'être limitée, surtout dans les pays à faible revenu, et il est souvent difficile d'évaluer l'efficacité des

⁹⁰ Ce principe est également valable pour les États disposant d'immenses réserves où les revenus pétroliers constituent quelque 90 % du revenu total. Pour ces pays, néanmoins, l'estimation officielle du solde s'apparente plutôt à un exercice théorique.

⁹¹ Voir Katz *et al.* (2004) pour une analyse plus détaillée.

décisions des pouvoirs publics en matière d'investissement d'actifs réels. L'accumulation d'avoirs financiers en vue d'assurer la viabilité à moyen et long termes des finances publiques mérite donc d'être formellement prise en compte dans la politique budgétaire des pays riches en ressources

107. 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 ressources⁹². La viabilité requiert au premier chef que l'État accumule des avoirs de manière à préserver son patrimoine et à maintenir le solde budgétaire hors matières premières lorsque les ressources naturelles seront épuisées. Le montant du déficit hors matières premières doit être fixé de manière à pouvoir préserver le patrimoine public dans le temps. Il est indispensable que ce solde soit estimé et serve de fondement à la définition de la politique budgétaire. Comme le soulignent Barnett et Ossowski (op cit, 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.

108. 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 aux fins de gestion de la politique budgétaire. L'argument général à l'appui d'un tel solde est exposé au point 3.2.4 du code et décrit dans le manuel (p. 50 à 52 et encadré 18). Ces considérations concernent tout particulièrement les mécanismes de gestion budgétaire dans plusieurs pays riches en ressources.

⁹² Pour 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 la même manière, la dépense des recettes des ressources afin de remédier aux insuffisances des infrastructures ou de découvrir de nouvelles ressources naturelles entraînerait une dégradation du solde budgétaire hors matières premières tout en exagérant son effet stimulant.

Aléas budgétaires

3.1.5

Les documents budgétaires annuels tiennent 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 sont expliquées, et leur exécution surveillée.

109. 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'influencer substantiellement, directement et indirectement, 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 termes. 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.

110. Les autorités des pays riches en ressources doivent mettre en place des procédures précises pour faire face aux chocs soudains et sérieux, favorables ou défavorables, touchant les RRN. À titre d'exemple, les dépenses financées sur les recettes pétrolières exceptionnelles devraient être justifiées par un ajustement de la politique budgétaire globale et allouées soit par le biais d'une loi des finances rectificative, soit par une autre loi – deux procédures soumises à l'examen du parlement. Après avoir été approuvées par le parlement, ces lois devraient être publiées et les dépenses assujetties aux mêmes obligations de contrôle et de déclaration que les décaissements inscrits au budget annuel. Les procédures et les calendriers pour que les lois rectificatives ou les mécanismes de déclenchement traitent ces recettes exceptionnelles doivent être clairement décrits dans la loi portant organisation du budget ou toute autre loi pertinente. Si le manuel déconseille la pratique consistant à voter plusieurs lois rectificatives au cours d'un exercice budgétaire - car elle témoigne d'une mauvaise préparation budgétaire, surtout si elle a un caractère chronique (par. 153) -, cette pratique est peut-être défendable dans les pays riches en ressources en cas de chocs massifs consécutifs.

111. 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 (par. 100 du manuel et encadré 16). Pour les pays riches en ressources, une telle déclaration pourrait par exemple couvrir les aléas associés aux garanties sur les prêts ou les engagements 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 points. Les passifs conditionnels peuvent être

implicites 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 déclenchement⁹³.

112. 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.

113. Les autorités peuvent faire appel à des stratégies de couverture fondées sur le marché pour gérer l'aléa lié au cours du pétrole⁹⁴. Ces stratégies comportent la fixation définitive, aujourd'hui, du prix de la production à venir, ou bien une assurance contre la chute des prix, ou encore les deux⁹⁵. 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.

114. 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 de court terme (1 à 2 mois) des CEN et celles de l'État

⁹³ L'Iran a intégré dans son budget 2000-2001 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.

⁹⁴ Le Mexique est cité comme 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.

⁹⁵ Les pouvoirs publics (ou les CN) peuvent effectuer des opérations de couverture soit par l'intermédiaire de marchés reconnus (le New York Mercantile Exchange, ou NYME, 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.

devraient se baser sur les mêmes règles en termes d'obligation de rendre compte⁹⁶. 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'inaction). 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.

115. 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 névralgiques avant d'engager des stratégies de couverture.

Comptabilisation des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.1

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

116. 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 d'exercice⁹⁷. Cette condition n'est pas facile à remplir étant donné que différents types de RRN (primes de signature, redevances, participation aux bénéfices, versements au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, revenu des impôts indirects) et d'institutions bénéficiaires (ministères responsables des ressources, CEN, administration fiscale) peuvent être concernées. Des

⁹⁶ Ce qui n'a par exemple pas été le cas 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 et Varangis 1994).

⁹⁷ Par ailleurs, les comptes doivent être établis sur une base brute, c'est-à-dire en en séparant toute opération de comptabilisation sur une base nette. On trouvera de plus amples détails sur la comptabilité aux paragraphes 128 à 131 du manuel sur la transparence des finances publiques.

mécanismes et des institutions spécifiquement chargés de la vérification et de l'harmonisation des comptes pourraient donc s'avérer nécessaires.

117. Néanmoins, dans les secteurs tels que le secteur pétrolier, il ne suffira peut-être pas d'utiliser les cadres comptable et 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 2, 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.

Contrôle et audit internes des recettes provenant des ressources naturelles 3.3.3

Les procédures de contrôle et d'audit internes afin de gérer les recettes dérivant des ressources naturelles au travers des comptes publics ou de fonds spéciaux et tout décaissement de ces recettes par le biais de fonds spéciaux sont clairement décrits et divulgués publiquement.

118. Le contrôle et l'audit internes des flux de recettes provenant des ressources naturelles et des opérations financées par ces recettes doivent être assujetties aux règles et aux procédures régulières appliquées à l'ensemble de l'administration publique. Ils devraient par exemple s'appliquer aux fonds de stabilisation et d'épargne de la même façon qu'aux ministères et aux autres organismes publics.

Transparence de l'administration fiscale 3.3.4

L'administration fiscale s'effectue de sorte que les entreprises d'extraction comprennent leurs obligations et leurs droits. Les lois et règlements définissent précisément la marge discrétionnaire des fonctionnaires des impôts; l'adéquation des normes et compétences sectorielles ou des procédures particulières au secteur est sujette à révision.

119. Il ressort d'études générales sur la transparence qu'il convient d'établir pour l'administration fiscale un cadre clair, compréhensible et couvrant toutes les formes de 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.

120. 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 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 fiscaux⁹⁸, celle-ci devrait être clairement définie dans les lois et règlements afin d'éviter que les entreprises 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 leurs obligations aux termes des lois fiscales. Les services et les aides que les contribuables sont en droit d'attendre devraient être publiés.

121. 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 les services de rapprochement des comptes ou les organismes de regroupement (voir plus haut) de rapprocher les données relatives aux recettes et aux coûts des entreprises extractives dont disposent les services fiscaux avec les données d'autres sources. 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).

122. 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.

⁹⁸ Par 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.

4

Garantie d'intégrité

123. 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.

Supervision des entreprises

1.1.4/1.1.5

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

124. 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 importants.⁹⁹ Ces compagnies seront 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). Ces normes plus strictes que le code de transparence des finances publiques sont considérées comme une pratique optimale et c'est la raison pour laquelle nous les mentionnons dans le présent guide. Les compagnies extractives internationales respectent en général les normes comptables internationales (IAS), mais les CEN des pays à revenu faible ou intermédiaire dérogent souvent à ces normes.¹⁰⁰ En conséquence, il convient d'insister avant tout auprès des CEN pour qu'elles respectent les

⁹⁹ Voir OCDE (2004), page 22. Voir également les Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales (OCDE, 2000).

¹⁰⁰ Mentionnons par ailleurs que les IAS 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.

IAS, y compris en ce qui a trait aux comptes consolidés qui recouvrent l'ensemble de leurs filiales.¹⁰¹

125. 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 seq.*), 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 mention.¹⁰² 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 nationale.

126. Les CEN devraient être soumises à des procédures standard 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 pays.¹⁰³ Dans ce contexte, la sélection d'un cabinet d'audit indépendant devrait passer par un processus d'appel d'offres transparent. Les services de l'administration de l'impôt et les autres agences qui perçoivent des RRN devraient être soumises aux procédures standard prescrites 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.

¹⁰¹ Pour une analyse générale des questions de transparence des finances publiques liées aux politiques de comptabilité nationale dans le secteur public, voir le manuel, paragraphe 154.

¹⁰² Voir <http://www.globalcorruptionreport.org/>

¹⁰³ C'est le cas par exemple de la République du Congo (Brazzaville). En Azerbaïdjan, la CEN SOCAR est tenue d'établir, dans le cadre d'un plan plus large de restructuration financière, des états financiers consolidés annuels conformes aux normes comptables internationales (IAS). Ces états doivent faire l'objet d'audits réalisés par des cabinets internationaux réputés.

Surveillance des flux de recettes des entreprises et de l'Administration 4.2.1

Une instance nationale d'audit ou un autre organisme indépendant rend régulièrement compte au parlement 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.

127. 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 de transparence des finances publiques devraient s'appliquer également aux RRN. 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 œuvre des pratiques décrites ailleurs dans le présent guide lui facilitera d'autant la tâche. Il conviendrait en particulier de mettre en place des systèmes d'établissement de rapports afin d'assurer la divulgation des flux de recettes provenant des activités d'exploitation des ressources de l'étape d'imposition ou de partage de la production à celle des dépenses par l'intermédiaire du budget ou du dépôt dans un fonds extrabudgétaire (voir paragraphes 74 à 78 ci-dessus).¹⁰⁴

128. L'ITIE a recommandé que les pays participants mettent en place une instance chargée du regroupement des données (*aggregating body*) qui aurait pour mandat de compiler et de rapprocher les flux de RRN perçues par les compagnies et par l'État. Les lignes directrices de l'ITIE proposent un certain nombre de procédures pour le rapprochement de divers jeux de données. Par exemple, elle recommande que les administrations publiques et les compagnies établissent ces données sur une base de caisse (puisque la plupart des administrations publiques utilisent une comptabilité de caisse) pour faire état de l'ensemble des paiements et des recettes dans le langage local du pays, et d'inclure les paiements en nature dans leurs rapports. La méthode du regroupement semble constituer une option utile pour les pays dont les capacités institutionnelles sont limitées et qui auraient besoin d'une assistance technique de l'extérieur. Toutefois, il semble utile d'approfondir les travaux sur cette question afin de définir quel pourra être le rôle précis d'une telle instance et quelle forme pourra prendre une telle démarche.¹⁰⁵ Le renforcement des moyens des instances nationales d'audit semble une option tout aussi valable et conforme aux responsabilités souveraines.

¹⁰⁴ Voir également Daniel (2002b) qui insiste sur l'importance d'une analyse des flux de recettes pour la vérification de l'efficacité du système budgétaire.

¹⁰⁵ Voir ITIE (2003).

Tableau 1. Pays riches en hydrocarbures, 2000-2003 1/ 2/

Pays	Recettes annuelles moyennes d'hydrocarbures, 2000-2003		Exportations annuelles moyennes d'hydrocarbures, 2000-2003		Épuisement énergétique 2002 4/
	En pourcentage du		En % du total des exportations	En pourcentage du PIB	En % du RNB
	total des recettes budgétaires 3/	En % du PIB			
Algérie *	69.9	25.8	97.1	35.5	33.4
Angola	80.9	33.9	90.3	67.9	36.3
Azerbaïdjan *	47.0	11.9	88.3	32.0	38.7
Bahreïn	71.2	23.5	72.1	49.3	...
Brunéï Darussalam	85.8	52.7	88.2	80.0	...
Cameroun *	26.6	5.3	44.9	9.7	6.2
Colombie *	9.0	2.7	27.8	44.6	6.5
Congo, République du	70.6	20.2	89.5	67.1	47.4
Equateur	26.4	6.9	43.5	10.6	13.8
Guinée équatoriale	84.0	21.6	93.4	89.0	...
Gabon	60.5	19.6	79.9	45.3	27.8
Indonésie	31.3	6.1	22.6	8.1	8.6
Iran *	59.3	16.8	82.0	19.9	29.7
Iraq 5/	58.4	93.1	...	...	...
Kazakhstan *	21.0	5.1	49.7	22.3	33.4
Koweït	68.4	47.6	91.9	45.9	42.2
Libye	72.5	36.1	97.0	36.6	...
Mexique *	32.2	7.0	14.9	2.5	4.9
Nigéria	77.2	32.6	95.8	43.8	38.7
Norvège	24.4	13.3	43.2	18.8	...
Oman	78.3	32.4	80.1	43.9	40.3
Qatar	71.3	25.3	83.0	54.8	...
Russie *	39.7	6.8	52.8	17.5	25.5
Arabie Saoudite	81.6	27.4	89.2	35.2	42.2
Soudan	43.0	4.6	73.3	10.6	...
Syrie	45.7	13.4	69.5	18.9	27.5
Trinidad-et-Tobago	27.4	6.6	60.6	29.3	21.9
Turkménistan	42.8	8.7	83.6	35.0	53.6
Émirats arabes unis	76.1	32.4	49.1	35.1	...
Ouzbékistan	...	...	...	...	51.7
Vénézuéla	52.7	14.3	79.9	21.3	27.0
Vietnam	31.8	7.1	21.4	10.4	6.7
Yemen	68.6	25.0	91.5	34.0	36.0
Moyenne	52.7	20.8	67.2	33.7	28.4
Poste pour mémoire:					
Pays dotés de recettes d'hydrocarbures potentiellement importantes à moyen et à long terme					
Bolivie					5.9
Mauritanie *					...
Sao Tomé-et-Principe					...
Tchad					...
Timor-Leste					...

Sources: documents du conseil d'administration, base de données WEO, et estimations des services du FMI; indicateurs du développement de la Banque Mondiale.

1/ L'astérisque (*) indique qu'un rapport budgétaire sur l'observation des normes et codes (RONC) a été préparé et publié pour ce pays par le FMI.

2/ Les tableaux 1 et 2 comprennent tous les pays considérés riches en hydrocarbures et/ou en ressources minières sur la base des critères suivants : i) la part moyenne des recettes d'hydrocarbures et/ou de minerais dans les recettes budgétaires totales atteint au moins 25 % sur la période 2000-2003 ou ii) la part moyenne des recettes d'hydrocarbures et/ou de minerais dans le total des exportations atteint au moins 25 % sur la période 2000-2003.

3/ Recettes dons compris.

4/ Définition des indicateurs de développement de la Banque mondiale. L'épuisement énergétique est égal au produit de la rente unitaire de ressources et des quantités d'énergie extraites. Elle couvre le charbon, le pétrole brut et le gaz naturel.

5/ Projection des services du FMI pour 2004.

Tableau 2. Pays riches en minerais, 2000-2003 1/ 2/

Pays	Principales ressources minières	Recettes minières annuelles moyennes 2000-2003		Exportations minières annuelles moyennes 2000-2003		Épuisement minier 2002 4/
		En % des recettes budgétaires totales 3/	En pourcentage du PIB	En pourcentage des exportations totales	En pourcentage du PIB	En % du RNB
Botswana 5/	Diamants	56.2	24.8	75.5	38.8	0.2
Chili *	Cuivre	3.9	0.8	36.0	9.8	4.7
Congo, République dém. du	Diamants	...	...	50.3	10.6	...
Ghana *	Or	...	...	34.3	12.2	1.2
Guinée	Bauxite/alumine	18.3	2.6	94.4	19.6	1.7
Indonésie	étain, cuivre, or, argent	...	...	7.1	0.9	1.2
Jordanie	Phosphates, potasse	1.6	0.5	13.1	3.6	1.1
République Kyrgyz * *	Or	4.1	0.9	40.5	13.2	0.0
Libéria	Diamants	...	...	...	...	0.2
Mauritanie	Minerais de fer	10.6	1.5	55.6	18.1	20.5
Mongolie *	Cuivre, or	6.1	2.3	46.4	24.2	2.3
Namibie 6/	Diamants	10.0	3.2	61.9	23.2	0.4
Pérou *	Or, cuivre, argent	...	...	48.6	8.4	1.4
Papouasie Nv. Guinée 7/ *	Or	16.1	5.2	79.8	52.5	4.2
Sierra Leone 8/	Diamants, bauxite, rutile	0.5	0.1	94.2	3.2	...
Afrique du Sud 9/ *	Or, platine, charbon	...	...	23.5	7.1	1.2
Ouzbékistan	Or	...	...	30.4	13.7	...
Zambie	Cuivre	...	...	64.3	15.8	1.1
Moyenne		12.7	4.2	50.4	16.2	2.7

Sources: documents du conseil d'administration, base de données WEO et estimations des services du FMI; indicateurs du développement de la Banque mondiale .

1/ L'astérisque (*) indique qu'un rapport budgétaire sur l'observation des normes et codes (RONC) a été préparé et publié pour ce pays par le FMI .

2/ Les tableaux 1 et 2 comprennent tous les pays considérés riches en hydrocarbures et/ou en ressources minières sur la base des critères suivants : i) la part moyenne des recettes d'hydrocarbures et/ou de minerais dans les recettes budgétaires totales atteint au moins 25 % sur la période 2000-2003 ou ii) la part moyenne des recettes d'exportation d'hydrocarbures et/ou de minerais dans le total des exportations atteint au moins 25 % sur la période 2000-2003.

3/ Recettes dons compris.

4/ Définition des indicateurs de développement de la Banque mondiale. L'épuisement minier est égal au produit de la rente unitaire de ressources et des quantités physiques de minerais extraits. Elle s'applique à l'étain, à l'or, au plomb, au zinc, au fer, au cuivre, au nickel, à l'argent, à la bauxite et aux phosphates.

5/ Les données ne sont disponibles que pour la période 2000-2002.

6/ Les données ne sont disponibles que pour 2000 et 2001.

7/ Les chiffres incluent le secteur pétrolier.

8/ Les données ne sont disponibles que pour 2000-2002.

9/ Les données ne sont disponibles que pour 2000-2002.

Code révisé de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques

(Mis à jour le 28 février 2001)

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 clairement spécifiées.

1.1.2 La répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique et entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire doit être bien définie.

1.1.3 Les mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires doivent être établis de manière claire.

1.1.4 Les relations entre l'administration publique et les autres entités du secteur public (par exemple la banque centrale, les institutions financières publiques et les entreprises publiques non financières) doivent être régies par des règles claires.

1.1.5 L'intervention de l'administration publique dans le secteur privé (par exemple par la voie législative ou réglementaire ou par des prises de participations) doit s'effectuer de manière ouverte et publique et s'appuyer sur des lois, règles et procédures claires, appliquées de manière non discriminatoire.

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

1.2.1 Tout engagement ou dépense de fonds publics doit être régi par une législation budgétaire exhaustive et des règles administratives aisément disponibles.

1.2.2 Les impôts, droits, redevances et autres prélèvements doivent avoir une base légale explicite. La législation et la réglementation fiscales doivent être aisément accessibles et compréhensibles, et des critères clairement définis doivent s'appliquer à la marge de manœuvre administrative prévue pour leur application.

1.2.3 Le comportement des fonctionnaires doit être régi par des règles d'éthique claires et largement diffusées.

Accès du public à l'information

2.1 *Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue de l'administration publique.*

2.1.1 La documentation budgétaire, les comptes définitifs et les autres rapports sur les finances publiques qui sont diffusés doivent couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale, et la situation financière consolidée de l'administration centrale doit être publiée.

2.1.2 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; des informations doivent aussi être fournies sur les prévisions des principaux agrégats budgétaires pour les deux exercices suivant le budget de l'année en cours.

2.1.3 Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des éléments de passif éventuels, des dépenses fiscales et des activités quasi-budgétaires de l'administration centrale doivent faire partie de la documentation budgétaire.

2.1.4 L'administration centrale doit publier des renseignements complets sur le niveau et la composition de son endettement et de ses actifs financiers.

2.1.5 Lorsque les échelons infranationaux de l'administration jouent un rôle significatif, leur situation financière globale et la situation financière consolidée de l'ensemble de l'administration publique doivent être publiées.

2.2 *Un engagement public de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques doit être pris.*

2.2.1 La publication d'informations sur les finances publiques doit être une obligation légale de l'administration publique.

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

Préparation, exécution et information budgétaires transparentes

3.1. *La documentation budgétaire doit préciser les objectifs en matière de finances publiques, le cadre macroéconomique, les politiques sur lesquelles repose le budget et les principaux aléas budgétaires identifiables.*

3.1.1 Une déclaration sur les objectifs de finances publiques et une évaluation de la viabilité financière doivent servir à cadrer le budget annuel.

3.1.2 Les règles de finances publiques adoptées (par exemple, l'obligation de présenter un budget en équilibre ou le plafonnement de l'emprunt des niveaux infranationaux de l'administration publique) doivent être clairement définies.

3.1.3 Le budget annuel doit être préparé et présenté dans un cadre macroéconomique quantitatif à la fois exhaustif et homogène, et les principales hypothèses qui sous-tendent le budget doivent être communiquées.

3.1.4 Les mesures nouvelles inscrites au budget annuel doivent être décrites clairement.

3.1.5 Les principaux aléas financiers doivent être identifiés et quantifiés si possible, y compris les variations des hypothèses économiques et les coûts incertains d'engagements de dépenses précis (par exemple les restructurations financières).

3.2 *Les informations budgétaires doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et de la clarté des comptes.*

3.2.1 Les données budgétaires doivent être présentées sur une base brute, les recettes étant séparées des dépenses aussi bien que du financement, avec une ventilation économique, fonctionnelle et administrative des dépenses. Les données relatives aux activités extrabudgétaires doivent être présentées de la même manière.

3.2.2 Un exposé des objectifs par principaux programmes budgétaires (par exemple amélioration des indicateurs sociaux pertinents) doit être fourni.

3.2.3 Le solde global des opérations de l'administration publique doit être l'indicateur normal récapitulatif sa situation financière. Des indicateurs budgétaires supplémentaires (par exemple le solde opérationnel, le solde structurel ou le solde primaire) doivent s'y ajouter le cas échéant.

3.2.4 Le solde des opérations du secteur public doit être communiqué lorsque d'autres entités que l'administration publique exercent des activités quasi-budgétaires significatives.

3.3 *Les modalités d'exécution et de suivi des dépenses approuvées et de recouvrement des recettes doivent être clairement définies.*

3.3.1 Il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiement.

3.3.2 Les réglementations de la passation des marchés et de l'emploi doivent être normalisées et accessibles à toutes les parties intéressées.

3.3.3 L'exécution du budget doit être soumise à un audit interne, et les procédures d'audit doivent pouvoir faire l'objet d'un examen.

3.3.4 L'administration fiscale doit être protégée par la loi de toute influence politique et doit régulièrement rendre publiquement compte de ses activités.

3.4 *Des rapports budgétaires doivent être soumis régulièrement aux autorités législatives et au public.*

3.4.1 Un rapport d'exécution budgétaire doit être soumis aux autorités législatives en milieu d'exercice. Des rapports plus fréquents (au moins trimestriels) doivent aussi être publiés.

3.4.2 Les comptes budgétaires définitifs doivent être soumis aux autorités législatives dans un délai d'un an après la clôture de l'exercice.

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

IV. GARANTIE D'INTÉGRITÉ

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

4.1.1 Les données budgétaires doivent rendre compte des tendances récentes d'évolution des recettes et des dépenses, des courants macroéconomiques fondamentaux et des engagements bien précis des pouvoirs publics.

4.1.2 Le budget annuel et les comptes définitifs doivent préciser la base comptable (comptabilité de caisse ou d'exercice) et les normes suivies pour l'établissement et la présentation des données.

4.1.3 Des garanties spécifiques doivent être fournies quant à la qualité des données de finances publiques. Il doit en particulier être précisé s'il y a cohérence interne entre les données des rapports budgétaires et si elles ont été rapprochées des données pertinentes d'autres sources.

4.2 *Les informations relatives aux finances publiques doivent faire l'objet d'un examen indépendant.*

4.2.1 Une instance nationale d'audit ou un organisme analogue, indépendant du pouvoir exécutif, doit remettre aux autorités législatives et au public des rapports récents sur l'intégrité financière des comptes de l'administration publique.

4.2.2 Des experts indépendants doivent être invités à évaluer les prévisions budgétaires, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent et toutes les hypothèses qui les sous-tendent.

4.2.3 Un organisme national de statistique doit avoir un statut d'institution indépendante pour vérifier la qualité des données de finances publiques.

Références

- Acemoglu, Daron et al., 2003, « An African Success Story: Botswana », dans: *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*, réd. par Dani Rodrik, Princeton University Press.
- Ahmad, Ehtisham et Ali Mansoor, 2002, « Indonesia: Managing Decentralization », dans *Fiscal Decentralization*, réd. par Ehtisham Ahmad et Vito Tanzi (New York: Routledge).
- Ahmad, Ehtisham et Eric Mottu, 2003, « Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues », dans *Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries*, réd. par J.M. Davis, R. Ossowski et A. Fedelino (Washington: Fonds monétaire international).
- Auty, Richard M., 1997, « Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy », dans *The Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, 651-663.
- Barnett, Steven et Rolando Ossowski, « Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries », dans Davis et al. 2003.
- Basu, Anupam et Krsishna Srinivasan, « Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies », document de travail du FMI 02/61, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy et Arvind Subramaniam, « Saving Iraq From Its Oil », dans: *Foreign Affairs*, Volume 83, No. 4, juillet/août 2004
- Brosio, Giorgio, 2003, « Oil Revenue and Fiscal Federalism », dans Davis et al. 2003.
- Claessens, Stijn et Panos Varangis, 1994, « Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund. The Case of Venezuela », document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale n°1290 (Washington: Banque mondiale).
- Collier, Paul, 1999, « On the Economic Consequences of Civil War », Oxford University Papers 51 (Oxford: Oxford University Press).
- Collier, Paul et Anke Hoeffler, 2004, « The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War », Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, présenté au Consensus de Copenhague 2004.
- Cordes, John A., 1995, « An Introduction to the Taxation of Mineral Rents », dans *The Taxation of Mineral Enterprises*, réd. par James Otto (Londres: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff), 1995.
- Daniel, James A., 2003, « Hedging Government Oil Price Risk », dans Davis et al. 2003.

Daniel, Philip, 2002a, « Discussion Paper », présenté à la Conference on Fiscal Policy and Implementation in Oil-Producing Countries au Fonds monétaire international, Washington DC, juin 2002

Daniel, Philip, 2002b, « Petroleum Revenue Management. An Overview », étude préparée pour la Banque mondiale, Washington DC, juin 2002.

Daniel, Philip, 1995, « Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation », dans Otto, 1995.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel et Steven Barnett, 2003, « Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications », dans Davis et al. 2003.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino (rédict.), 2003, « Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries », (Washington, D.C. FM)

EITI, 2003, *Revised Reporting Guidelines*, mai 2003, projet, non publié.

Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing Inc.).

Gupta, Sanjeev, Ben Clements, Kevin Fletcher et Gabriela Inchauste, 2003, « Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries », dans Davis et al. 2003.

Hannesson, Rögnvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Boston: Kluwer).

Fonds monétaire international, 2001, *Manuel sur la transparence en matière de finances publiques* (Washington, D.C.).

Fonds monétaire international, 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, juillet (Washington, D.C.)

Johnston, Daniel, 2004, « Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Art Industry », dans *Petroleum Revenue Management Workshop*, Programme mixte PNUD/Banque mondiale d'assistance à la gestion du secteur énergétique (Washington: Banque mondiale).

Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, Milan Cuc, rédict., 2004, *Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa* (Washington: Fonds monétaire international).

Kumar, Raj, 1995, « Mine Taxation: The Evolution of Fiscal Regimes », dans Otto, 1995.

Lederman, Daniel et William F. Maloney, 2003, « Trade Structure and Growth », document de recherche de la Banque mondiale sur les politiques n° 3025, avril (Washington, D.C.: Banque mondiale)

Martinez-Vazquez, Jorge et Jameson Boex, 2000, *Russia's Transition to a New Federalism* (Washington, D.C.: Banque mondiale).

McLure, Charles E. Jr., 2003, « The Assignment of Oil Tax Revenue », dans Davis et al. 2003.

McPherson, Charles, 2003, « National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook », dans Davis et al. 2003.

Modise, Modise D., 2000, « Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience », étude présentée au Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies (organisé par la CNUCED)), Cape Town, Afrique du Sud, novembre 2000.

Oil Industry Accounting Committee, 2001, « Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities », juin 2001.

Okogu, Bright, E., 2002, « Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis », document de travail du Fonds monétaire international (WP/02/40), Washington DC.

OECD, 2000, *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* (Paris)

OECD, 2004, *OECD Principles of Corporate Governance* (Paris)

Petri, Martin, Günther Taube et Aleh Tysvinski, 2003, « Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union », dans: Davis et al. 2003.

Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner, 2000 « Natural Resource Abundance and Economic Growth », dans *Leading Issues in Economic Development (Seventh Edition)*, éd. par Gerald M. Meier et James E. Rauch (New York: Oxford University Press).

Sala-i-Martin, Xavier and Arvind Subramanian, 2003, « Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria », NBER Working Paper 9804, Cambridge, MA,.

Scancke, Martin, 2003, « Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway », dans: Davis et al. 2003.

Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard et Dominique Simard, 2003, « Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience », dans: Davis et al. 2003.

Tanzi, Vito, 2002, « Pitfalls on the road to fiscal decentralization », dans : *Managing Fiscal Decentralization*, réd. par Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (Londres: Routledge).

Taube, Günther, 2001, « Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran », étude présentée à une conférence de la banque centrale d'Iran, Téhéran, mai 2001

Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu et Bert van Selm, 2003, « Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan », dans: Davis et al. 2003.

Références des sites Internet

Australie

Australasian Joint Ore Reserves Committee (JORC): <http://www.jorc.org/main.php>

Nigéria

Gouvernement du Nigéria: <http://www.nigeria.gov.ng/>

Norvège

Ministère des Finances (Budget): <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>

Ministère du pétrole: <http://odin.dep.no/oed/engelsk/index-b-n-a.html>

République du Congo

Gouvernement: www.congo-site.com

Ministère des finances: www.mefb-cg.org

Royaume-Uni

Department for International Development (DFID): <http://www.dfid.gov.uk/>

HM Treasury: <http://www.hm-treasury.gov.uk>

Inland Revenue: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>

États-Unis

Financial Accounting Standards Board: <http://www.fasb.org>

Divers

Extractive Industries Transparency Initiative: <http://www.eitransparency.org/about.htm> and <http://www.DFID.gov.uk>

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

Normes et codes du FMI, notamment manuel sur la transparence en matière de finances publiques : <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

Joint Oil Data Initiative (JODI):

<http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

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

Society of Petroleum Engineers (SPE):

http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html

Transparency International's 2004 Corruption Perception Index:

<http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>

Banque mondiale : Extractive Industries Review: <http://www.eireview.org/>

Déclaration du G8 2003 à Evian: *Fighting Corruption and Improving Transparency:*

http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html