



Gérer la manne pétrolière

Les raisons de l'échec de la politique économique de certains pays exportateurs de pétrole

Benn Eifert, Alan Gelb et Nils Borje Tallroth

DE MANIÈRE générale, les résultats économiques des pays exportateurs de minéraux sont décevants. Ceux des pays exportateurs de pétrole, en particulier, ont été largement inférieurs à ceux des pays pauvres en ressources au cours des dernières décennies, surtout si l'on tient compte des énormes plus-values des recettes pétrolières depuis 1973, lorsque les prix du pétrole sont montés en flèche. La raison en est peut-être le mode de gestion des économies pétrolières. Bien gérer des recettes pétrolières, ce n'est guère différent de bien gérer un budget quel qu'il soit, mais certaines questions sont plus importantes pour les pays exportateurs de pétrole : combien faut-il épargner pour les générations futures, comment stabiliser l'économie face à l'imprévisibilité et à la variabilité des recettes pétrolières et éviter l'alternance d'expansions et de récessions, et comment assurer que les dépenses sont de qualité, qu'il s'agisse de gros projets d'investissement, de consommation publique ou de subventions.

Les prescriptions pour relever ces défis sont assez claires en théorie. Mais elles se heurtent souvent à l'opacité et à la forte politisation de systèmes budgétaires dépourvus des garde-fous nécessaires pour garantir une utilisation efficace des ressources et offrir la souplesse requise pour ajuster les dépenses en fonction de l'évolution des recettes. Dans des cas extrêmes, lorsqu'un gouvernement reste au pouvoir uniquement grâce aux ressources pétrolières, aucun ajustement budgétaire ne sera possible s'il n'est pas forcé par une crise. Dans cet article, nous comparons l'économie politique de la politique budgétaire et de la gestion économique dans des pays exportateurs de pétrole dotés de systèmes politiques très différents, en cherchant à identifier les facteurs qui ont permis à certains de bien gérer leurs recettes pétrolières et à en tirer quelques enseignements.

Enseignements de la science politique

Tout comme les traditions politiques déterminent l'utilisation des recettes pétrolières,

celles-ci influent sur l'économie politique des pays exportateurs de pétrole. Les recettes tirées de l'«or noir» peuvent financer des investissements physiques et sociaux productifs, ou alimenter des flambées de consommation intenables et d'éventuelles crises budgétaires; elles peuvent améliorer le bien-être de la population grâce à des mécanismes de répartition transparents, créer des «arènes» de concurrence élitistes ou soutenir des gouvernements kleptocrates. La science politique donne des informations sur le fonctionnement de l'État qui ont des implications pour la gestion budgétaire et économique dans les pays exportateurs de pétrole. Des travaux sur la théorie de la recherche de rentes montrent comment les rentes (voir encadré 1) réorientent les incitations économiques vers l'accès aux recettes pétrolières au détriment d'activités productives, en particulier dans des cadres d'action non transparents, caractérisés par l'intervention discrétionnaire du pouvoir politique et l'incertitude entourant les droits de propriété. Ces études, entre autres, sont utiles pour établir un cadre analytique permettant de mieux comprendre et d'améliorer la gestion budgétaire et économique des pays exportateurs de pétrole.

Sur la base d'outils de la science politique, nous pouvons répartir les pays exportateurs de pétrole en cinq groupes : démocraties matures, démocraties factionnelles, autocraties paternalistes, autocraties prédatrices et autocraties réformistes. Ces groupements — tirés de plusieurs études universitaires sur la classification des régimes politiques (voir tableau) — reflètent des distinctions qualitatives quant à la stabilité du cadre politique et des systèmes de parti, le degré de consensus social, la légitimité du pouvoir et les moyens par lesquels les gouvernements (ou ceux qui aspirent à en faire partie) obtiennent et maintiennent l'appui de l'opinion, ainsi que le rôle des institutions publiques à l'appui des marchés et dans la répartition ou l'utilisation équitable des recettes pétrolières. Ces caractéristiques politiques et institutionnelles entraînent des différences dans l'échéance des horizons politiques, les niveaux de transparence, la stabilité et la qualité de l'action des autorités, le pouvoir politique des secteurs produisant des biens exportables autres que le pétrole, et le pouvoir des groupes d'intérêts directement liés aux dépenses publiques.

Démocraties matures. Les pays et unités sous-nationales classés parmi les démocraties matures sont caractérisés par des systèmes de parti relativement stables, des institutions électorales solides et une politique gouvernementale appuyée par un large consensus social. La stabilité politique et la responsabilité institutionnelle encouragent les décideurs à penser à long terme, puisque la réputation du parti et les résultats économiques deviennent essentiels dans la course au pouvoir politique. Les régimes qui en résultent sont généralement fondés sur la transparence de l'information; les droits de propriété sont clairement établis et les changements de gouvernement entraînent rarement un réalignement radical des priorités de l'action gouvernementale. Les bureaucraties sont compétentes et relativement protégées; des systèmes judiciaires professionnels favorisent un fonctionnement dépersonnalisé des marchés et une stabilité relative des règlements. Étant donné que la course au pouvoir politique dépend des résultats économiques, les investissements publics et la fourniture de biens publics viennent en complément de l'action du secteur privé, d'où un net penchant pour une gestion économique prudente. Ces caractéristiques

donnent aux citoyens l'occasion de fournir un contrepoids essentiel à l'influence exercée par des groupes d'intérêts qui bénéficient des contrats ou des dépenses publics.

La Norvège (voir encadré 2), l'État américain d'Alaska et la province canadienne d'Alberta sont des prototypes de cette catégorie.

Démocraties factionnelles. Plusieurs caractéristiques distinguent ces pays des démocraties matures. La répartition du revenu est inégale et le consensus social est inexistant. Les partis politiques sont souvent faibles et formés autour de dirigeants charismatiques; les institutions électorales sont fragiles et il n'est pas rare de voir l'armée intervenir dans la politique. Les gouvernements sont souvent instables; là où ils sont stables, la prépondérance d'un parti unique sous-tend des institutions théoriquement démocratiques. Dans les deux cas, l'appui politique découle du favoritisme. La politique à court terme de la course au pouvoir et aux ressources publiques engendre des régimes instables et des mécanismes non transparents de répartition des recettes pétrolières. Le rendement économique des dépenses publiques est souvent faible, des stratégies politiquement rationnelles consistant à fournir des biens privés à des groupes d'intérêts minoritaires. Les élites bureaucratiques et politiques (y compris les collectivités locales), les syndicats du secteur public et l'armée réussissent souvent à obtenir que des dépenses publiques leur soient directement allouées. L'Équateur, le Venezuela et la Colombie font partie de cette catégorie.

Au Venezuela, les recettes pétrolières influent sur la politique depuis des dizaines d'années, avec pour résultat un État où règnent le favoritisme et des groupes d'intérêts bien établis dont la loyauté est directement liée aux dépenses publiques financées par les recettes pétrolières. La volatilité des recettes pétrolières et une politique économique faisant alterner freinage et relance de l'activité déterminent les résultats économiques, caractérisés par une alternance d'expansions et de récessions. Bien que les exportations de pétrole aient fait rentrer, selon les estimations, 600 milliards de dollars EU au Venezuela depuis les années 70, le revenu réel par habitant a baissé de 15 % entre 1973 et 1985, et la pauvreté a augmenté au cours des vingt dernières années.

Encadré 1

Qu'entend-on par rente économique?

Il s'agit du montant supplémentaire payé (en plus de ce qui serait payé pour la meilleure autre option) pour quelque chose dont l'offre est limitée soit par nature, soit en raison de l'ingéniosité humaine. Par exemple, le cachet d'une vedette de cinéma dépasse de loin celui d'un acteur moins renommé. La différence de salaire est la rente économique qui revient à la vedette. De même, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) est un cartel qui maintient l'offre de pétrole à un niveau artificiellement bas par rapport au potentiel de production mondiale, ce qui pousse à la hausse le prix du pétrole. Le coût supplémentaire pour les consommateurs est la rente économique. Rechercher des rentes économiques en créant des limitations artificielles constitue une activité en plein essor, particulièrement dans les économies basées sur le pétrole.

Classification des exportateurs de pétrole¹

Le type de système politique influe sur la manière dont les recettes pétrolières sont utilisées.

Caractéristiques politiques	Implications institutionnelles	Implications économiques
Démocratie mature Système de parti stable Large consensus social Bureaucratie solide, compétente et isolée Système judiciaire compétent et professionnel Électorat très éduqué	Perspective à long terme Stabilité et transparence de l'action gouvernementale Compétitivité élevée, coûts de transaction faibles Puissance du secteur privé/biens échangés, et des intérêts favorables à la stabilisation vis-à-vis des intérêts favorables aux dépenses	Épargne probable Lissage des dépenses, stabilisation Rentes transférées aux citoyens par les services sociaux et assurances ou transferts directs de l'État
Démocratie factionnelle Gouvernement et partis souvent instables en raison des groupes d'intérêts Appui politique obtenu grâce au clientélisme et au copinage Vastes disparités sociales, manque de consensus Bureaucratie et système judiciaire politisés	Perspective à court terme Instabilité et non-transparence de l'action gouvernementale, coûts de transaction élevés Rôle important de l'État dans la production Solides intérêts liés directement aux dépenses publiques, faiblesse politique du secteur privé non pétrolier et des intérêts favorables à la stabilisation	Épargne très difficile Dépenses procycliques, instabilité Rentes transférées aux différents intérêts et aux citoyens par les subsides, distorsions de l'action gouvernementale et emploi public
Autocratie paternaliste Gouvernement stable; légitimité tirée initialement du rôle traditionnel, maintenue grâce à la distribution de rentes Solides éléments culturels de consensus, clientélisme et nationalisme La bureaucratie fournit des services et des emplois publics	Perspective à long terme Stabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Compétitivité faible, coûts de transaction élevés Rôle important de l'État dans la production Solides intérêts liés directement aux dépenses publiques Faiblesse du secteur privé	Dépenses procycliques, succès mitigé de la stabilisation Risque de trajectoire des dépenses insoutenable à long terme débouchant sur une crise politique Économie peu diversifiée
Autocratie réformiste Gouvernement stable, légitimité par le développement Consensus social autour du développement Appuyée par les secteurs de biens échangés non pétroliers Technocratie isolée	Perspective à long terme Stabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Recherche de la compétitivité, coûts de transaction faibles Solide base favorable à la stabilisation et à la discipline budgétaire	Lissage des dépenses, stabilisation Investissement public en complément d'un secteur privé compétitif Gestion active du taux de change pour limiter le mal hollandais
Autocratie prédatrice Gouvernement instable, légitimité par la force militaire Pas de mécanisme permettant de dégager un consensus La bureaucratie sert à s'emparer de rentes et à les distribuer; système judiciaire corrompu Peu ou pas de contre-poids au niveau des citoyens	Perspective à court terme Instabilité et non-transparence de l'action gouvernementale Compétitivité faible, coûts de transaction élevés Intérêts pro-dépenses puissants par rapport aux intérêts du secteur privé et pro-stabilisation	Pas d'épargne Dépenses très procycliques Consommation publique très élevée, absorption des rentes par les élites grâce à la corruption à petite échelle et au copinage, fuite des capitaux

¹Ces classifications ne sont pas exhaustives et certains pays ont une combinaison de caractéristiques de plusieurs catégories. Par exemple, le fédéralisme budgétaire est un facteur qui relève de plusieurs catégories. L'objectif n'est pas de créer une classification rigide des pays exportateurs de pétrole, mais bien d'aider à mieux comprendre les possibilités d'action dont disposent les pouvoirs publics. Pour l'utilisation d'une classification similaire, voir, par exemple, D. Lal, 1995, «Why growth rates differ. The political economy of social capability in 21 developing countries», dans *ocial apa illt and on erm onomic ro t*, publié sous la direction de Bon Ho Koo et Dwight H. Perkins (New York, St. Martin's Press).

Autocraties paternalistes. Parmi les autocraties paternalistes figurent l'Arabie Saoudite, le Koweït et quelques petits États du golfe Persique. Dans un premier temps, leurs gouvernements ont fondé leur légitimité sur l'autorité traditionnelle et religieuse, mais, dans le processus de modernisation tiré par le pétrole, leur légitimité devient aussi liée à la mobilisation de la richesse pétrolière pour élever le niveau de vie. Ces gouvernements peuvent être stables durant de longues périodes; ils recherchent le consensus et adoptent une perspective à bien plus long terme que nombre de gouvernements démocratiques. Quoique la politique conventionnelle ne fournisse aucune force compensatrice immédiate à l'austérité budgétaire, la politique à plus long terme de ces gouvernements signifie qu'ils peuvent sans doute aussi épargner lorsque leurs revenus abondent. Cependant, le fait que les dépenses publiques servent dorénavant à maintenir l'appui politique entraîne une hausse des engagements de dépenses — subventions, niveau élevé de l'emploi public dans des bureaucraties aux faibles capacités et aux effectifs pléthoriques, et entreprises

protégées et inefficaces — qui sont difficiles à réduire et qui limitent l'investissement. Ces engagements peuvent finir par provoquer une crise budgétaire.

Si les programmes de développement appliqués par les États du Golfe ces trente dernières années ont connu un succès considérable à de nombreux égards, leurs stratégies orientées vers le bien-être ont créé involontairement de graves anomalies structurelles : dépendance persistante des recettes d'exportation et des recettes budgétaires à l'égard du pétrole, secteurs publics surdimensionnés dont l'omniprésence dans l'économie étouffe le secteur privé, incitations au travail faussées et dépendance extrême envers l'État pour l'offre d'emplois aux ressortissants des pays de la région. Au cours de la prochaine décennie, les États du Golfe vont faire face à des pressions budgétaires croissantes en faveur d'une expansion des services publics du fait de leur croissance démographique, mais, contrairement à ce qu'ils ont fait dans le passé, ils ne pourront pas compter sur leur secteur public pour absorber le nombre en rapide augmentation de nouveaux entrants sur le marché du travail.

Il est donc urgent de dynamiser le secteur privé hors pétrole en vue de créer des emplois pour les ressortissants des États du Golfe. Toutefois, s'ils veulent atteindre cet objectif, les pouvoirs publics de la région devront abandonner les stratégies de développement qu'ils ont appliquées ces vingt-cinq dernières années et surmonter de sérieux obstacles politiques à la mise en place de stratégies viables.

Autocraties prédatrices. Les autocraties prédatrices sont en général moins stables que les autocraties paternalistes ou réformistes (voir ci-après). Dans les autocraties prédatrices, l'autorité n'est fondée ni sur un large soutien de l'opinion publique, ni sur des résultats économiques, mais bien sur le pouvoir militaire et l'appui d'une élite minoritaire. Ces régimes ont tendance à se comporter comme des «bandits itinérants»; le pouvoir de l'État n'est guère limité et l'exploitation des ressources publiques et privées au bénéfice de l'élite est ancrée dans les pratiques institutionnelles. La continuité de ces régimes est plus grande que celle de dirigeants individuels, dont la position est fragile et l'horizon court. Ces régimes sont non transparents et corrompus, et la population dans son ensemble ne bénéficie guère de la richesse pétrolière. Les régimes militaires qui se sont succédé au Nigéria en sont un exemple.

Le pétrole représente 37 % du PIB du Nigéria et 63 % de ses recettes publiques consolidées. Les recettes pétrolières sont contrôlées par le secteur public et favorisent traditionnellement le fonctionnement d'un vaste dispositif de recherche de rentes et de clientélisme politique. Le pétrole est utilisé aussi, avec un certain succès, pour maintenir une fragile coalition politique d'intérêts ethniques et religieux divers. Mais l'infrastructure économique demeure sous-développée, et la fourniture des biens publics est déficiente. Comme on peut s'y attendre, les dépenses publiques montent toujours en flèche et deviennent incontrôlables pendant les booms pétroliers, d'où une forte instabilité macroéconomique. Un ajustement forcé et douloureux s'ensuit généralement. Si l'élite s'est enrichie, la croissance économique stagne et le revenu annuel par habitant est tombé d'environ 800 dollars EU au début des années 80 à environ 300 aujourd'hui.

Autocraties réformistes. Le pouvoir des autocraties réformistes ne repose pas sur une large base démocratique. Elles tirent leur légitimité de leur succès dans la lutte contre la pauvreté grâce à des investissements productifs et à la croissance économique. Cet objectif garantit un horizon à long terme dans l'élaboration de l'action des pouvoirs publics; les autocraties réformistes mettent généralement en place des élites technocratiques autonomes, compétentes et indépendantes du monde politique. Le manque de transparence et le système politique fermé inhérents à un régime autocratique favorisent la recherche de rentes, mais, contraints par leur mandat politique à améliorer effectivement le bien-être des pauvres, ces États utilisent souvent les recettes pétrolières à des fins productives, stimulant ainsi la diversification et la croissance de l'économie. L'Indonésie au début du règne du Président Suharto en est un exemple.

Contrairement au Nigéria, l'Indonésie a souvent bien utilisé ses recettes pétrolières. Les technocrates chargés de gérer l'économie au début du règne de Suharto ont mis l'accent sur la sécurité alimentaire, la stabilisation macroéconomique et la réforme du secteur financier. Les deniers publics ont servi à

Encadré 2

La Norvège : bien gérer ses revenus

Par rapport aux autres pays exportateurs de pétrole, la Norvège a réussi à tirer parti de ses institutions parlementaires très orientées vers le consensus et à impliquer des groupes d'intérêts représentant le patronat et la main-d'œuvre pour concilier les demandes concurrentes de recettes pétrolières avec des objectifs à long terme de stabilisation. Cette réussite est d'autant plus remarquable que la Norvège a connu plusieurs changements de gouvernement et des périodes de gouvernement minoritaire depuis qu'elle a commencé à exporter du pétrole. Cependant, étant une petite nation tributaire des échanges commerciaux, la Norvège dispose aussi d'une solide base favorable à la stabilisation parmi les salariés, les syndicats et le patronat, et d'un électorat dont le bien-être dépend des secteurs de biens échangés non pétroliers et qui comprend qu'il est nécessaire de freiner les dépenses publiques et d'éviter leur volatilité. En Norvège, contrairement à d'autres pays, les différences politiques sont mineures et les valeurs sont égalitaires. Le haut niveau de transparence des processus politiques et bureaucratiques renforce la confiance générale dans l'intégrité des politiciens et les compétences professionnelles des fonctionnaires — peu de Norvégiens mettent en question la capacité des pouvoirs publics de gérer les revenus pétroliers du pays de façon honnête et efficace. C'est peut-être la raison pour laquelle la Norvège ne distribue pas les dividendes pétroliers directement aux citoyens comme cela se fait en Alaska, une société plus individualiste.

L'action des pouvoirs publics est donc stable en Norvège, en dépit des changements de gouvernement, et elle est formulée dans une perspective à long terme. Récemment, cependant, la transformation des déficits budgétaires structurels en excédents et la rapide accumulation d'actifs dans le Fonds pétrolier public ont entraîné de plus en plus de pressions politiques en faveur d'une augmentation des dépenses publiques et ont rendu plus difficile l'exercice de la discipline budgétaire. Par ailleurs, les engagements de dépenses augmenteront dans les prochaines décennies — notamment en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation correspondante des dépenses au titre des retraites — et il est prévu que les recettes pétrolières vont se tarir. Ces considérations suscitent des inquiétudes à propos de la capacité de la Norvège de continuer de gérer avec succès sa richesse pétrolière.

améliorer l'infrastructure économique, et les recettes tirées de l'exploitation des abondantes réserves de gaz ont permis de fournir des intrants agricoles bon marché qui ont facilité l'introduction de variétés de riz à haut rendement. Cependant, la prolifération de la corruption et de la recherche de rentes ont lentement perverti le régime de Suharto.

Pourquoi la gestion de l'Indonésie (pendant cette période) a-t-elle été meilleure que celle du Nigéria, tant pour ce qui est de la gestion budgétaire et macroéconomique que de l'efficacité des dépenses publiques? C'est dans une large mesure leur différente économie politique qui nous donne la réponse. Depuis

l'indépendance, le pouvoir politique et les stratégies économiques sont généralement définis au Nigéria en termes régionaux et ethniques plutôt qu'en termes de profession ou de classe sociale, d'où la recherche constante d'une formule constitutionnelle capable d'assurer la cohésion de la fédération nigérienne et un combat permanent à propos de l'allocation régionale des deniers publics. L'histoire a donné un tour différent à la politique en Indonésie. Suharto a mis l'accent sur la stabilité après le chaos de la «démocratie dirigée» du Président Sukarno, pendant laquelle l'inflation était montée en flèche pour atteindre 600 % et les pénuries alimentaires étaient généralisées. Le pouvoir politique avait une large assise et privilégiait le consensus. La sécurité alimentaire et la stabilisation de la population rurale, surtout dans les régions pauvres en terre arable de Java, étaient des priorités fondamentales. Même dans un cadre autocratique, les secteurs des biens échangés non pétroliers — l'agriculture et, de plus en plus, les industries à forte intensité de main-d'œuvre — ont constitué un groupe d'intérêt politique majeur directement préoccupé par la qualité des dépenses publiques et par la prévention d'une appréciation extrême du taux de change réel. Contrairement au Nigéria, l'Indonésie a donc profité de l'existence de facteurs restrictifs efficaces durant son premier boom pétrolier.

Conclusions

Les démocraties matures détiennent manifestement certains avantages pour gérer les recettes pétrolières à long terme en raison de leur capacité de dégager un consensus, de leur électorat éduqué et bien informé, ainsi que d'un niveau de transparence qui facilite la prise de décisions claires sur l'utilisation des recettes à long terme. Pourtant, même dans ces systèmes (dotés d'institutions établies bien avant que les recettes pétrolières ne deviennent substantielles), une gestion prudente des dépenses est un combat permanent. Les autocraties réformatrices ou traditionnelles peuvent aussi maintenir une perspective à long terme et appliquer des politiques de développement. Mais leur résistance à la transparence et le risque que les dépenses financées par le pétrole deviennent la principale source de légitimité de l'État tendent à encourager la corruption et à créer des problèmes pour la transition politique, ainsi que pour les pouvoirs publics qui ne peuvent abandonner leurs habitudes de dépenses élevées.

On ne peut s'attendre à grand-chose de positif de la part des autocraties prédatrices, qui ont parfois les perspectives à court terme et les caractéristiques des régimes kleptocrates qui détournent l'argent des caisses de l'État. Les démocraties factionnelles font face à des problèmes particuliers, parce qu'elles ne disposent pas d'un système politique suffisamment efficace pour dégager un consensus au sein de puissants intérêts rivaux. Il faudra veiller en particulier à accroître la transparence et à mieux conscientiser l'opinion publique.

Face à la pléthore d'intérêts rivaux, quel est le meilleur moyen d'obtenir le soutien populaire à une gestion prudente? Il n'y a probablement pas de panacée : les gouvernements des pays exportateurs de pétrole devront combiner diverses stratégies. Ils devront adopter un système budgétaire plus prudent, plus transparent et plus souple; se couvrir davantage; détenir plus de réserves et transférer une partie de leurs recettes pétrolières à la population pendant les phases d'expansion pour

réduire les pressions en faveur d'une explosion des dépenses, suivie par une crise budgétaire, pendant les phases de déclin. Certains pays sont bien placés pour apprendre à force d'expérience; d'autres, malheureusement, semblent encore avoir du chemin à parcourir.

Un des principaux enseignements est que les groupes qui privilégient des objectifs à plus long terme peuvent encourager la gestion prudente des ressources. Parmi ces groupes peuvent figurer une société civile bien informée (campagne visant à ne pas laisser les politiciens contrôler les recettes pétrolières en Alaska); le parlement (établissement d'un consensus à l'appui d'un processus budgétaire transparent en Norvège); ou ceux qui dépendent des secteurs de biens échangés non pétroliers (agriculture et pêche, qui orientent la négociation des salaires en Norvège; riz en Indonésie; étain et caoutchouc en Malaisie). Ces groupes tireront profit des programmes d'information et d'éducation.

Dans la même optique, il faut chercher à allonger les échéances du débat politique. Il est possible de tempérer l'euphorie pétrolière en comparant les recettes actuelles aux obligations à long terme, par exemple la valeur actuelle des obligations au titre des retraites, ou au service de la dette : le remboursement de la dette de Pertamina (compagnie pétrolière publique en faillite) en 1975 alors que les prix pétroliers étaient élevés a constitué un facteur de stabilisation important pour l'Indonésie.

Des facteurs restrictifs externes ont peut-être aussi un rôle à jouer pour renforcer la gestion. Dans le cas de projets industriels de grande envergure, les investisseurs privés peuvent servir de facteurs restrictifs et partager les risques seulement si leurs parts sont suffisamment élevées pour que leurs bénéfices dépendent du rendement de l'investissement plutôt que de la fourniture d'inputs. Les cotes de crédit des collectivités locales offrent des indicateurs potentiels de l'efficacité de la gestion. S'il existe un manque de confiance entre l'État fédéral et les collectivités, les agences internationales pourraient peut-être offrir des facilités d'épargne certifiées aux administrations qui souhaitent garder le contrôle de leur propre excédent.

Les transferts peuvent constituer un mécanisme utile tant pour la répartition des recettes pétrolières que pour la stabilisation économique. Seuls quelques pays peuvent appliquer un système transparent de style Alaska pour assurer des transferts directs aux citoyens, mais il serait peut-être possible d'utiliser les recettes pétrolières pour effectuer des transferts transparents aux communautés ou aux écoles. On pourrait aussi combiner des taux d'imposition très bas pour les produits non pétroliers, afin de créer une culture de civisme fiscal à long terme, et des mesures visant à améliorer l'administration fiscale pour offrir une plus grande flexibilité budgétaire et stabiliser la situation macroéconomique.

Quelle que soit l'approche adoptée, il est clair que les pays qui optent pour une vision à long terme tireront le meilleur parti de leurs ressources pétrolières. ■

Benn Eifert est économiste à l'université Stanford. Alan Gelb est économiste principal et Nils Borje Tallroth économiste senior au Bureau régional Afrique de la Banque mondiale. Cet article s'inspire d'un document présenté lors de la conférence du FMI intitulée «Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries», les 5 et 6 juin 2002.