



Travailleurs sur la mine de terres précieuses de Baotou, en Chine.

La rente des ressources naturelles

*Philip Daniel, Sanjeev Gupta, Todd Mattina
et Alex Segura-Ubiergo*

POUR un pays en développement, disposer de ressources abondantes peut être un avantage, mais peut compliquer la tâche d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de dépenses et de la politique fiscale.

Les autorités des pays riches en ressources font face à plusieurs problèmes :

- Les ressources non renouvelables, dont le pétrole, le gaz et les minéraux, sont épuisables et les exportations qui en dépendent le sont donc également.
- Les cours des matières premières exportées sont imprévisibles; une partie importante des recettes produites est donc souvent volatile et peut entraîner de fortes fluctuations des dépenses publiques.
- Les cadres de politique générale sont souvent trop peu solides pour soutenir la mise en œuvre de bonnes politiques fiscales et de dépenses (c'est-à-dire de bonnes politiques budgétaires). Les pays peuvent être limités dans leurs capacités à réaliser des prévisions de recettes à long terme et à établir des projets d'investissements publics de qualité.

Ces aspects ont une incidence sur la formulation d'une politique budgétaire appropriée, qui doit notamment veiller à ce que des décisions judicieuses soient prises pour que chaque hausse des dépenses publiques soit productive.

Prévoir l'épuisement des ressources

Avant d'arbitrer en matière budgétaire, les autorités devraient évaluer le nombre d'années durant lesquelles les ressources naturelles produiront sans doute des recettes. Cette estimation peut être difficile, car de nouvelles découvertes sont toujours possibles et le progrès technique peut modifier la valeur marchande des ressources naturelles en rendant leur extraction plus facile ou en augmentant la part qui peut être récupérée.

Néanmoins, il est important d'estimer raisonnablement combien de temps dureront les ressources (disons, par exemple, plus de 30 ou 35 ans) parce que leur épuisement devrait être un paramètre déterminant pour l'élaboration de la politique budgétaire. Bien que la question de la durabilité préoccupe tous les pays, ajuster la politique budgétaire en prévision d'une absence

Pour les pays riches en pétrole, gaz ou minéraux, la formulation de la politique budgétaire peut être un exercice délicat

de ressources est un souci moins immédiat quand l'épuisement de ces ressources est encore lointain. Le principal défi consiste alors probablement à gérer la volatilité des recettes liée aux fluctuations des prix des ressources. C'est le cas, par exemple, de l'Arabie saoudite et de la Russie, des pays disposant de réserves pétrolières gigantesques et où l'horizon d'épuisement est très lointain. En revanche, les pays comme le Cameroun et le Yémen, où les réserves de pétrole plus limitées dessinent un horizon plus court, devraient réfléchir en priorité à la manière dont ils continueront de financer les dépenses publiques quand les recettes provenant des ressources auront disparu.

Par conséquent, gérer l'instabilité du prix des ressources doit être l'objectif premier des pays où l'horizon d'épuisement est éloigné et qui sont très dépendants des recettes tirées de ces ressources. Pour que la politique de dépenses et la politique fiscale reflètent les recettes moyennes à long terme, les autorités peuvent adopter des règles tenant compte de la fluctuation des prix des ressources d'une année sur l'autre. Ce lissage des recettes structurelles (ou normales) que l'on peut escompter dans une année moyenne permet aux autorités de déterminer quelle part des recettes tirées des ressources peut être dépensée sans risque dans le cadre du budget annuel. Les estimations des recettes structurelles produites par les ressources se fondent à la fois sur une formule de lissage des prix et des prévisions de production, ainsi que sur les prix passés, actuels et anticipés. Le graphique 1 montre comment différentes variantes de la règle (comme le nombre d'années attribuées aux prix passés, actuels et anticipés pour calculer les recettes structurelles) donnent des projections différentes pour la croissance des dépenses primaires et l'accumulation d'actifs financiers.

Le choix d'une formule de prix reflète l'arbitrage d'un pays entre une préférence pour le lissage des dépenses et l'ajustement en fonction des évolutions tendancielle des prix. Les budgets fondés sur des formules de prix avec un horizon rétrospectif court colleront mieux aux évolutions des prix, mais ces formules peuvent se traduire par une volatilité accrue des dépenses susceptible d'aboutir à un durcissement inopportun de la politique budgétaire quand les cours des matières premières sont bas. *A contrario*, les budgets fondés sur des règles de prix associées à des formules remontant loin en arrière auront des trajectoires de dépenses plus lisses, mais risquent de sous-estimer ou de surestimer systématiquement les recettes effectives quand les cours évoluent.

Même avec des règles de lissage, les recettes structurelles peuvent toujours fluctuer brutalement en cas de variations marquées et soudaines des prix des ressources. Avec une règle de lissage prospective (comme celle qui correspond à la courbe rouge du graphique 1), les flambées des cours pétroliers observées en 1974 et 1979, par exemple, auraient entraîné une hausse de plus de 15 % des recettes pétrolières structurelles. Cela

peut conduire à une forte augmentation des dépenses publiques que l'économie aura peut-être du mal à absorber. Pour mieux maîtriser la volatilité des dépenses, la formule de lissage peut être assortie d'une règle fixant des restrictions supplémentaires à la croissance des dépenses d'une année sur l'autre (graphique 2). La courbe verte illustre la trajectoire nettement plus lissée des dépenses qui peut être obtenue avec l'ajout de cette règle.

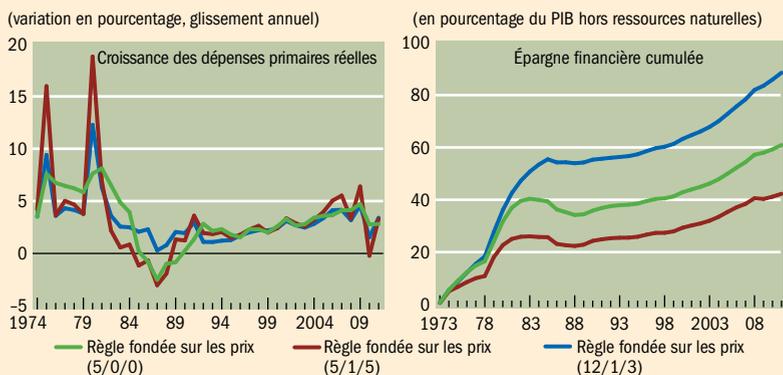
Dans la pratique, les formules de lissage des prix varient. La Mongolie, par exemple, utilise une moyenne mobile sur seize ans des prix des ressources minières (prix des douze dernières années et projections pour l'année en cours et les trois années suivantes). Dans cette formule, les prix antérieurs reçoivent une forte pondération, ce qui assure la stabilité de la prévision des recettes tout en permettant l'incorporation graduelle des anticipations de prix prospectives. Le Mexique utilise une moyenne pondérée sur dix ans des prix pétroliers (pondération de 25 %), des prix des contrats à court terme (pondération de 50 %, mais multipliée par un «facteur de prudence») et des prix des contrats à moyen terme (pondération de 25 %). Cette spécification se traduit par une meilleure réactivité à l'évolution tendancielle des prix, mais des prévisions de recettes moins lisses. Le facteur de prudence réduit le solde budgétaire structurel, ce qui rend la règle plus prudente et tasse le niveau des dépenses.

Dans les pays où l'épuisement des réserves s'inscrit dans un horizon plus court et où les volumes de production sont plus incertains, on peut aussi maîtriser la volatilité des prix des ressources en subordonnant l'évolution des dépenses publiques à un objectif de solde budgétaire excluant les recettes tirées des ressources. Le niveau de ce solde budgétaire hors ressources est fondé sur la capacité de l'économie d'absorber les recettes des ressources sans causer d'inflation ni un déficit prononcé des transactions courantes. Cette méthode est en lien direct avec la viabilité budgétaire puisque l'objectif de solde budgétaire hors

Graphique 1

Lisser les dépenses

Pour éviter une courbe des dépenses publiques en dents de scie, les pays riches en ressources naturelles peuvent adopter des règles tenant compte des variations des cours des matières premières d'une année sur l'autre. Ce lissage des dépenses permet aussi à l'État d'épargner.



Source : calculs des services du FMI.

Note : Le graphique simule les trajectoires de dépenses qu'auraient produites différentes règles fondées sur les prix au cours des 35 dernières années à partir des prix effectifs et d'estimations des prix futurs. Les chiffres entre parenthèses correspondent, dans l'ordre, au nombre d'années passées, présentes et futures utilisées pour le calcul. Par exemple, une règle 5/0/0 se fonde uniquement sur les cinq dernières années pour calculer les recettes lissées ; une règle 12/1/3 se fonde sur douze années passées, l'année en cours et trois années de projections pour calculer le prix. Les dépenses primaires réelles sont les dépenses hors intérêts corrigées de l'inflation.

ressources est fixé à un niveau tenable même quand les recettes des ressources disparaissent. Comme le solde budgétaire hors ressources converge vers le solde primaire à mesure que les recettes des ressources diminuent, cet étalonnage de la politique budgétaire évite les coupes claires dans les dépenses publiques ou des hausses d'impôts importantes quand les ressources naturelles sont épuisées. Cette modulation de la politique budgétaire ressemble à ce que devrait faire un pays dépendant de l'aide extérieure quand il est prévu que l'aide cessera à moyen ou à long terme.

Lorsque les recettes produites par les ressources sont supérieures aux prévisions, la différence est épargnée plutôt que dépensée. De même, l'État peut puiser dans ses actifs financiers quand les recettes sont moindres que prévu. Les cadres budgétaires de la Norvège, du Timor-Leste et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée sont globalement définis selon cette méthode, qui permet aux gouvernements d'éviter que les dépenses ne fluctuent au gré des variations des cours mondiaux des matières premières.

Assurer la solvabilité de l'État

Bien que la viabilité soit un enjeu important pour tous les pays, l'épuisement des ressources est moins préoccupant dans les pays où cette perspective est lointaine, car les gouvernements n'ont pas à déterminer immédiatement si le niveau de dépenses publiques peut être maintenu. Comme on l'a vu, dans ces pays, les recettes structurelles provenant des ressources naturelles tendent à représenter une part importante et durable de l'ensemble des recettes publiques. À l'inverse, dans les pays où l'épuisement des ressources s'inscrit dans un horizon relativement proche, il est crucial d'évaluer les incidences budgétaires éventuelles de l'épuisement des ressources et de la baisse progressive des recettes structurelles.

Pour garantir la solvabilité de l'État, l'une des possibilités consiste à mettre de côté les recettes tirées des ressources et à ne

dépenser que les gains produits par cette épargne (méthode dite des annuités). En Norvège, par exemple, le budget de l'État est augmenté chaque année d'environ 4 % des recettes pétrolières épargnées. Cette méthode a bien réussi à la Norvège, mais n'est pas forcément optimale pour les pays en développement ayant des besoins importants en termes de développement.

En dehors de la méthode des annuités, on peut aussi utiliser la manne pétrolière pour acquérir des actifs physiques et améliorer la santé et l'éducation des citoyens (c'est-à-dire investir dans le capital humain, comme disent les économistes). Dans les pays où les besoins en infrastructures et en capital humain sont immenses, le taux de rendement des dépenses publiques productives est sans doute nettement plus élevé que le taux de rendement des actifs financiers. Dans le cas des infrastructures, par exemple, l'État augmente les investissements publics pendant, disons, dix ou quinze ans en puisant dans ses actifs financiers. Si les recettes tirées des ressources naturelles servent à réaliser des projets publics de qualité, cela peut stimuler la croissance économique et donc entraîner une hausse des recettes hors ressources. Certes, l'obtention de ce résultat nécessite d'engager des dépenses publiques efficaces; en effet, des dépenses mal ciblées entraîneraient une perte de bien-être pour le pays et les générations futures. Ce risque souligne l'importance d'un débat public exhaustif sur les projets publics à privilégier et sur leurs incidences sur la croissance et les recettes hors ressources naturelles.

L'efficacité des investissements publics dépend de facteurs institutionnels comme la capacité à sélectionner, réaliser et évaluer les projets. Par conséquent, il est essentiel de s'appuyer sur des systèmes solides de gestion des finances publiques, notamment de pouvoir disposer de prévisions raisonnables concernant les recettes liées aux ressources naturelles; de pouvoir établir des budgets à moyen terme; de savoir gérer les liquidités et le passif; et d'être transparent lors du recouvrement et de l'utilisation des recettes issues des ressources (comptabilité, rapports et contrôles appropriés). Il faut aussi des indicateurs permettant un suivi de l'utilisation des richesses liées aux ressources naturelles. Deux de ces indicateurs sont la part des investissements publics dans les dépenses totales et la hausse des investissements publics rapportée à celle des recettes tirées des ressources.

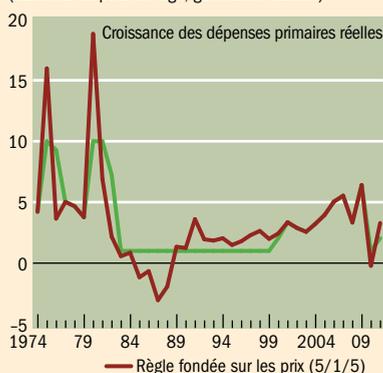
La transparence budgétaire et la bonne gouvernance s'appuyant sur des institutions budgétaires solides devraient être une priorité des pays en développement riches en ressources naturelles. L'augmentation des dépenses publiques requiert de déterminer d'abord la destination et la répartition de la richesse produite par ces ressources. Pour être transparent en matière budgétaire, un pays doit observer de bonnes pratiques, y compris définir clairement les rôles et les responsabilités des différentes administrations publiques, ouvrir la procédure budgétaire, assurer la publicité de l'information et veiller à l'intégrité des données.

Graphique 2

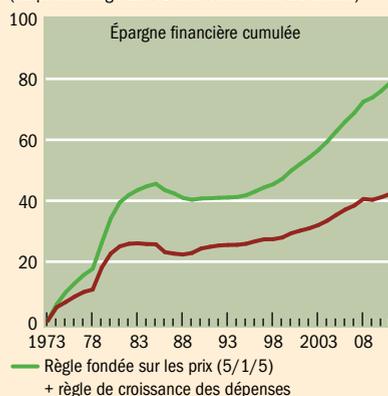
Un lissage prudent

Il peut arriver qu'un pays veuille être plus prudent que ce que dicterait une règle fondée sur les prix et veuille également restreindre la croissance des dépenses d'une année sur l'autre.

(variation en pourcentage, glissement annuel)



(en pourcentage du PIB hors ressources naturelles)



Source : calculs des services du FMI.

Note : Le graphique simule les trajectoires de dépenses découlant d'une règle fondée sur les prix des cinq dernières années, de l'année en cours et des cinq années à venir pour le calcul des recettes lissées. Les dépenses annuelles peuvent également être modulées en limitant leur croissance, quels que soient les résultats indiqués par la règle de prix. Dans cet exemple, la croissance des dépenses est plafonnée à 10 %, avec un seuil de 1 % pour la croissance des dépenses primaires réelles (dépenses hors intérêts corrigées de l'inflation). Les décideurs peuvent fixer un plafond plus bas pour maintenir la croissance des dépenses réelles au-dessous de 10 %.

Politiques en matière de recettes

Les recettes provenant des industries extractives contribuent largement au financement des dépenses productives pour l'infrastructure et le secteur social. Mais, à défaut de politique des revenus et de politique budgétaire bien pensées et bien conduites, ces recettes se révèlent souvent décevantes dans la pratique. Les découvertes faites récemment dans de nombreux pays en développement comme le Ghana et la Sierra Leone rendent encore plus urgente l'élaboration de politiques budgétaires appropriées.

Ces politiques doivent permettre d'obtenir le plus de recettes possible à partir des ressources, mais sans effet dissuasif sur la production. En outre, si les objectifs de recettes sont importants, d'autres facteurs aussi doivent être pris en compte, comme la création d'emplois dans des activités connexes et les effets environnementaux et sociaux des secteurs concernés.

Néanmoins, les recettes ainsi produites constituent souvent le principal avantage pour les pays riches en ressources naturelles et, comme les investisseurs peuvent espérer des rendements bien supérieurs à ce dont ils ont besoin pour assurer la pérennité de leurs activités (on parle alors de «rente économique»), ces secteurs sont des sources de revenus potentiels particulièrement attractives. De fait, même quand l'État ponctionne une part substantielle des rentes économiques, les investisseurs s'en sortent bien.

En moyenne, les régimes fiscaux réservent à l'État environ la moitié des rentes provenant des industries extractives et au moins les deux tiers de la rente pétrolière, peut-être parce que l'exploitation pétrolière produit une rente supérieure. Le taux effectif peut être moindre si le recouvrement est lacunaire ou relativement inefficace. Il peut être légitime de s'interroger sur la politique budgétaire choisie si elle ne permet pas d'atteindre ces taux de référence.

Les pouvoirs publics disposent de divers instruments fiscaux pour tirer des revenus de leurs ressources naturelles : adjudications, redevances, taxes spécifiques sur les rentes liées aux ressources naturelles, participation de l'État sous forme de sociétés nationales d'exploitation des ressources, etc. Certains aspects sont



Minerai de fer.

déterminants pour la pondération des différents instruments : date à laquelle l'État souhaite encaisser les recettes; décision éventuelle de percevoir une part plus importante des recettes si les cours augmentent (ce qui accentue la volatilité des revenus); capacité d'administrer les taxes et de les faire appliquer, etc. Les situations varient selon les pays, mais une politique qui combine des redevances et une taxe explicite sur les superbénéfices (en plus de l'impôt classique sur les revenus des entreprises) est avantageuse pour de nombreux pays en développement. Cette combinaison permet en effet d'encaisser une partie des recettes (issues des redevances, par exemple) au démarrage de la production et de voir les recettes publiques augmenter en cas de hausses des superbénéfices liées à la montée des cours ou à la baisse des coûts.

Bon nombre de pays ont largement modifié (ou s'y préparent) la fiscalité appliquée aux industries extractives pour s'assurer un flux régulier de redevances compatible avec la poursuite des investissements et ciblant les superbénéfices. C'est ce qu'ont fait notamment la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone pour leur industrie minière.

Fonds liés aux ressources naturelles

On l'a vu, lorsque les recettes provenant des ressources naturelles sont supérieures aux prévisions, elles devraient être mises de côté. Elles peuvent alimenter des fonds spéciaux, que l'on nomme fonds souverains, fonds de stabilisation ou encore fonds pour les générations futures. Mais ces fonds doivent compléter les mesures fiscales : ils devraient être financés sur les excédents budgétaires effectifs, et non par l'emprunt. Ils devraient être intégrés dans le cycle budgétaire pour permettre aux États de répartir les ressources de manière efficace lorsqu'ils fixent les priorités de dépenses. Par conséquent, les fonds de ressources ne devraient pas être investis d'un pouvoir dépensier indépendant. Bien que ces fonds puissent avoir des vocations différentes (stabilisation des recettes publiques, instrument d'épargne intergénérationnelle, etc.), les pays ayant de faibles capacités institutionnelles ne devraient avoir qu'un seul fonds de ce type.

L'horizon d'épuisement des ressources naturelles et la volatilité de leurs prix influencent la formulation des cadres budgétaires dans les pays en développement riches en ressources. Il faut des cadres assez souples pour s'adapter aux capacités et aux préférences institutionnelles de ces pays. En optant pour le cadre décrit plus haut, ces pays peuvent augmenter les dépenses publiques en s'appuyant sur la hausse des recettes provenant des ressources naturelles et veiller plus facilement à une utilisation efficace et transparente de ces recettes, sans compromettre la stabilité et la viabilité macroéconomiques. ■

Philip Daniel et Sanjeev Gupta sont respectivement Conseiller et Directeur adjoint du Département des finances publiques du FMI; Todd Mattina et Alex Segura-Ubierno sont Chefs de division adjoints au sein du même département.

Cet article s'inspire de deux documents du Conseil d'administration parus en 2012 : «Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries» et «Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation».