

SOUS pression

Pour qu'une découverte de ressources naturelles soit bien gérée, il faut que les citoyens et le gouvernement soient bien informés

Puits de pétrole dans le Turkana, au Kenya.

Paul Collier

L'HISTOIRE regorge d'exemples de booms pétroliers dans des pays pauvres qui, loin d'améliorer leur sort, les ont laissés presque aussi pauvres qu'avant la découverte de ces ressources.

Il y a eu ces dix dernières années une nouvelle série de découvertes, principalement de pétrole, dans des pays à faible revenu, et les organisations internationales ont lancé trois campagnes complémentaires pour faire en sorte que l'histoire ne se répète pas :

- Le FMI et d'autres organismes économiques proposent des programmes de formation pour développer les connaissances et capacités techniques des gouvernants.
- Le Groupe des Huit pays industrialisés (G-8), le Groupe des Vingt pays avancés et émergents et l'Organisation de coopération et de développement économiques ont durci la réglementation pour décourager l'évasion fiscale et la corruption.
- Des organisations non gouvernementales ont lancé une initiative, désormais relayée par le G-8, pour inciter les citoyens à examiner de près les recettes publiques.

La responsabilité des échecs est partagée par les gouvernements qui détenaient les droits sur les ressources naturelles et par les compagnies qui les ont exploitées, et ces campagnes reposent sur une analyse réaliste des capacités et des motivations des uns et des autres. Mais elles sont incomplètes.

La chaîne des décisions économiques nécessaires pour mettre en valeur les ressources naturelles est longue et complexe. C'est justement pourquoi il importe tant de développer les capacités techniques des gouvernants. Il faut aussi élargir les connaissances

des citoyens, qui ne doivent pas seulement apprendre à vérifier les comptes publics. Si les citoyens ne sont pas correctement informés, ils peuvent pousser le gouvernement à dissiper la nouvelle manne des ressources naturelles dans un but populiste. La réaction classique à la suite d'une découverte consiste à augmenter les salaires dans le secteur public. En 1974, le Nigéria a été un des premiers pays pauvres à connaître un boom pétrolier. L'année suivante, sous la pression explosive des revendications citoyennes, les autorités ont augmenté de 75 % les salaires de la fonction publique. Le même scénario s'est reproduit en 2012 au Kenya.

Autre exemple de populisme : l'essence bon marché pour les classes moyennes. En 2012, lorsque les réformateurs nigériens tentèrent de mettre fin à l'accumulation de subventions des carburants concédées pour amadouer la population, le pays s'est embrasé. Il s'est passé la même chose au Soudan en 2013. Certains commentateurs ont une telle confiance dans l'aptitude de l'homme de la rue à prendre les bonnes décisions qu'ils recommandent la distribution aux citoyens des recettes des ressources naturelles. C'est la voie qu'a empruntée la Mongolie, avec pour résultat une vague de populisme incroyablement destructrice. Les électeurs réclamaient aux partis politiques des subsides à qui mieux mieux, si bien qu'ils ont empoché la moitié du revenu national, soit bien plus que les recettes des ressources naturelles engrangées par l'État.

Comme le suggèrent ces exemples, les citoyens n'acquiescent pas automatiquement les connaissances requises pour qu'une découverte de nouvelles ressources soit bien gérée. Dans les petits pays pauvres, il y a en général peu de journalistes spécialisés capables

d'éduquer l'opinion. C'est donc au gouvernement d'y remédier. De même qu'il est de la responsabilité des citoyens de surveiller l'emploi que l'État fait des ressources naturelles, il incombe au gouvernement d'aider les citoyens à comprendre la nature des décisions économiques requises pour bien gérer cette richesse.

Des efforts considérables en ce sens ont été déployés au cours de la dernière décennie. L'initiative pour la transparence des industries extractives et l'obligation faite aux compagnies de déclarer ce qu'elles versent à l'État sont des accomplissements majeurs à cet égard. Mais le problème précis de la communication publique nécessaire pour informer les citoyens n'a pas reçu autant d'attention, alors même que de nombreux gouvernements n'avaient pas les moyens d'entreprendre un effort si important. La communication est un volet essentiel du pouvoir politique. Mais, lorsqu'on découvre subitement du pétrole, il n'y a en général pas de précédent national dont les dirigeants politiques pourraient s'inspirer. En outre, s'ils peuvent puiser dans un fonds considérable d'études spécialisées sur la gestion des nouvelles découvertes (voir l'encadré), il n'y a pas l'équivalent pour ce qui est de l'éducation du citoyen. Les conseils professionnels des institutions financières internationales (telles que le FMI et la Banque mondiale) sont le plus souvent fournis par un technocrate à un autre technocrate, sans se soucier de la manière dont ils seront présentés aux citoyens. Et, parallèlement, les conseils professionnels que les firmes de relations publiques prodiguent aux politiciens sont en général axés sur le court terme, et non sur la gestion à long terme des ressources naturelles.

Voici quelques principes de base que les politiciens pourraient juger utiles pour donner à leurs administrés une vision réaliste des effets d'une découverte de pétrole sur leur bien-être et celui de la nation.

Élargir la compréhension

La communication de masse n'est pas compliquée : si un communiqué annonce « nous avons découvert du pétrole », la *nouvelle* va se propager rapidement. Mais la communication de masse du savoir est plus difficile. Beaucoup d'adultes, pour qui l'école est un lointain souvenir, n'ont pas la patience d'endurer une leçon. Il est donc aussi délicat de rédiger et de faire passer le message convenablement que de prendre les bonnes décisions économiques. La technique de communication à la mode parmi les gouvernements des pays pauvres consiste à présenter une vision. Mais, si les visions peuvent inspirer une ambition, elles

Après la découverte de ressources

Quatre décennies de recherches universitaires ont permis de déterminer ce que les responsables économiques doivent faire à la suite de la découverte d'un gisement pétrolier. Les recettes du pétrole et des autres ressources naturelles ont leur particularité : elles ne sont pas constantes, car les ressources s'épuisent, ce qui signifie que les recettes finissent par se tarir. Pour y parer, il importe d'épargner une partie des recettes pendant les périodes fastes afin d'amortir les dépenses en période de vaches maigres. En prévision de l'épuisement des ressources, il faut accumuler d'autres actifs de manière à ce que le pays puisse continuer à financer ses dépenses à l'aide du surcroît de revenu dégagé par les nouveaux actifs.

ne font pas comprendre le processus qui permettra de la réaliser. Il faut donc le décrire. Les visions sont statiques; les descriptions sont narratives — le récit est le processus mental qui permet à l'homme de comprendre un processus de changement.

Pour gérer de manière responsable la manne pétrolière, il faut faire des choses qui paraissent difficiles aux sociétés pauvres, par exemple épargner pour le lendemain. Les dirigeants habiles savent faire passer le message en présentant les choses simplement. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni avait besoin de produire plus de nourriture. Le Premier Ministre, Winston Churchill, l'a expliqué par une formule lapidaire : « Il faut planter pour vaincre. » Lorsque le Botswana a découvert des gisements de diamants, son peuple s'est trouvé face à des enjeux tout aussi importants. Leur dirigeant, Sir Seretse Khama, a aussi trouvé un slogan redoutablement efficace.

Il faut que les récits circulent, et les gouvernants ne peuvent pas atteindre tous les citoyens en même temps. Les histoires se répandent à travers les réseaux. Les experts ont découvert que, pour faire circuler efficacement l'information, il faut souvent commencer par la distiller à un petit groupe de personnes influentes. La composition de ces groupes varie selon les sociétés et selon la nature du récit. Ce n'est donc pas à coup de communiqués de presse que l'on réunit une masse critique de citoyens avertis, mais en soignant les formules et en comprenant le fonctionnement des réseaux.

Le pétrole et le gaz (souvent présent en même temps que le pétrole) ont trois caractéristiques qui font qu'une communication efficace dans ce domaine est bien plus cruciale que pour la plupart des autres sujets économiques :

- La découverte d'un gisement peut évoquer des images mirifiques de fortune facile.
- Les combustibles fossiles n'ont pas de propriétaire naturel.
- Les ressources finiront inévitablement par s'épuiser.

La découverte de pétrole provoque souvent une explosion d'espoirs irréalistes. Ce n'est pas seulement le cas dans les sociétés pauvres. Lorsque le Royaume-Uni a découvert du pétrole en 1966, le magazine satirique *Punch* a publié un dessin visionnaire décrivant une scène dans le futur : deux clochards sont assis en train de discuter, et l'un dit à l'autre : « et alors, on a découvert du pétrole dans la mer du Nord, et ce n'était plus la peine de travailler. »

Ces attentes irréalistes peuvent rapidement devenir problématiques pour les gouvernements. En mars 2012, une compagnie prospectant dans le Nord du Kenya a annoncé qu'elle avait trouvé du pétrole. À ce stade, il était impossible de savoir si le gisement était commercialement viable — et, même dans le meilleur des cas, il faudrait au moins quatre ans avant que l'extraction commence. Et pourtant, dès le mois suivant, les syndicats du secteur public présentaient une gamme ambitieuse de revendications salariales.

Face à ce manque de réalisme, on peut présenter habilement les faits bruts. Les psychologues ont découvert que la manière dont les faits sont présentés influe beaucoup sur les réactions du public. Par exemple, ExxonMobil Corporation a versé en 2013 50 millions de dollars au Libéria pour obtenir des droits de prospection. Pour le Libérien lambda, 50 millions de dollars semblaient être le début d'une fortune fabuleuse. Mais on aurait pu donner une idée plus réaliste de la valeur de cet argent en précisant que cela représente-



Mine de diamants Jwaneng, Botswana.

rait pour chaque habitant un bonus équivalant à 12 dollars. Ainsi présenté, les Libériens auraient alors pu se rendre compte que le prétendu pactole d'Exxon ne leur changerait guère la vie.

Au Kenya, ce qu'il était essentiel de souligner n'était pas le montant que chacun recevrait, mais les longues années à venir et les incertitudes subsistantes. Aux revendications salariales prématurées, il aurait fallu répliquer : «Il ne faut pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué.»

Pas de propriétaire

La stratégie de communication a une grande importance aussi parce que *les ressources naturelles n'appartiennent à personne*. Nul ne peut prétendre à la propriété du pétrole pour l'avoir introduit dans le sous-sol. Et pourtant, parce que le pétrole est précieux, il faut s'entendre sur une règle de propriété. La psychologie démontre avec rigueur ce qui saute aux yeux : les gens tendent à accepter les raisonnements qui servent leurs intérêts. À moins qu'elle ait été clairement établie avant leur découverte, la propriété des ressources naturelles est en principe indéterminée. Les gens choisissent donc les arguments qui conviennent le mieux à leur situation. Ceux qui vivent à proximité du gisement en revendiquent la propriété géographique, tandis que d'autres considèrent qu'il appartient à la nation. Dans certaines sociétés, les règles de propriété sont déjà coulées dans le bronze, mais, dans beaucoup de pays pauvres, l'identité nationale relativement récente se heurte à des identités locales anciennes et fermement ancrées.

Prenons le cas de la Tanzanie, où, grâce à son Président fondateur Julius Nyerere, le sentiment d'identité nationale partagée est plus puissant que dans la plupart des pays africains. Les rivalités

locales ont été gommées et les différentes ethnies ont depuis longtemps appris à coopérer. En outre, lorsque la Tanzanie a autorisé la prospection du gaz, elle n'a vendu des droits que pour des blocs au large des côtes. Étant donné le fort sentiment d'identité nationale et l'absence de prospection terrestre, le gouvernement a raisonnablement supposé que, si du gaz était découvert, il appartiendrait à la nation.

En 2012, des compagnies pétrolières ont trouvé du gaz loin des côtes de la région Sud-Est de Mtwara. Les réactions des citoyens ont démontré pourquoi, même dans un pays ayant une forte identité nationale, il est important d'avoir une stratégie de communication préventive. Les habitants de la région ont appris la nouvelle non pas par une annonce gouvernementale, mais via Twitter, de la part des compagnies cotées en bourse, qui sont tenues de faire connaître immédiatement leurs découvertes. Lorsque la nouvelle est parvenue à Mtwara, les milliards de mètres cubes de gaz se sont transformés en milliards de dollars. Les anticipations ont enflé, une rumeur venue de nulle part a commencé à courir, comme quoi chaque ménage recevrait une enveloppe mensuelle de 200 dollars. Comme les clochards du dessin de *Punch*, les jeunes de la région ont immédiatement déclaré que ce n'était plus la peine qu'ils travaillent. Pire, les résidents locaux ont revendiqué la propriété du gaz et ont été mécontents que les recettes gazières soient utilisées au profit de la nation. Les habitants de la région étaient si passionnément convaincus d'être spoliés que des émeutes ont éclaté : quatre personnes ont été tuées en mai 2013. Si le gaz offshore crée ce genre de problèmes en Tanzanie, il y a peu de sociétés pauvres qui seraient épargnées.

Il est donc crucial que la stratégie de communication anticipe et résolve la question de la propriété, dès le début du processus d'exploration. En devançant l'événement, les gouvernements peuvent probablement canaliser l'opinion publique. Étant donné qu'il peut y avoir de précieuses ressources naturelles n'importe où dans le pays, il devrait être possible de convenir qu'où qu'elles soient découvertes, elles appartiennent à tous.

La réussite du Botswana

Le Botswana, rare exemple de gestion réussie des ressources naturelles, a montré comment s'y prendre. Son premier Président, Seretse Khama, a proposé une formule d'une grande simplicité : «Nous n'avons rien, alors convenons que tout ce que nous découvrons appartient à tous.» Ce message été habilement diffusé au travers d'un réseau. Khama a multiplié les déplacements dans tout le pays et a obtenu l'aval de tous les chefs de clans. Ce consensus ne peut être forgé que derrière le «voile de l'ignorance» qui précède la découverte d'un gisement. Si cette règle de propriété n'a pas été explicitement acceptée au préalable, l'égoïsme risque de prendre le pas en cas de découverte de ressources naturelles et de faire des mécontents en cas de choc des intérêts locaux et nationaux.

Troisième particularité du pétrole qui rend importante une stratégie de communication : *ce n'est pas une ressource renouvelable*. Puisque l'extraction finit forcément par épuiser le gisement, ses recettes peuvent être de courte durée. Dans le cas des découvertes typiques en Afrique, les gisements s'épuisent approximativement en l'espace d'une génération. De plus, la croissance démographique rapide réduit la part de chacun. Supposons, par exemple, que le gisement s'épuise au bout de

50 ans d'extraction continue. Si la population augmente de 2 % par an, la dotation par habitant aura diminué de 70 % au bout de 25 ans seulement. De plus, la valeur future du pétrole dépend de son prix. À cause des conséquences climatiques, il se peut que le monde décide de réduire les émissions de carbone à un point tel que, dans quelques décennies, de nombreux gisements pourraient devenir des «actifs délaissés», qui auront perdu leur valeur à cause des taxes et réglementations.

Comme pour toute source temporaire de recettes, il faut en utiliser une partie pour acquérir d'autres actifs afin que l'on puisse continuer à dépenser au-delà de la période d'extraction (voir «La rente des ressources naturelles» dans notre édition de septembre 2013). S'agissant d'actifs naturels, l'argument moral en faveur de l'épargne d'une partie des recettes est encore plus puissant parce que le pétrole n'appartient pas seulement à la génération actuelle. Si elle dépense les recettes pétrolières en un gaspillage intenable, la génération suivante aura lieu de se plaindre de l'irresponsabilité de ses parents. C'est pourquoi l'idée que «ce n'est plus la peine de travailler» est pernicieuse et doit être discréditée. Dans un pays pauvre, une fortune nouvelle et facile ne réduit pas le besoin de travailler. La richesse pétrolière offre au contraire une occasion unique de sortir le pays de la pauvreté en en investissant les recettes. Lorsqu'on a découvert des diamants au Botswana, le gouvernement a promptement fait passer le message inverse : «Nous sommes pauvres, et nous devons donc porter un lourd fardeau.» Le consensus de l'opinion sur ce point a permis à l'État d'investir une part plus importante de ses revenus que

dans le reste de l'Afrique. Le Botswana, naguère parmi les plus pauvres, est devenu l'un des plus riches de la région. Telle est la tâche à laquelle doivent maintenant s'atteler les gouvernements de nombreux pays pauvres. Grâce à une campagne de communication efficace, comme au Botswana, ils peuvent amener les citoyens à se considérer comme les gardiens de l'avenir de leurs enfants, et non comme d'heureux invités à une fête. Il y a une formule qui résume cela : il faut «agir en bon père de famille».

Pour que le slogan fasse son effet, il faut aussi que le processus opère au travers d'un réseau citoyen. La stratégie idéale est parfois déterminée par la hiérarchie sociale, comme dans le cas des chefs de clans au Botswana. Mais elle est parfois déterminée par la nature du message. La figure du bon père de famille est présente dans bien des religions. Dans la plupart des sociétés pauvres, la religion est bien organisée et joue un rôle prééminent dans la vie des gens. La nécessité de la gestion responsable de la manne pétrolière peut être prêchée dans les églises et les mosquées.

Un gouvernement avisé prendra soin de préparer le terrain en constituant assidûment une masse critique de conscience citoyenne par la communication et les réseaux, de manière à résoudre la question de la propriété avant qu'elle ne se pose et de désamorcer les fantasmes en présentant des faits faciles à assimiler. ■

Paul Collier est professeur d'économie et de politique publique à la Blavatnik School of Government de l'université d'Oxford et Directeur du Centre for the Study of African Economies.



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu