

Le partage de la **RICHESSSE**

Sanjeev Gupta, Alex Segura-Ubiergo et Enrique Flores

Les pays qui tirent d'abondantes recettes de leurs ressources naturelles doivent bien réfléchir avant d'en distribuer la totalité directement à la population

L'ANGOLA est le deuxième producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne et l'un des pays les plus riches du continent. Pourtant, les enfants de moins de cinq ans y meurent en plus grand nombre que dans la plupart des autres pays du monde. La plupart des pays riches en ressources naturelles ne possèdent pas les institutions nécessaires pour gérer efficacement cette richesse, et l'expérience passée n'est pas encourageante pour les pays dotés d'une manne naturelle. Un grand nombre de leurs citoyens restent prisonniers de la pauvreté et n'ont guère de chances de voir leurs conditions de vie s'améliorer sensiblement. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans en Angola en est un exemple particulièrement parlant.

Ces dernières années, les cours élevés des matières premières et la découverte de nouvelles ressources naturelles ont gonflé les recettes de nombreux pays, en proportion tant du budget que du PIB, et ouvert de nouvelles perspectives pour l'amélioration des conditions de vie des populations (graphique 1). Mais rares sont les pays qui font figure d'exemple à suivre pour la gestion efficace des richesses naturelles. Le Botswana, le Chili, la Norvège et l'État américain de l'Alaska font exception à cet égard.

Les expériences réussies semblent indiquer que la gestion des richesses naturelles doit s'appuyer sur trois éléments indissociables : la transparence budgétaire, une politique budgétaire fondée sur des règles et des institutions solides pour gérer les finances publiques. Par exemple, la Norvège et l'Alaska sont des modèles de transparence pour ce qui est de la collecte et de la budgétisation des recettes provenant des ressources naturelles. Cette transparence aide les citoyens à comprendre l'usage qui est fait de ces ressources et à rendre les dirigeants politiques comptables de leurs décisions. Les règles budgétaires du Chili mettent la richesse tirée des ressources naturelles à l'abri des aléas politiques, et les institutions solides du pays sont capables de gérer l'investissement public, ce qui permet de transformer les richesses naturelles en actifs productifs, notamment en infrastructures et en capital humain.

L'oléoduc d'Alaska éclairé par une aurore boréale près de Milne Point, en Alaska (États-Unis).

Certains observateurs estiment que les gouvernements devraient renoncer à budgétiser les recettes provenant des ressources naturelles et les distribuer directement à la population. Il y a de bons arguments à l'appui de cette position, mais aussi de très bons arguments contre. La distribution directe n'est pas un remède miracle (Gupta, Segura-Ubiergo et Flores, 2004).

Excrément du diable

Les ratés de la plupart des pays riches en ressources naturelles donnent à penser que la découverte de nouveaux gisements de matières premières peut être une chance autant qu'une malédiction. Pourquoi en est-il ainsi?

Un boom des matières premières peut provoquer une appréciation réelle de la monnaie qui a pour effet d'affaiblir la compétitivité des exportations du pays et de détourner des ressources vers les secteurs de l'économie qui ne participe pas au commerce international; c'est ce qu'on appelle généralement le «mal hollandais». De plus, les analystes ont constaté que la richesse tirée des ressources naturelles s'accompagne souvent de corruption dans les milieux de pouvoir qui sape le jeu démocratique. Tels sont les arguments qui sont souvent avancés pour dénoncer le risque de «malédiction des ressources naturelles». C'est la thèse que défendait avec brio Juan Pablo Pérez Alfonso, ancien ministre vénézuélien des mines et des hydrocarbures et cofondateur de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, lequel disait que le pétrole était l'«excrément du diable» et apportait avec lui le risque de gaspillage, de corruption, de consommation excessive et d'endettement.

Beaucoup de pays riches en ressources naturelles sont dépourvus à la fois de systèmes solides de gestion des finances publiques pour assurer la transparence et l'efficacité de leur processus budgétaire, et des contre-pouvoirs nécessaires au sein du processus de décision pour garantir l'utilisation efficace de la richesse issue des ressources naturelles. En l'absence de ces deux éléments, ils ont du mal à suivre l'exemple positif de pays comme le Botswana, le Chili et la Norvège.

Il faut du temps pour édifier des institutions solides et stables. Entre-temps, estiment certains spécialistes, les pays devraient distribuer directement à la population les recettes provenant des ressources naturelles, afin de stimuler la croissance économique et d'améliorer les niveaux de vie (voir «Dépenser ou distribuer» dans l'édition de décembre 2012 de *F&D*).

Plusieurs arguments militent en faveur de cette position, en particulier l'argument selon lequel la distribution empêche l'État de mal utiliser ces ressources et de s'hypertrophier. Il est vrai que certains pays riches en ressources naturelles gagneraient à une distribution directe, mais dans d'autres pays celle-ci entraverait la fourniture optimale de biens publics. En outre, même si le but est de limiter la taille de l'État en limitant l'accès aux recettes tirées des ressources naturelles, d'autres solutions, telles qu'une baisse d'impôts, sont sans doute plus efficaces.

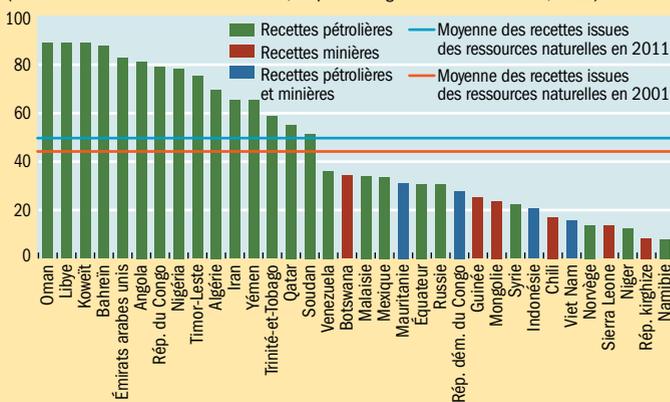
Un autre argument a trait aux effets de la taxation sur la responsabilisation (Sandbu, 2006). Si le produit des ressources naturelles était distribué à la population, puis taxé pour financer une partie des biens publics, les citoyens demanderaient davantage de comptes aux gouvernants sur leur gestion des dépenses

Graphique 1

Des recettes en hausse

Les recettes tirées des ressources naturelles sont élevées dans nombre de pays et augmentent peu à peu.

(recettes tirées des ressources naturelles, en pourcentage du total des recettes, 2011)



Source : estimations des services du FMI.

publiques. Mais cela suppose que les avantages d'une plus grande responsabilisation des gouvernants l'emportent sur les pertes d'efficacité liées au transfert de recettes à la population et à leur récupération sous forme d'impôts. Cet argument ne tient pas compte du fait que le mécanisme de transfert peut souffrir des mêmes déficiences institutionnelles et de la même corruption qu'un pays riche en ressources naturelles typique.

Combien et à qui?

La distribution directe revient à transférer aux citoyens une partie ou la totalité des recettes tirées des ressources naturelles afin de réduire le pouvoir discrétionnaire des gouvernants sur ces recettes et d'encourager une plus grande responsabilisation. Pouvoir discrétionnaire et responsabilisation sont liés, car les citoyens seront moins enclins à demander des comptes à leurs gouvernants si ceux-ci peuvent choisir les bénéficiaires de la distribution.

Les avis divergent quant à la *quantité* de recettes à distribuer. Les plus extrêmes préconisent de transférer aux citoyens la totalité des recettes issues des ressources naturelles, tandis que les plus modérés — Birdsall et Subramanian (2004) ont proposé, dans le cas de l'Iraq, d'en distribuer au moins la moitié — suggèrent de n'en transférer qu'une partie, voire uniquement une partie du revenu des placements d'un fonds «ressources naturelles». Le débat sur la quantité à distribuer tourne autour des conséquences économiques de la distribution, notamment les effets sur les incitations à travailler, l'épargne des ménages et la stabilité macroéconomique en général.

Quant à la question de savoir *à qui* doivent être transférées les recettes, une distribution à tous les citoyens présente l'avantage séduisant de supprimer le choix discrétionnaire et politique des groupes bénéficiaires. Mais un transfert universel peut avoir des conséquences inattendues, en encourageant, par exemple, les ménages à avoir davantage d'enfants, ce qui peut être évité en réservant les transferts aux adultes. Certains recommandent

de donner un caractère social aux transferts, en les ciblant sur les plus pauvres ou en les subordonnant à certaines conditions, telles que la scolarisation des enfants. Ces buts louables pourraient certes mobiliser un soutien en faveur de ces mécanismes, mais ils pourraient aussi créer une tension entre, d'une part, la réduction du nombre de bénéficiaires due au ciblage des transferts sur une couche particulière de la population — en particulier les pauvres, dont le poids politique est généralement plus faible — et, d'autre part, une plus grande responsabilisation des gouvernants. En outre, les pauvres ne sont guère équipés pour faire face à l'instabilité des revenus, problème que ces mécanismes devraient résoudre.

Certains enfin militent en faveur d'une distribution directe en dehors du budget, qui est exposé à la corruption des gouvernants. Selon cette proposition, les recettes issues des ressources naturelles seraient retirées des comptes budgétaires et contrôlées, éventuellement par un organisme indépendant plutôt que par le Parlement. La collecte et la distribution des recettes pourraient même être confiées à une institution autre que l'agence fiscale nationale. Les partisans de cette formule font valoir qu'un mécanisme séparé de distribution de ces recettes est plus crédible aux yeux de la population. Quelles qu'en soient les modalités, la distribution directe n'est pas un moyen d'éliminer la corruption. Il est naïf de penser qu'un gouvernement corrompu accepterait une distribution directe pour résoudre le problème de la corruption. De plus, rien ne garantit que le mécanisme de distribution soit lui-même exempt de toute corruption.

La voix de l'expérience

L'Alaska a mis en place le mécanisme de distribution directe le plus connu et peut-être le plus efficace. Mais c'est un modèle à minima qui rapporte un dividende relativement faible, de l'ordre de 3 % à 6 % seulement du revenu par habitant des habitants de l'État. Une partie seulement des recettes pétrolières de l'Alaska est affectée au fonds, et seul le revenu des placements de ce fonds est distribué, dans la limite de 5 % de la valeur marchande totale du fonds. Celui-ci est géré par l'autorité fiscale d'Alaska, et un système solide de pouvoirs et contre-pouvoirs en fait, à bien des égards, un modèle de transparence. De l'avis général, c'est une réussite, mais cette formule a été plaquée sur un système déjà caractérisée par la solidité institutionnelle et la transparence, et non pour corriger un problème institutionnel.

Étant donné que les mécanismes de distribution directe sont rares à l'échelle mondiale, il est instructif d'examiner les politiques apparentées pour voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il est toujours risqué de tirer des conclusions de politiques apparentées, mais les cas ci-après offrent quelques enseignements :

- Le Venezuela a mis en place une série de programmes sociaux appelés *misiones*. L'un concerne l'alphabétisation des adultes et des cours de rattrapage pour les lycéens déscolarisés; un autre vise à assurer l'accès universel aux services de santé primaire; d'autres encore sont centrés sur la construction de logements pour les pauvres, les prestations de retraite pour les pauvres, l'alimentation à prix réduits et l'octroi de bourses pour les études universitaires. Comme l'ont montré Rodríguez, Morales et Monaldi (2012), ces programmes sont financés directement par la compagnie pétrolière d'État et sont donc gérés en dehors du budget. De ce fait, ils donnent un pouvoir discrétionnaire

accru au gouvernement. Selon certaines études, ces programmes souffrent autant de la corruption et des pressions populistes que le budget lui-même, ce qui pousse à se demander si les mécanismes directs hors budget permettent vraiment d'éviter la corruption.

- L'expérience des programmes de garantie de ressources dans les pays avancés met en évidence l'effet négatif que la distribution directe peut avoir sur l'offre de main-d'œuvre. Ces programmes ont pour but de fournir une aide de base aux ménages dont le revenu est bas, voire inexistant. Une partie de cette aide est ensuite récupérée sous forme d'impôts. Il est reproché à ce type de programmes de ne pas inciter suffisamment les personnes à faible revenu à travailler; les programmes de réduction d'impôts sur les revenus professionnels, dont bénéficient uniquement les personnes qui travaillent, pourraient être une autre solution.

- Les programmes de transferts monétaires conditionnels, aujourd'hui très populaires dans nombre de pays en développement, peuvent aussi réduire l'incitation à travailler. Ces programmes visent à réduire la pauvreté en fournissant une aide, sous forme de transfert monétaire, sous réserve que certaines conditions soient remplies, telles que la scolarisation des enfants ou la vaccination des bénéficiaires. Il s'agit de rompre le cycle de la pauvreté en aidant la génération actuelle tout en encourageant l'investissement dans les générations futures. Selon la plupart des études, l'impact sur l'offre de main-d'œuvre est négligeable si les transferts sont faibles et ciblés sur les ménages les plus pauvres. Lorsque les transferts sont plus élevés et touche un plus grand nombre, y compris les couches les plus aisées de la population, le taux d'activité s'en ressent davantage.

- Les subventions énergétiques généreuses des pays riches en pétrole sont populaires, car la population s'attend à bénéficier de la manne pétrolière. Les subventions avant impôts qui permettent aux entreprises et aux ménages de payer moins que les prix internationaux représentent environ 8½ % du PIB au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Ces subventions généralisées entraînent une allocation inefficace des ressources, ce qui nuit à la croissance, et bénéficient de façon disproportionnée aux citoyens les plus aisés, ce qui ne fait qu'aggraver l'inégalité de revenu. Malgré ces inconvénients, le public est favorable aux subventions parce qu'il ne voit pas d'autre moyen de bénéficier de l'abondance de ressources naturelles.

- Les envois de fonds des travailleurs expatriés ajoutent aux ressources dont disposent les ménages, comme le font les mécanismes de distribution directe. Il apparaît que, pour la plupart, ces ressources sont utilisées pour la consommation courante, et on ne connaît pas avec précision leur effet sur la croissance économique à long terme. Il est donc permis de douter que, comme l'affirment certains, la distribution directe n'accroisse pas les effets du mal hollandais, car le secteur privé épargne lorsqu'il reçoit des ressources exceptionnelles, tout comme le fait l'État.

Enseignements

L'expérience de l'Alaska et celle des politiques apparentées permettent de tirer quelques enseignements.

Tout d'abord, des mécanismes de distribution directe pourraient faire partie intégrante des politiques budgétaires, en commençant par des dispositifs restreints pour limiter l'impact sur l'offre de main-d'œuvre. En limitant la proportion de ressources distribuée

directement, l'État serait assuré d'en avoir assez pour fournir les services publics de base et atténuer l'impact du mal hollandais, comme le montre Hjort (2006).

Ensuite, la distribution directe souffre tout autant de la corruption que les programmes publics; par conséquent, elle ne doit pas être établie en dehors du budget.

Enfin, il importe de se rappeler que la distribution directe des recettes issues des ressources naturelles n'assure nullement la satisfaction des besoins des générations futures.

Avant d'opter pour la distribution directe de ces recettes, un pays doit préparer son cadre budgétaire

- en déterminant le niveau nécessaire de recettes et de dépenses publiques pour assurer la stabilité macroéconomique intérieure et la viabilité des comptes extérieurs;
- en prenant des mesures pour atténuer les effets de l'instabilité des prix des matières premières sur les recettes;
- en tenant compte du caractère aléatoire du niveau de production de ressources naturelles et de la capacité d'absorption de l'économie;
- en économisant des ressources pour les générations futures.

La distribution directe ne dispense pas de régler d'emblée ces questions. Certains font valoir que, en laissant le secteur privé gérer la volatilité, on obtiendrait de meilleurs résultats, mais rien n'est moins sûr. On l'a vu, l'expérience des pays recevant des fonds des travailleurs expatriés montre que l'essentiel de l'argent ainsi reçu sert à la consommation plutôt qu'à l'épargne. Si la gestion de la volatilité par le secteur public dans les pays riches en ressources naturelles est loin d'être exemplaire, une étude du FMI (2012) révèle qu'elle semble s'être améliorée lorsque ces pays, après avoir appliqué de 1970 à 1999 des politiques renforçant les variations de prix des matières premières, ont adopté des politiques généralement neutres pendant la décennie écoulée.

La distribution directe peut avoir un effet sensible sur la distribution du revenu. Au Ghana, par exemple, les recettes

tirées des ressources naturelles représentent environ 5 % du PIB. Les 10 % les plus pauvres de la population ne gagnent que 2 % du PIB, de sorte qu'une distribution directe universelle relèverait le revenu de ce groupe d'environ 25 %. Mais la distribution des recettes tirées des ressources naturelles réduirait les ressources budgétaires disponibles pour les services publics, ce qui pourrait, à son tour, avoir des conséquences négatives pour la distribution du revenu.

Un autre effet de la distribution directe serait indubitablement la réduction de la taille de l'État. Le déplacement des ressources vers le secteur privé pourrait freiner la gabegie dans certains pays riches en ressources naturelles, mais, dans d'autres, cela pourrait réduire les dépenses publiques au point de menacer les infrastructures nécessaires et les biens publics. Les dépenses totales des pays riches en ressources naturelles s'élèvent en moyenne à environ 28 % du PIB, ce qui correspond à peu près au niveau des pays pauvres en ressources naturelles. Mais les pays riches en ressources naturelles diffèrent grandement du point de vue de la taille de l'État et de leurs capacités institutionnelles (graphique 2). Les effets probables sur la distribution des revenus et la fourniture de services publics rendent d'autant plus nécessaire de commencer sur une petite échelle en ce qui concerne la distribution directe.

Une idée à creuser?

Si l'idée d'une distribution directe qui accroît la responsabilisation est séduisante, à ce jour la distribution directe à grande échelle n'a été testée dans aucun pays du monde. Rien ne permet de conclure à l'efficacité de la formule extrême consistant à distribuer à la population la totalité des recettes tirées des ressources naturelles, mais une distribution directe de taille modeste comme en Alaska mériterait d'être envisagée.

Même une distribution judicieuse nécessite un cadre budgétaire approprié et doit être appliquée à petite échelle pour réduire le risque très réel qu'elle empêche la fourniture de services publics essentiels, entraîne une baisse du taux d'activité et mettent à mal la capacité administrative de l'État. ■

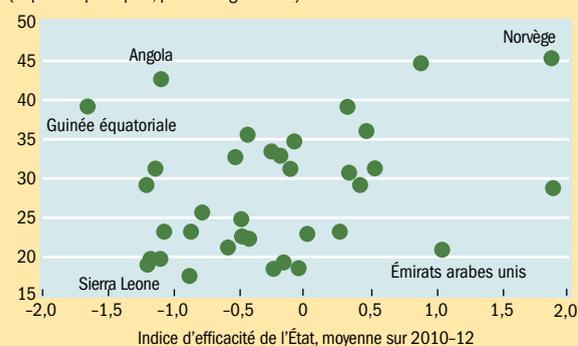
Sanjeev Gupta est Directeur adjoint et Enrique Flores économiste principal au Département des finances publiques du FMI. Alex Segura-Ubierno est représentant résident du FMI au Mozambique.

Graphique 2

Trop grand ou pas assez?

La taille de l'État varie parmi les pays riches en ressources naturelles, mais elle n'est pas toujours liée à l'efficacité.

(dépenses publiques, pourcentage du PIB)



Note : Les dépenses publiques sont la moyenne pour les dates disponibles pour chaque pays entre 1980 et 2013. L'indice rend compte de la manière dont sont perçus la qualité des services publics et de la fonction publique ainsi que le degré d'indépendance à l'égard des pressions politiques, la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, et la crédibilité de la détermination du gouvernement d'appliquer ces politiques.

Bibliographie :

Birdsall, Nancy, and Arvind Subramanian, 2004, "Saving Iraq from Its Oil," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, p. 77-89.

Fonds monétaire international (FMI), 2012, *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries* (Washington).

Gupta, Sanjeev, Alex Segura-Ubierno, and Enrique Flores, 2014, "Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?" *IMF Staff Discussion Note 12/08* (Washington: International Monetary Fund).

Hjort, Jonas, 2006, "Citizen Funds and Dutch Disease in Developing Countries," *Resources Policy*, Vol. 31, No. 3, p. 183-91.

Rodriguez, Pedro L., José R. Morales, and Francisco J. Monaldi, 2012, "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?" *Center for Global Development Working Paper 306* (Washington).

Sandhu, Martin E., 2006, "Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse," *World Development*, Vol. 34, No. 7, p. 1153-170.