

La malédiction du roi prudent

Sans de bonnes institutions publiques, la tentation de la politique de puissance peut compromettre les objectifs de développement à moyen terme

Vitor Gaspar

EN 1596, Philippe II d'Espagne déclara banqueroute pour la quatrième fois. Administrateur expérimenté et méthodique, attentif au moindre détail, il savait se tourner vers ses conseillers de confiance et évaluer leurs arguments, étudiant chaque décision politique difficile sous tous ses angles. Il mit de l'ordre dans l'ensemble des registres administratifs liés aux travaux de son gouvernement et demanda même à l'architecte Juan de Herrera de transformer un château en bâtiment d'archives — les premières archives nationales. Ce lieu répondant strictement aux règles archivistiques abriterait tous les documents produits par la Couronne d'Espagne jusqu'au XIX^e siècle. Sa manière sage et pondérée de conduire les affaires politiques, tout comme ses nombreuses innovations en matière d'administration publique, lui valut d'être appelé «le roi prudent».

Malgré ses talents d'administrateur, Philippe dut déclarer faillite au début de son règne, en 1557, puis en 1560, pour deux raisons. Premièrement, il avait hérité des dettes personnelles de son père, Charles Quint, à une époque où la frontière entre patrimoine privé et public était encore floue, et il ne disposait que de ressources limitées pour en assurer le service. Ensuite et peut-être surtout, les coffres espagnols avaient été vidés par la guerre avec Henri II de France.

Encouragé à déclarer banqueroute une troisième fois, en 1574, Philippe y sursoit pendant plus d'un an. La défaillance concernerait cette fois la dette qu'il a lui-même contractée auprès de ses banquiers génois et nuirait à sa réputation personnelle. En 1575, il finit par accepter de signer un décret (*Decreto*) suspendant le remboursement des *asientos*, ces instruments d'emprunt souverain à court terme et coûteux dont le service était généralement assuré par l'argent des Amériques.

Dans ce décret, le roi déplore qu'aussi peu de créanciers soient prêts à avancer des fonds à la Couronne, se dit choqué par le niveau des intérêts et juge que le recours au crédit, en général, est une activité douteuse, tant sur le plan de la morale que du droit. Par conséquent, aucun remboursement n'interviendra avant un réexamen approfondi de toutes les modalités et conditions, et les remboursements passés pourront être passés en revue. Tels sont les motifs justifiant la suspension des paiements.

Pour le quatrième défaut de paiement, en 1596, il n'y a, semble-t-il, aucune hésitation, et le décret correspondant est signé très vite.

Mais pourquoi Philippe le Prudent en passait-il par ces *asientos* coûteux pour faire défaut ensuite? Cette manœuvre



Vitor Gaspar est Directeur du Département des finances publiques au FMI.

de nature politique visait à lui assurer le contrôle exclusif de ses ressources. Les *asientos* lui évitaient d'avoir à faire des concessions politiques à l'Assemblée, dont l'approbation était nécessaire pour l'émission de titres de dette à plus long terme garantis par des recettes régulières. Philippe a pu s'abstenir de tout compromis, car, comme dans le cas de son père, Charles Quint, son intégrité financière a été ponctuellement sauvée par l'arrivée opportune de cargaisons d'argent venues d'outre-Atlantique. On peut considérer que ces circonstances ont retardé le développement politique, institutionnel et financier de l'Espagne au XVI^e siècle.

Cet épisode historique n'a rien d'exceptionnel. Il illustre les interactions complexes entre la politique, le développement institutionnel et la gouvernance, qui est l'essence même de toute politique publique. Ces interactions transparaissent dans toutes les décisions politiques concernant la fiscalité, les dépenses et les finances publiques.

L'histoire de Philippe II fait écho à ce que l'on observe aujourd'hui dans de nombreux pays riches en ressources naturelles (pétrole, gaz, minéraux, etc.) et victimes de la «malédiction des ressources naturelles», phénomène qui se double souvent d'une croissance économique instable, d'un faible développement financier et de troubles politiques.

Logiquement, les ressources naturelles devraient être une bénédiction et permettre à un pays de financer plus facilement ses investissements dans une croissance équitable et de fournir des biens sociaux essentiels tels que l'éducation, la santé et une assurance collective contre les risques individuels. Or un assez grand nombre de pays dotés de ressources abondantes ne

bénéficient pas d'une croissance forte et soutenue. À l'inverse, bon nombre des pays en développement ayant enregistré une croissance solide ces dernières décennies sont assez pauvres en ressources naturelles.

Le principal risque lié à l'abondance des ressources est la distorsion des incitations politiques et économiques. Sans contrôle, la richesse tirée de l'exploitation des ressources naturelles peut faire dévier les efforts politiques, qui ne sont plus mobilisés pour assurer les missions essentielles de l'État, mais pour accaparer la manne. Autrement dit, les responsables politiques peuvent privilégier leurs propres intérêts. Les structures physiques et institutionnelles contribuant à une croissance à long terme soutenue sont alors négligées, au profit d'activités plus payantes pour certains individus. Dans le pire des cas, la concurrence pour l'exploitation des ressources naturelles peut conduire à des conflits civils. En outre, les possibilités d'enrichissement personnel et de promotion liées au lobbying politique peuvent détourner des entrepreneurs doués des activités productives.

En tout état de cause, la gestion des recettes des ressources est un bon test de gouvernance. Des institutions médiocres ne permettent pas de bien répartir et gérer les ressources naturelles, ce qui nuit à la paix sociale, à l'efficacité, au rythme de la croissance et à l'environnement. Il n'est pas rare d'observer des hausses de dépenses publiques inefficaces, pendant les périodes «fastes» où les recettes affluent en masse, suivies aussitôt de chutes brutales des dépenses, quand les recettes s'effondrent. Les gouvernants se reposent trop sur les recettes des matières premières et des exportations, et sont donc soumis aux fluctuations des cours.

Ces dernières années, les cours ont sensiblement fléchi. Ceux des métaux, par exemple, ont baissé de manière spectaculaire depuis le pic de 2011. Les cours du pétrole ont plongé au deuxième semestre de 2014, et la tendance était identique début 2015. En janvier 2015, la plupart des pays exportateurs de pétrole vendaient à des prix très en deçà du niveau d'équilibre budgétaire théorique (prix moyen requis pour un budget national à l'équilibre). L'imprévisibilité des prix des produits de base, si frappante récemment, souligne l'importance de la gestion des finances publiques dans les pays riches en ressources naturelles.

Le syndrome hollandais est une autre menace qui les guette. L'appréciation du taux de change réel qui est observée quand les recettes des ressources servent à acheter des biens et services non échangeables détourne les ressources des secteurs compétitifs produisant des biens échangeables, au détriment de l'ouverture et de la croissance.

Disposer de ressources abondantes est donc certes un atout, mais s'accompagne de nombreuses responsabilités. Pour les gouvernements concernés, il s'agit de casser le cycle expansion-contraction en dissociant les dépenses gouvernementales courantes des recettes volatiles provenant des ressources naturelles.

Il est démontré que les institutions budgétaires contribuent de manière efficace à ce découplage.

Au Chili, la politique de gestion prudente des recettes tirées de l'exploitation du cuivre s'appuie sur une règle d'équilibre budgétaire structurel. Les prix du cuivre à long terme et le

PIB potentiel sont fixés par des experts indépendants, ce qui renforce la transparence de la règle.

En Norvège, les dépenses ne peuvent être financées que par le revenu des actifs résultant de ressources déjà exploitées. En outre, la gestion de la manne pétrolière a été confiée à la banque centrale, indépendante, plutôt qu'au ministère des finances, avec l'objectif déclaré d'isoler davantage la gestion du fonds pétrolier du processus politique.

Le Botswana bénéficie également d'une bonne réputation en matière de gouvernance, de prudence macroéconomique et de gestion de ses ressources minérales. Il s'est fixé comme règle de ne jamais financer les dépenses courantes avec les recettes des ressources naturelles, qui sont soit investies, soit placées dans le fonds souverain Pula, au profit des générations futures.

L'Australie et le Canada sont deux autres exemples de bonne gestion des recettes générées par les ressources naturelles.

Il appartient aussi aux dirigeants de renforcer les institutions publiques pour empêcher les comportements privilégiant les gains individuels par rapport au développement à plus long terme. La transparence budgétaire et la bonne gouvernance, que le FMI promeut activement, sont essentielles à cet égard.

Pour un meilleur équilibre des pouvoirs et une transparence accrue, les recettes des ressources naturelles devraient être gérées suivant quatre principes :

- un cadre juridique et un régime fiscal détaillés, avec des procédures ouvertes et transparentes concernant les droits d'exploitation des ressources et des règles claires relatives à la génération et la perception des recettes;
- la production par les gouvernements et les compagnies de rapports complets, rapides et fiables sur les droits d'exploitation, les activités d'extraction et de négoce, et sur le paiement et la collecte des recettes;
- des documents budgétaires décrivant clairement les objectifs gouvernementaux en matière de gestion des ressources et précisant l'affectation des recettes aux dépenses et à l'épargne publiques;
- la déclaration, l'analyse et la gestion des risques sociaux, environnementaux et opérationnels liés à l'exploitation des ressources naturelles.

Dans l'idéal, une transparence et une responsabilisation accrues devraient aller de pair avec des institutions politiques plus inclusives. Installer la croissance et la prospérité exige d'accumuler du capital humain et du savoir. Il est impératif d'avoir des institutions politiques stables et inclusives pour créer un cadre favorisant l'accumulation de capital physique et humain. Il est clair que disposer de ressources naturelles abondantes n'est pas suffisant : en l'absence d'un régime incitatif approprié, la recherche d'avantages politiques peut primer la poursuite des objectifs de développement à plus long terme.

Souvenons-nous que même Philippe le Prudent avait préféré la politique de puissance au renforcement des institutions financières. Il ne saurait y avoir de croissance soutenue sans une bonne gouvernance et des institutions fortes. Nous pouvons raisonnablement espérer que les difficultés liées à la volatilité des cours du pétrole et d'autres matières premières conduiront de nombreux pays à opter pour une gestion saine des finances publiques favorisant la prospérité et la stabilité à long terme. ■