

GESTION DES RECETTES PROVENANT DU SECTEUR DES INDUSTRIES EXTRACTIVES EN AFRIQUE



CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

DOCUMENT DE PRISE DE
POSITION DE CABRI

2016

Vue d'ensemble

La découverte de ressources minérales promet d'apporter la prospérité sous forme de recettes fiscales plus élevées, de création d'emplois, d'amélioration de l'infrastructure et du commerce, d'une meilleure croissance et de création de richesses pour tous. Pour de nombreux pays riches en ressources naturelles, ces attentes ne se sont pas concrétisées. Même lorsque l'exploitation des ressources naturelles a favorisé la croissance économique, cette situation ne se traduit pas nécessairement par l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement humain. Transformer les recettes tirées des ressources naturelles – qu'elles se présentent sous forme d'impôts, de parts de production, de redevances ou de dividendes – en un niveau de vie plus élevé pour les citoyens, représente un enjeu politique majeur pour le gouvernement. Cela est dû au fait que l'injection de recettes importantes provenant du secteur des industries extractives peut entraîner aussi bien la hausse des prix que l'appréciation du taux de change (le « Syndrome hollandais »), que ces recettes sont temporaires et que le niveau élevé de la volatilité des prix des matières premières compliquent la planification.

Compte tenu de ce qui précède, l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) a organisé un Dialogue politique sur la gestion des recettes provenant du secteur des industries extractives, les 26 et 27 avril 2016 à Accra, au Ghana. Le dialogue, auquel a participé des hauts fonctionnaires de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo, du Ghana, du Libéria, du Mali, du Nigéria, de l'Afrique du Sud et de la Zambie, ainsi que

des partenaires du développement et des experts de l'industrie, a examiné comment les ministères planifient et gèrent les recettes d'une manière qui favorise la durabilité, l'équité, la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Les fonctionnaires qui ont participé à ce dialogue venaient de ministères des Finances, des Mines et du Pétrole.

Les pays doivent s'assurer que les recettes tirées des ressources naturelles profitent à tous les citoyens.

Monsieur Ato Forson, vice-ministre ghanéen des Finances, a prononcé le discours d'ouverture du dialogue politique. Il a mis l'accent sur la nécessité pour les pays de s'assurer que les recettes tirées des ressources naturelles profitent à tous les citoyens. Il a aussi souligné l'importance de réduire la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles en diversifiant les économies.

Ce document de prise de position sur la gestion des recettes provenant du secteur des industries extractives s'inspire des délibérations du Dialogue politique et s'appuie sur des informations extraites de deux comptes-rendus principaux qui ont été préparés pour faciliter le dialogue.¹ Les points développés ci-dessous représentent la position politique de CABRI.

1 Compte-rendu principal n° 1 : Les industries extractives et leurs liens avec le reste de l'économie.
Compte-rendu principal n° 2 : La gestion des recettes provenant du secteur des industries extractives.

Le rôle des ressources naturelles dans la vision plus globale du développement

Les ressources naturelles devraient être un moyen d'atteindre les objectifs du développement d'un pays, à condition que les liens nécessaires soient établis entre le secteur des industries extractives et l'économie en général. Si ce rattachement est accompli avec

succès, il peut permettre à une économie à faible revenu de « sauter » sur un chemin de croissance plus élevée et soutenue, de rattraper les pays pairs à revenu intermédiaire et de créer une économie industrialisée et diversifiée. À cette fin, il est nécessaire d'établir des cadres politiques, législatifs et réglementaires qui sont non seulement favorables à la croissance mais aussi propices au développement. La mobilisation des ressources humaines,

Encadré 1 : Les industries extractives et leurs liens avec le reste de l'économie

Il existe cinq liens qui peuvent être étroitement intégrés à l'effort national plus vaste déployé pour réaliser le développement économique durable :

- *Liens spatiaux* : en général, les sociétés des industries extractives doivent investir dans des infrastructures telles que les pipelines, les centrales électriques, les routes et les ports. Ces investissements peuvent être conçus pour maximiser les avantages apportés aux autres secteurs économiques (par ex., les centrales électriques qui desservent les villages locaux, ou des routes qui permettent d'améliorer le fonctionnement des marchés locaux).
- *Liens en amont* : ceux-ci impliquent que les sociétés extractives emploient les populations locales et se procurent des biens et services auprès de sociétés locales, ce qui nécessite le développement des compétences locales. L'utilisation du contenu local peut apporter des avantages économiques et sociaux importants, avec l'effet multiplicateur des salaires et revenus dépensés localement, fournissant ainsi un nouvel élan au développement économique local.
- *Liens en aval* : ceux-ci impliquent de stimuler l'économie, en général par la transformation des ressources naturelles extraites et par leur utilisation pour produire des produits finis plutôt que de les exporter à l'état brut. Cette approche peut contribuer à la conservation d'une partie plus importante des richesses créées par l'exploitation des ressources naturelles dans le pays, ainsi qu'à la promotion de l'emploi, de l'industrialisation et de la diversification économique.
- *Liens en matière de savoir* : la nouvelle technologie, l'innovation ainsi que la recherche et le développement apportés dans le pays par les compagnies extractives étrangères peuvent devenir un intrant essentiel au programme de croissance industrielle du pays, si des mécanismes sont mis en place pour transférer au pays hôte la technologie et les compétences associées.
- *Liens fiscaux* : ces derniers portent sur la façon dont les gouvernements capturent les recettes tirées des matières premières (par le biais d'un régime fiscal) et leur utilisation stratégique en faveur du développement économique. Les liens fiscaux examinent attentivement les impôts, les redevances et les contrats de partage de la production. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre son intérêt à maximiser ses recettes et la nécessité d'assurer aux investisseurs qu'ils réaliseront un rendement intéressant dans un environnement risqué.

financières et techniques, souvent par le biais de la collaboration public-privé, permet aux autres secteurs économiques de tirer parti des opportunités créées par un secteur des industries extractives croissant.

Les gouvernements, en tant que gardiens des ressources naturelles, ont la responsabilité d'élaborer des approches permettant de maximiser les liens avec le reste de l'économie. Pour pouvoir effectuer le « saut grâce aux ressources naturelles », il faut obtenir les investissements dont les industries extractives ont besoin dans le capital humain, les infrastructures physiques et économiques et accroître le commerce des matières premières et des services produits. Ces liens, qui sont tous importants et nécessaires, sont développés dans l'Encadré 1.

Gérer la volatilité des recettes tirées des industries extractives par le biais du processus budgétaire

La volatilité des recettes est très préoccupante pour la plupart des pays qui sont tributaires des industries extractives. La volatilité est fonction de l'incertitude quant à la détermination de la qualité et de la quantité des ressources, de l'incertitude en ce qui concerne le prix potentiel qui peut être obtenu sur le marché pour monétiser les ressources et, de l'environnement budgétaire qui détermine le montant des recettes tirées des ressources qui iront éventuellement remplir les coffres de l'État.

La volatilité rend la planification et la budgétisation des dépenses publiques fondamentalement difficiles : en période de forte croissance, il existe un risque de

dépassement du budget pour les projets mal planifiés et de sévères compressions en cas de chute des prix ou de la production. Par ailleurs, la volatilité des dépenses publiques peut compromettre la croissance économique à long terme en entraînant l'instabilité des taux de change, de l'inflation, des tendances d'investissement et des niveaux d'activités du secteur privé.

Les pays ont besoin de trouver un équilibre dans l'établissement de règles budgétaires, qui ne soient ni trop restrictives ni trop souples. Leur application est indispensable.

Par ailleurs, la volatilité des dépenses publiques peut compromettre la croissance économique à long terme en entraînant l'instabilité des taux de change, de l'inflation, des tendances d'investissement et des niveaux d'activités du secteur privé. Le défi principal pour les gestionnaires des recettes consiste à déterminer la valeur des recettes qui doivent être anticipées (en d'autres termes, les recettes prévisionnelles). Toutefois, la volatilité à long terme des prix rend la viabilité de l'exploitation des ressources imprévisible, et cette situation est aggravée par des problèmes techniques tels que la géologie et la technologie d'extraction.

Les gestionnaires des recettes des ministères des Finances, doivent donc adopter une perspective à long terme et généralement prudente sur les prévisions des recettes, en traitant les recettes inattendues comme une aubaine et en évitant la tentation de les affecter à des dépenses à court terme. Ils peuvent y parvenir en adoptant des règles budgétaires qui sont intégrées dans la législation nationale. Les

pays ont besoin de trouver un équilibre dans l'établissement de règles budgétaires, qui ne soient ni trop restrictives ni trop souples. Leur application est indispensable. Aucun contrôle n'est d'une grande utilité si l'application n'est pas visible ; les infractions aux règles devraient être passibles de peines sévères, et il incombe aux ministères des Finances d'assurer un niveau de base de transparence grâce à des procédures solides de comptabilité et d'audit.

Divers instruments de gestion de la volatilité sont à la disposition des gouvernements dont les budgets dépendent des recettes provenant des ressources naturelles. Il peut s'agir notamment de différentes formes de couverture contre les fluctuations des prix des matières premières, de l'utilisation d'emprunt lié au prix des matières premières et de l'introduction de diverses règles budgétaires aidant à limiter les dépenses budgétaires en fonction des changements identifiés au niveau des prix des matières premières ou des recettes tirées de ces matières. Il convient de répéter que l'approche la plus réalisable pour la plupart des gouvernements est d'utiliser une politique budgétaire de manière contracyclique et d'épargner des recettes en période de forte croissance économique pour faire tampon contre les chocs.

Est-ce que les recettes tirées du secteur des industries extractives doivent être affectées ?

En principe, les recettes provenant des ressources naturelles pourraient être affectées au sein du budget à des fins spécifiques, telles que les services de santé et d'éducation, les investissements dans les infrastructures ou encore les programmes de transfert monétaire. Premièrement, une affectation

spéciale peut garantir des niveaux minimaux de financement des postes de dépenses à haute priorité. Deuxièmement, lorsque les systèmes de gestion des finances publiques sont dysfonctionnels, une affectation spéciale peut permettre d'améliorer la qualité des décisions en matière de dépenses. Troisièmement, lorsque les institutions démocratiques sont faibles, l'affectation spéciale peut aider à réduire la méfiance envers le gouvernement en démontrant de manière plus transparente les avantages directs qu'il y a à exploiter les ressources naturelles. En revanche, l'affectation limite la flexibilité budgétaire ; les fonds affectés peuvent simplement être compensés en transférant les ressources à d'autres domaines, sans changer pour autant la structure des dépenses globales ; et l'affectation peut minimiser le rôle des institutions démocratiques dans la détermination du budget d'ensemble et réduire la redevabilité sur le plan de l'utilisation des fonds.

En ce qui concerne l'épargne à long terme, la règle générale est que les retours sur les fonds souverain (FSv) sont inférieurs aux intérêts payés sur les dettes, si bien qu'il semble logique de réduire les niveaux de la dette au lieu d'accumuler des réserves.

Les pays peuvent envisager l'application de l'affectation dans le contexte d'un environnement institutionnel faible. Toutefois, il est nécessaire de garder à l'esprit que même avec l'affectation, les ressources finiront par s'épuiser. Il est important de s'assurer que les programmes financés par les rentes de

ressources naturelles ne pâtissent pas lorsque les ressources auront été épuisées.

Dépenser aujourd'hui ou épargner pour demain ? Les avantages et les inconvénients des fonds souverains

Une fois que les recettes commencent à affluer, le gouvernement doit décider du montant à dépenser immédiatement sur les besoins économiques et sociaux pressants et du montant à épargner pour les générations futures, qui seront alors vraisemblablement les seules maîtresses pour décider comment les fonds épargnés pourront être dépensés à l'avenir.

Il n'existe aucune règle fixe pour déterminer la proportion exacte des recettes à dépenser maintenant par rapport à celles à épargner pour l'avenir. Le gouvernement est confronté au défi qui consiste à évaluer le rythme des dépenses supplémentaires auquel les effets du syndrome hollandais commencent à neutraliser fortement les avantages économiques et sociaux d'une augmentation des dépenses publiques. Il ne s'agit pas là d'une science exacte mais plutôt d'une décision à prendre, impliquant des processus politiques et des préférences sociétales.

En ce qui concerne l'épargne à long terme, la règle générale est que les retours sur le fonds souverain (FSv) sont inférieurs aux intérêts payés sur les dettes, si bien qu'il semble logique de réduire les niveaux de la dette au lieu d'accumuler des réserves.

Les FSv doivent être envisagés dans une perspective temporelle : à court terme, un FSv peut servir à des fins de stabilisation

et à long terme à des fins d'épargne intergénérationnelle. Plusieurs pays riches en ressources naturelles ont établis des FSv ou sont en train de le faire. Les pays doivent examiner soigneusement si le fonds est suffisamment important pour justifier ses coûts de fonctionnement, si des systèmes solides de contre-pouvoirs de gouvernance ont été mis en place pour protéger le fonds et comment sa création influe sur le processus budgétaire.

Compte tenu des besoins socio-économiques des pays en développement, le désir de dépenser en besoins de développement à priorité immédiate, est profond ; par conséquent, la capacité d'absorption doit être renforcée. Certains pays dotés de fonds souverains ont choisi d'épargner une petite part des recettes provenant des industries extractives pour les générations futures et d'en dépenser la plus grande part en besoins de développement.

Transparence et obligation de rendre compte : pour quoi et pour qui ?

L'une des raisons pour laquelle de nombreux pays riches en ressources naturelles n'ont pas converti leurs richesses provenant des industries extractives en développement pour leurs citoyens, est le manque de transparence et de redevabilité. Les voies habituelles de redevabilité publique font souvent défaut dans les pays tributaires des ressources naturelles, par rapport aux pays où le gouvernement s'appuie sur les recettes provenant de l'imposition de ses citoyens. La monétisation des ressources naturelles est difficile à suivre et, par conséquent, est plus sensible à l'appropriation et au détournement.

La transparence dans le secteur des industries extractives est importante pour les raisons suivantes : elle améliore la confiance et la gestion des attentes au sein et en dehors des pouvoirs publics ; elle contribue à atténuer la corruption et les placements qui ne sont pas dans le meilleur intérêt du public et encourage donc la redevabilité ; et, elle envoie un signal positif aux investisseurs de bonne réputation et exerce une pression supplémentaire pour l'application de bonnes conditions financières. Le manque de transparence et de redevabilité a un impact extrêmement négatif sur la gestion des recettes et leur utilisation pour fournir des services sociaux. Les cadres juridiques régissant les industries extractives suscitent quelques préoccupations. Par exemple, certaines lois contiennent des dispositions permettant de passer directement des contrats à la seule discrétion du ministre ou de prendre des décisions au cas-par-cas. Cette situation justifie une révision de certaines lois et, dans certains cas, un examen de l'application de la loi plutôt que de la loi même.

Beaucoup de pays africains ont commis l'erreur de ne pas innover pendant les périodes de prospérité.

Des décisions transparentes sont nécessaires dans l'ensemble de la chaîne politique des industries extractives. Des informations sur les éléments suivants, entre autres, devraient être divulguées de manière accessible : les processus d'appel d'offres, les clauses contractuelles, les régimes fiscaux, le montant des recettes encaissées qui proviennent du secteur, la part de ces recettes utilisées pour les dépenses courantes et en capital et la part

de ces recettes affectées au service de la dette et à la stabilisation ainsi qu'à l'épargne. Pour garantir la transparence et la redevabilité, les pays producteurs de ressources dont les cadres institutionnels sont faibles, doivent envisager de désigner un auditeur externe indépendant, en sus de l'audit normal entrepris par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays. Des initiatives internationales comme l'ITIE, pourraient avoir un rôle précieux à jouer pour compléter les propres mécanismes gouvernementaux.

L'économie politique de la gestion des recettes tirées des industries extractives

Lorsque les prix des matières premières sont élevés, les gouvernements subissent des pressions pour engager des dépenses considérables en faveur des programmes sociaux, surtout lorsque des impératifs du développement pressants sont la première préoccupation de l'opinion publique. Les périodes de croissance sont également réputées pour le gaspillage et le développement du secteur public.

Les règles budgétaires sont des outils importants qui peuvent imposer des contraintes sur les dépenses discrétionnaires mal fondées. Elles se sont avérées très utiles en période de troubles politiques et économiques lorsque qu'il a fallu résister à la pression exercée pour dépenser. Le défi de toute règle est son degré d'application. Afin de se prémunir contre les pressions politiques qui créent des tentations d'enfreindre ces règles, il faudrait mettre en œuvre des mécanismes d'application utiles, faire largement connaître les règles et les appliquer en toute transparence.

Progresser au-delà du secteur des industries extractives

Une forte dépendance vis-à-vis des ressources naturelles, sans prendre de mesures destinées à diversifier, rend un pays extrêmement vulnérable aux chocs et moins à même de soutenir la croissance alors que les ressources s'épuisent ou deviennent non viables pour l'extraction dans les scénarios de prix bas.

Depuis un certain temps, le caractère épuisable des ressources naturelles fait figurer au programme continental la nécessité de diversifier ; nécessité qui a pris encore plus d'importance depuis la fin du « super cycle » des matières premières et des prix des matières premières qui sont à leur niveau le plus bas. Par conséquent, l'appel à la diversification, figure à juste titre et de manière importante dans le plan d'action de 50 ans (Agenda 2063) de l'Union africaine.

Beaucoup de pays africains ont commis l'erreur de ne pas innover pendant les périodes de prospérité. La période de forte

croissance des matières premières, a été une occasion ratée d'utiliser l'excédent des recettes provenant du secteur des industries extractives pour industrialiser et transformer notre économie. Les ressources naturelles peuvent encore stimuler la croissance en s'appuyant sur les cinq liens mentionnés plus haut dans l'Encadré 1.

L'engagement continu de CABRI

À l'avenir, le travail sur la gestion des recettes dans le secteur des industries extractives sera réalisé à la demande. CABRI est en mesure de mener des dialogues dans les pays, en incluant des pays pairs, afin de pouvoir identifier les problèmes et les obstacles à la gestion efficace des recettes et de proposer des recommandations politiques et des actions y afférentes. CABRI continuera à faciliter les dialogues entre les ministères des Finances, les ministères chargés du secteur des industries extractives et les autres parties prenantes, dans le but d'améliorer la gestion des recettes et de vaincre notre dépendance vis-à-vis des industries extractives.



Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) Secretariat, PostNet Suite 217,
Private Bag X32, Highveld Park, Centurion, 0169, Afrique du Sud
Tel: +27 12 492 0022 | www.cabri-sbo.org



Ce document d'orientation a été financé par UK aid du gouvernement britannique. Toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.