



LA DÉPENDANCE AUX RESSOURCES ET LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE.

Antoine Heuty et Ruth Carlitz¹

L'opacité des budgets est-elle inextricablement liée à l'abondance des ressources naturelles ? L'Enquête sur le budget ouvert 2008 –une évaluation complète de la transparence des budgets dans 85 pays– montre que les pays dépendants de ressources tendent à être moins transparents que les pays non dépendants². Les pays dépendants reçoivent des résultats bien inférieurs sur l'Indice sur le budget ouvert (IBO), qui compare l'accessibilité et l'étendue des informations essentielles d'un budget à partir d'un ensemble de questions du sondage³. Les pays dépendants des ressources naturelles obtiennent un résultat moyen de 31 sur un total de 100 sur l'IBO, contre 45 pour les pays non dépendants. Par ailleurs, à l'exception de l'Afrique du Sud, aucun des pays dépendants de ressources naturelles n'apparaît parmi les 5 pays aux meilleurs résultats dans le classement de l'IBO.⁴

Les budgets sont moins transparents dans les pays dépendants du pétrole

Une étude plus détaillée des données révèle que la mauvaise performance des pays dépendants de ressources est largement due au manque de transparence et de responsabilité budgétaires de 22 pays, considérés comme d'importants producteurs de pétrole et de gaz. Leur résultat sur l'IBO n'est que de 22 sur 100 en moyenne. Les pays qui dépendent de ressources minérales enregistrent des résultats similaires aux pays qui ne dépendent pas de ressources (47 sur 100). D'où l'importance de comprendre les problèmes spécifiques à chaque ressource naturelle – y compris le mode d'extraction, l'ampleur et les systèmes de gestion des revenus. L'ampleur des revenus issus du pétrole et du gaz qui rentrent dans le budget explique sans doute en partie la différence entre les pays producteurs d'hydrocarbures et de ressources minérales.⁵

¹ Antoine Heuty est un économiste confirmé du « Revenue Watch Institute » (www.revenuewatch.org), et Ruth Carlitz est diplômée partenaire du « Revenue Watch Institute » et consultante pour le Partenariat budgétaire international (www.internationalbudget.org). Les opinions et interprétations fournies dans cet article sont celles des auteurs et ne reflètent pas celles du Partenariat budgétaire international ni du « Revenue Watch Institute ».

² Selon le *Guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles* publié par le Fonds monétaire international (2007), 34 pays sont classés comme dépendants de ressources naturelles.

³ Pour plus d'informations sur l'enquête et sur la méthodologie utilisée pour calculer l'IBO, voir www.openbudgetindex.org.

⁴ Les pays aux meilleurs résultats sont les pays dont la qualification IBO est comprise entre 81 et 100, indiquant qu'ils fournissent à leurs citoyens une information détaillée de leur budget.

⁵ Ceci est souvent appelé « l'ampleur de la rente économique », définie comme le surplus de rentabilité après avoir comptabilisé tous les coûts et rendements, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente possible du produit des ressources et ses coûts respectifs d'extraction et de production, rendement normal inclus.

Afin d’approfondir la problématique, nous avons analysé 55 questions de l’Enquête, qui se concentrent sur les principaux défis de la politique fiscale auxquels les gouvernements font face dans la gestion des revenus des ressources naturelles. Les résultats présentés dans le tableau 1 indiquent une incapacité généralisée des pays dépendants des ressources pétrolières à gérer les profits exceptionnels. Ces pays affichent un résultat de volatilité et de prévision des revenus de 25 sur 100 – nettement en-dessous de ceux des producteurs de ressources minérales (avec un résultat de 63) et des pays ne dépendant pas de ressources (avec un résultat de 54).

Les pays dépendants du pétrole semblent également posséder peu de systèmes de contrôle des dépenses, ce qui peut mener à une mauvaise gestion des ressources. L’incapacité de ces pays à élaborer des plans sur le long terme et à les lier à des structures de dépenses à moyen terme et aux budgets annuels peut entraver la diversification économique et la réduction de la pauvreté. Enfin, le fait que les revenus de la production et de l’exportation du pétrole soient souvent absents des budgets des pays riches en pétrole peut saper la surveillance publique sur l’administration des profits exceptionnels.

Tableau 1. Performance des pays avec Industries Extractives par catégorie

Catégorie	Producteurs de pétrole	Producteurs de minerais	Pays ne dépendant pas de ressources naturelles
Volatilité des revenus et prévisions ⁶	25	63	54
Contrôle des dépenses ⁷	22	52	48
Lien politique/planification/budget ⁸	17	37	35
Opérations extra budgétaires ⁹	20	31	32

Cependant, les résultats de l’IBO 2008 démontrent qu’un pays doté de ressources naturelles considérables *peut* être transparent et responsable devant le public. En guise d’exemples, l’Afrique du Sud, la Norvège, le Botswana et le Pérou montrent tous de bonnes qualifications sur l’IBO, dans la catégorie « producteurs d’hydrocarbures et de minéraux » (voir annexe). Ce qui suggère que l’abondance de ressources naturelles n’est pas synonyme de croissance économique ralentie ou de faible développement, un phénomène souvent appelé « la malédiction des ressources ». Par ailleurs, ouvrir les budgets peut aider à canaliser les revenus des ressources naturelles vers le développement économique et humain.

Coût de l’opacité des budgets dans les pays dépendants de ressources

Le manque de transparence dans l’élaboration des budgets des pays dépendants du pétrole a de profondes implications. Par exemple, des faibles niveaux de transparence peuvent mener à une mauvaise gestion de la richesse générée par les ressources à moyen et long terme. Ce problème sérieux affecte des pays comme Sao Tomé et Príncipe qui obtient 0 sur 100 sur l’IBO 2008. Sao Tomé et Príncipe n’est un « pays riche en ressources » que récemment, et devrait récolter des gains conséquents dans les prochaines années. Une plus grande transparence peut permettre au public et à la société civile d’inciter le gouvernement à administrer ces revenus de façon judicieuse et à les utiliser pour bénéficier la population – dont la majorité vit dans la pauvreté.

Des faibles niveaux de transparence peuvent aussi nuire à l’intégration économique internationale, par exemple dans le cas de l’Arabie Saoudite, qui affiche un résultat de 1 sur 100 sur l’IBO 2008. Malgré sa

⁶ Basé sur la moyenne des réponses aux questions 7, 8, 9, 10, 14, 15, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 46, 72, 86, 87, 88, 90, 95, 99, 105.

⁷ Basé sur la moyenne des réponses aux questions 11, 13, 18-25, 33, 34, 39, 40, 47, 82, 93, 111, 120.

⁸ Basé sur la moyenne des réponses aux questions 5, 6, 16, 17, 48, 49, 53, 73, 106.

⁹ Basé sur la moyenne des réponses aux questions 35, 37, 38, 110, 115.

réputation croissante pour une politique fiscale solide, les agences de notation refusent de lui accorder les meilleures cotes de crédit souverain. Le sentiment demeure qu'on ne peut pas faire complètement confiance aux institutions locales tant qu'elles restent opaques.¹⁰ Et malgré des indications indirectes d'une politique fiscale bien menée, le Saoudien ordinaire comme l'investisseur international manquent d'information pour pouvoir évaluer ce que fait le gouvernement avec leur argent.

Plus inquiétant encore, il est possible que les faibles niveaux de transparence aient contribué à la propagation de la corruption et des crises humanitaires au Soudan, dans la République démocratique du Congo et en Guinée équatorienne – tous trois pays obtenant un résultat de 0 sur 100 sur l'IBO 2008. L'un des principaux moteurs du conflit au Soudan est la concentration historique de l'argent et du pouvoir entre les mains du gouvernement au Nord, aux dépens de la majorité pauvre dans le reste du pays. Depuis 2003, le pays connaît un boom du pétrole et du gaz, estimés à 2 milliards de revenus annuels, soit presque 70% des exportations. Malgré le fait que l'accord de paix du Soudan de 2005 ait autorisé la divulgation du montant des revenus du pétrole, ni le gouvernement de Khartoum ni celui du Sud Soudan n'a fourni cette information, ce qui donne à penser que l'argent a été utilisé pour acheter des armes et non pour réduire la pauvreté. L'accord s'en trouve menacé.

L'importance de la transparence dans les pays dépendants de ressources

Le manque de transparence des budgets des pays producteurs de pétrole est probablement le résultat direct de la dépendance de ces pays sur cette ressource pour leurs revenus. Les voies classiques de la responsabilité publique sont souvent absentes dans de tels pays parce que le gouvernement ne dépend pas de la collecte d'impôts. Un soin particulier est nécessaire pour établir une surveillance publique et législative de la levée et de la dépense des revenus générés par l'extraction et l'exportation des ressources.

La volatilité et la limite des revenus provenant des ressources naturelles justifie une plus grande transparence pour assurer l'utilisation des profits exceptionnels pour des projets de développement. L'extraction des ressources pouvant provoquer l'épuisement de la source des revenus, les gouvernements des pays dépendants doivent se préparer à remplacer les revenus de la production et de l'exportation de ressources naturelles par d'autres sources de revenus.

Le débat démocratique sur les options en matière de politique est essentiel pour encourager une croissance économique partagée et durable avec les revenus issus des ressources naturelles. Ces derniers sont aussi extrêmement volatils. Lors des périodes de forte hausse des prix des ressources, le manque de transparence élimine la motivation des gouvernements pour prioriser les dépenses, diversifier la base des revenus et élaborer des plans de réduction des risques de soudaines fluctuations des prix. Lorsque les prix s'effondrent, l'opacité du budget freine le débat démocratique sur les réponses politiques possibles au resserrement fiscal. Souvent, le résultat d'un tel manque de débat est la restriction de programmes sociaux et d'investissements publiques, ce qui peut nuire aux efforts de réduction de la pauvreté.

¹⁰ Voir <http://www.arabianbusiness.com/property/article/503641-gcc-ratings-hindered-by-transparency>.

Renforcer la transparence dans les pays dépendants de ressources

Comme le montre la variation au sein des pays riches en ressources naturelles, être victime de la « malédiction des ressources » n'est pas inévitable. De plus, il existe des mesures économiques que les pays riches en ressources peuvent adopter afin d'améliorer la transparence de façon significative.

Un nombre important de pays riches en ressources rédigent de fait des budgets détaillés à des fins internes ou pour des donateurs, mais ne les publient pas. En effet, dans 25 des 34 pays riches en ressources sondés, le gouvernement rédige au moins un document budgétaire, et souvent plusieurs, qu'il ne communique pas au public. Ceci implique que de nombreux pays pourraient agir pour plus de transparence budgétaire de façon rapide et économique en publiant simplement l'information qu'ils compilent déjà. Le Soudan, par exemple, obtient une qualification de 0 sur l'IBO 2008 parce qu'il ne diffuse aucun des documents budgétaires clés. Et pourtant, le Soudan rédige *7 des 8* documents budgétaires clés requis par les standards internationaux de bonne pratique (bien que ceux-ci soient d'une qualité et d'une exhaustivité variables).

Pour finir, le manque de transparence dans les pays producteurs de pétrole souligne la nécessité de mettre en place l'Initiative de la transparence des industries extractives (ITIE). Ceci augmenterait la surveillance publique et la responsabilité concernant les revenus des ressources dans le budget.¹¹ L'élaboration et la publication de rapports sur les revenus issus des ressources qui reviennent au gouvernement exigé par l'ITIE est un instrument puissant pour encourager la transparence dans les pays dépendants de ressources. Par ailleurs, la participation des organisations de la société civile au conseil de l'ITIE au niveau international et aux comités des diverses parties prenantes qui contrôlent l'implémentation de l'initiative dans les pays candidats crée l'opportunité pour un examen public sur les profits exceptionnels provenant des ressources naturelles. Les résultats de l'IBO soulignent aussi l'importance de surveiller la transparence dans le secteur de l'extraction, au-delà de l'aspect budgétaire. L'ITIE représente un standard minimum mais flexible qui peut être utilisé par la société civile, les gouvernements et les entreprises pour étendre la transparence à toute la chaîne de valeur de l'industrie d'extraction.

¹¹ ITIE exige que les entreprises publient ce qu'elles paient, et que le gouvernement publie ce qu'il reçoit. Pour plus d'information sur l'ITIE, voir www.eitransparency.org.

Annexe: qualifications des pays en 2006 et en 2008

Partenariat Budget International			
Pays Riches en Ressources Naturelles			
Pays	Industrie d'extraction	IBO 2008	IBO 2006
Jordanie	Producteur de minerai	52	50
Zambie	Producteur de minerai (cuivre)	47	37
Mongolie	Producteur de minerai (cuivre, or)	36	18
Botswana	Producteur de minerai (diamants)	62	65
Namibie	Producteur de minerai (diamants)	47	51
Ghana	Producteur de minerai (or)	49	42
République du Kirghize	Producteur de minerai (or)	8	
Papouasie Nouvelle Guinée	Producteur de minerai (or)	60	51
Pérou	Producteur de minerai (or, cuivre, argent)	66	77
Afrique du Sud	Producteur de minerai (or, platine, charbon)	87	85
République démocratique du Congo	Producteur de minerai et de pétrole (diamants)	0	(...)
Indonésie	Producteur de minerai et de pétrole (étain, cuivre, or, argent)	54	41
Algérie	Producteur de pétrole	1	28
Angola	Producteur de pétrole	3	4
Azerbaïdjan	Producteur de pétrole	37	39
Bolivie	Producteur de pétrole	5	20
Cameroun	Producteur de pétrole	5	29
Tchad	Producteur de pétrole	7	5
Colombie	Producteur de pétrole	60	57
Equateur	Producteur de pétrole	38	31
Guinée équatoriale	Producteur de pétrole	0	(...)
Kazakhstan	Producteur de pétrole	34	43
Liberia	Producteur de pétrole	2	(...)
Mexique	Producteur de pétrole	54	50
Nigéria	Producteur de pétrole	19	20
Norvège	Producteur de pétrole	80	72
Russie	Producteur de pétrole	58	47
Sao Tomé et Príncipe	Producteur de pétrole	1	(...)
Arabie Saoudite	Producteur de pétrole	0	(...)
Soudan	Producteur de pétrole	0	(...)
La République de Trinité-et-Tobago	Producteur de pétrole	33	(...)
Venezuela	Producteur de pétrole	35	(...)
Vietnam	Producteur de pétrole	9	2
Yémen	Producteur de pétrole	9	(...)

Note: (...) Aucune enquête n'a été réalisée dans le pays cette année-là