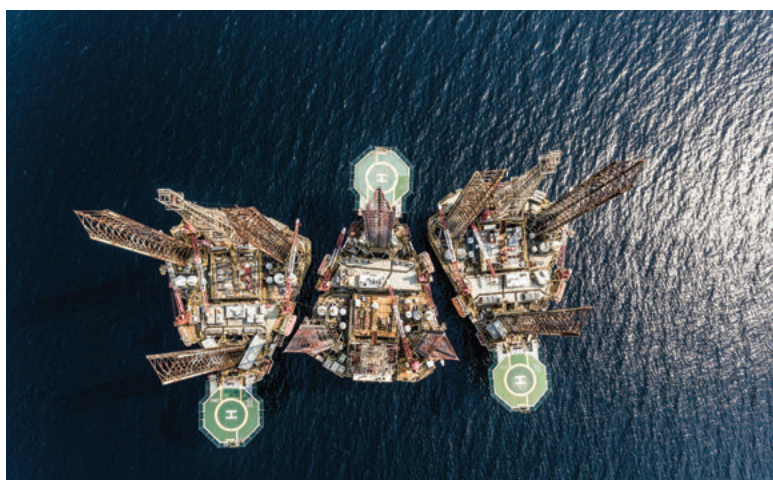


FONDS ET MÉCANISMES DE GESTION DES REVENUS PÉTROLIERS ET GAZIERS À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DURABLE: ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES DE PAYS ET LEÇONS POUR LE SÉNÉGAL

DOCUMENT DE TRAVAIL

Février 2018



Cette étude est une initiative du Partenariat pour une Action sur l'Économie Verte (PAGE – Partnership for Action on Green Economy) - un programme du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), de l'Organisation internationale du Travail (OIT), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

Cette publication peut être reproduite en tout ou partie et sous quelque forme que ce soit à des fins éducatives et non commerciales, sans autorisation particulière du détenteur du copyright, à condition d'en mentionner la source. Le Secrétariat du PAGE vous remercie de bien vouloir lui adresser une copie de toute publication qui mentionne ce document dans ses sources.

Cette publication ne peut en aucun cas être revendue ou utilisée à d'autres fins commerciales, quelles qu'elles soient, sans l'autorisation préalable écrite du Secrétariat du PAGE.

Mention de la source

PAGE (2018): Fonds et mécanismes de gestion des revenus pétroliers et gaziers à l'appui du développement durable: Enseignements tirés des expériences de pays et leçons pour le Sénégal

Avertissement

Cette publication a été produite avec le soutien des partenaires financiers du PAGE. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité du PAGE et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les opinions d'un gouvernement. Les termes utilisés et la présentation du matériel contenu dans la présente publication ne sont pas l'expression d'une opinion quelconque de la part des partenaires du PAGE concernant le statut légal d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une zone ou de ses autorités, de la délimitation de ses frontières ou de ses limites. En outre, les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement la décision ou la politique énoncée par les partenaires du PAGE, de même que la mention de marques ou de méthodes commerciales ne constitue une approbation.

Remerciements

Ce rapport a été commandé par le Partenariat pour une action sur l'économie verte (PAGE) à la demande du Ministère de l'environnement et du développement durable du Sénégal. Il a été rédigé par Andrew Bauer, expert-conseil sur les finances publiques.

PAGE souhaite remercier Håvard Halland, de la Banque mondiale, et Uyanga Gankhuyag, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), pour leurs précieux apports et commentaires.

Le projet a été piloté et réalisé pour PAGE par Joy Kim, économiste hors classe, sous la direction de Steven Stone, Chef du Service des ressources et des marchés de la Division de l'économie du Programme des Nations Unies pour l'environnement (ONU-Environnement).

Grâce à leurs conseils pertinents, Moustapha Kamal Gueye, Mady Diagne et Cheikh Badiane, de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'Amadou Lamine Diagne, du ministère sénégalais de l'Environnement et du Développement Durable, ont largement contribué au présent rapport. Au sein de l'ONU-Environnement, le rapport a également bénéficié des généreuses contributions d'Inga Petersen et de Robert Ondhowe, des conseils, des réactions et du soutien de David Goodman et de Sirini Withana tout au long du processus, ainsi que de l'appui administratif de Fatma Pandey, de Desiree Leon et de Rahila Somra.

Ce rapport est le fruit d'une consultation nationale des parties prenantes lors de la semaine de l'économie verte, qui a eu lieu au Sénégal les 20 et 21 février 2018. Des remerciements sont notamment attribués à Asad Naqvi, chef du Secrétariat du PAGE, et à Vera Weick, pour leur collaboration et support.

Les agences du PAGE remercient les gouvernements de l'Allemagne, de la Corée du Sud, des Émirats arabes unis, de la Finlande, de la Norvège, de la Suède, de la Suisse ainsi que de l'Union européenne (UE) pour leur soutien financier.



Ministry of Environment
Republic of Korea

Government Offices of Sweden



Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EARE
State Secretariat for Economic Affairs SECO

FONDS ET MÉCANISMES DE GESTION
DES REVENUS PÉTROLIERS ET GAZIERS
À L'APPUI DU DÉVELOPPEMENT DURABLE:
ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES DE
PAYS ET LEÇONS POUR LE SÉNÉGAL

DOCUMENT DE TRAVAIL

Février 2018



TABLE DES MATIÈRES

Acronymes.....	4
Résumé	5
INTRODUCTION	7
PRINCIPES ET NORMES INTERNATIONALES DE GESTION ET DE RÉPARTITION DES REVENUS TIRÉS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES	8
Caractéristiques propres aux revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables.....	8
Gestion macroéconomique: objectifs, risques et options stratégiques.....	11
Entreprises publiques : types, objectifs, risques et options stratégiques	12
Distribution des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles aux collectivités locales : principes et normes	14
BONNE GOUVERNANCE DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES	19
Introduction : types, risques et options stratégiques	19
Dispositions générales de gouvernance: gestion et structure organisationnelle, entrées et sorties de fonds, transparence et contrôle	23
Les Fonds souverains	25
Fonds d'investissements stratégiques / Banques de développement (BDD)	28
Affectation des fonds.....	31
Fonds de développement communautaire et autres Fonds du type responsabilité sociale des entreprises.....	32
Garantie, Fonds de fermeture et Fonds d'assainissement	33
AUTRES MESURES PERMETTANT DE LUTTER CONTRE LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX DES ACTIVITÉS EXTRACTIVES	35
Études d'impact environnemental et social.....	35
Indemnisation des propriétaires fonciers locaux.....	35
Règles de contenu local	36
Infrastructures partagées.....	37
Cotisations sociales obligatoires et facultatives	37
CONCLUSIONS POUR LE SÉNÉGAL.....	39

ACRONYMES

1MDB	Fonds 1Malaysia Development Berhad
ADNOC	Abu Dhabi National Oil Company
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
EIES	Études d'impact environnemental et social
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds monétaire international
FONSIS	Fonds souverain d'investissements stratégiques
KDB	Korean Development Bank (Banque coréenne de développement)
LIA	Libyan Investment Authority (Autorité libyenne d'investissement)
MOGE	Myanmar Oil and Gas Enterprise (Société pétrolière et gazière du Myanmar)
NRGI	Natural Resource Governance Institute (Institut de gouvernance des ressources naturelles)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONGC	Oil and Natural Gas Corporation (Société du pétrole et du gaz naturel, Inde)
PIB	Produit intérieur brut
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
SFI	Société financière internationale
SOFAZ	State Oil Fund (Fonds pétrolier de l'Etat de la République d'Azerbaïdjan)
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

RÉSUMÉ

Le Sénégal est en passe de devenir un important producteur de pétrole et de gaz naturel d'ici le début de la prochaine décennie. Le champ pétrolifère de Sangomar et le gisement de gaz naturel de Tortue-Teranga ont révélé des gisements à grande échelle. La production devrait démarrer entre 2021 et 2023. Plusieurs autres champs disposent d'un fort potentiel. Bien que les ressources pétrolières et gazières du Sénégal ne soient pas importantes par rapport aux autres pays, elles peuvent constituer un important moteur de croissance économique pour le Sénégal lors de la phase de mise en valeur des ressources et en période de pics de production, laquelle pourrait durer dix ans au minimum. Néanmoins, si le Sénégal venait à dépendre du pétrole, l'afflux de capitaux étrangers lié à la production de pétrole et de gaz pourrait causer de sérieux problèmes macroéconomiques et de gouvernance, notamment une baisse de la qualité des décisions prises en matière de dépenses publiques et une incidence accrue sur la recherche de rentes.

Certains Fonds et d'autres arrangements institutionnels peuvent contribuer à relever ces défis. Par exemple, une règle budgétaire est un outil généralement efficace pour contrer certains risques macroéconomiques associés aux prélèvements d'importants revenus pétroliers et gaziers. Les règles budgétaires peuvent donner lieu à la création d'un Fonds souverain dans le but d'investir des fonds publics dans des actifs étrangers pour plus de sécurité. D'autres institutions fréquemment présentes dans les pays riches en pétrole et en gaz sont les compagnies pétrolières nationales, telles que Petrosen, les Fonds budgétaires, qui allouent les revenus tirés de l'exploitation des ressources à une catégorie spécifique de dépenses, les Fonds de développement stratégique et les banques de développement, telles que FONSIS.

Si chacun de ces arrangements institutionnels peut contribuer à améliorer la gestion des ressources pétrolières et gazières, il peut tout aussi bien affaiblir les systèmes de gestion des finances publiques ou favoriser la mauvaise gestion, la corruption ou le clientélisme. L'histoire mouvementée de la gestion des fonds extrabudgétaires au niveau mondial montre que ces risques sont réels. Ceci dit, une bonne gestion institutionnelle des Fonds pétroliers et gaziers est possible grâce à la mise en place d'une structure organisationnelle rigoureuse, dans laquelle les rôles et les responsabilités sont clairement définis; les règles gouvernant les entrées et les sorties de fonds tirés de l'exploitation des revenus pétroliers et gaziers sont claires et adaptées; les règles de gestion et de placement des actifs sont claires et appropriées; et les mécanismes de transparence et de surveillance sont solides.

Il existe plusieurs options stratégiques permettant aux collectivités locales de bénéficier de la présence de ressources pétrolières et gazières. Par exemple, le gouvernement peut affecter une partie des revenus pétroliers et gaziers aux collectivités locales situées dans la périphérie immédiate des champs ou des voies de transport. Le gouvernement peut également adopter des lois ou des règlements à contenu local pour s'assurer que les populations locales bénéficient des possibilités d'emploi et d'approvisionnement des compagnies pétrolières et gazières, ou renforcent leurs compétences et expériences acquises à travers leurs contacts avec les compagnies pétrolières. Avant et pendant la phase de développement du cycle de vie d'un champ, le gouvernement peut aussi négocier avec les compagnies pour les inciter à partager leurs infrastructures avec les communautés locales - par exemple, en permettant l'accès au public des routes construites pour les besoins de la compagnie -, ou à élargir la capacité des infrastructures à répondre aux besoins locaux - par exemple, en augmentant les capacités du réseau Internet ou de production d'électricité au-delà des besoins de la compagnie.

Les populations locales peuvent également bénéficier de la mise en place d'instruments financiers, dont les Fonds locaux. Les Fonds de développement communautaire et autres Fonds de type « responsabilité sociale des entreprises » sont courants. En règle générale, les entreprises contribuent à ces Fonds soit volontairement soit sous une contrainte légale. Ces contributions visent à répondre aux besoins du développement économique local. Cependant, comme dans le cas des Fonds établis au niveau national, l'expérience mondiale est assez mitigée. En effet, certains Fonds sont administrés par des structures institutionnelles appropriées disposant de mécanismes de transparence et de surveillance solides alors que d'autres n'ont pas permis de générer des bénéfices pour les populations locales. À ce titre, les compagnies parfois ne tiennent pas compte des structures formelles comme les Fonds, et choisissent de faire des contributions en espèces ou en nature aux collectivités locales, et cela n'est pas considéré comme une bonne pratique en termes de gouvernance.

Enfin, il existe un certain nombre d'instruments financiers visant à promouvoir la bonne gestion de l'environnement. Au niveau individuel, les compagnies devraient dédommager les personnes affectées négativement par la perte de moyens de subsistance, ou les dommages causés à l'environnement lors de la

production de pétrole et de gaz. Au niveau macro, les compagnies devraient faire l'objet d'études d'impact environnemental et social rigoureuses avant l'approbation de tout projet. Celles-ci devraient couvrir un large éventail de sujets, y compris des études sur l'état initial de l'environnement, une projection des impacts et un plan de fermeture.

Les bonnes pratiques en matière de gestion des champs pétrolifères et miniers nécessitent de mettre en place une réserve de fonds pour la fermeture et la réhabilitation des sites miniers. Les gouvernements peuvent exiger à la place un dépôt de garantie ou une caution en cas de dégradation de l'environnement, qui peuvent être détenus en fiducie par le gouvernement ou un tiers. Ces Fonds sont conçus pour être rendus à la compagnie après qu'elle ait remis en état et assaini les terres de manière satisfaisante.

De nombreuses incertitudes demeurent encore en ce qui concerne le potentiel des revenus budgétaires et des avantages non budgétaires du Sénégal pouvant provenir des secteurs pétrolier et gazier. Les projets sont encore très loin d'être achevés, les prix du pétrole et du gaz peuvent fluctuer considérablement dans les prochaines années voire décennies, et les coûts opérationnels et de développement ne sont pas clairs. Toutefois, le gouvernement du Sénégal est désormais en mesure de commencer à examiner les différentes options politiques en vue d'être prêt quand les détails du projet seront mieux définis.

Une modeste recommandation qui émanerait de ce document pour le gouvernement serait l'évaluation systématique des coûts et des avantages de chacune de ces options avant d'en choisir une ou plusieurs. Cela impliquerait de tenir des consultations interministérielles basées sur des données probantes, ainsi que des discussions avec les membres du gouvernement, du Parlement et le grand public. Si un grand nombre de décideurs et de citoyens engagés a un accès élargi à l'information, il est plus probable que les décisions prises profitent à l'ensemble du Sénégal.



INTRODUCTION

Le Sénégal est en passe de devenir un important producteur de pétrole et de gaz naturel d'ici le début de la prochaine décennie. Le champ pétrolifère de Sangomar et le gisement de gaz naturel de Tortue-Teranga ont révélé des gisements à grande échelle. La production devrait démarrer entre 2021 et 2023. Plusieurs autres champs disposent d'un fort potentiel. Si les prévisions sont maintenues, le Sénégal produira environ 140 000 barils par jour dans le champ pétrolifère de Sangomar et plus de 28 millions de mètres cubes de gaz par an dans le gisement de gaz naturel de Tortue-Teranga. Lorsque le Sénégal atteindra sa production maximale, il sera le 40^e plus grand producteur de pétrole et le 20^e plus grand producteur de gaz au monde pour les années à venir.¹ Bien que ces ressources ne soient pas importantes par rapport à d'autres pays, elles peuvent constituer un important moteur de croissance économique pour le Sénégal durant la phase de mise en valeur des ressources et en période de pics de production, laquelle pourrait durer au moins dix ans.

Les prévisions des revenus budgétaires qui seront générés par les ressources pétrolières du Sénégal ne sont pas accessibles au public. Ceci n'est guère surprenant compte tenu de l'incertitude qui entoure les prix du gaz et les coûts de production, notamment des pipelines et autres infrastructures connexes. Cependant, des pays comme le Ghana, le Cameroun et le Tchad qui disposent d'un potentiel comparable en ressources, ont gagné entre 1 et 1,6 milliard de dollars US par an en revenus pétroliers et gaziers ces dernières années.² Comme les revenus budgétaires annuels du Sénégal en 2015 et 2016 s'élevaient à plus de 3 milliards de dollars US en moyenne, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles pourraient, en théorie, s'avérer considérables pour le gouvernement.

Si le Sénégal venait à dépendre du pétrole, l'afflux de capitaux étrangers lié à la production du pétrole et du gaz pourrait causer de sérieux problèmes macroéconomiques. Cette situation présente quelques risques, notamment le syndrome hollandais, des investissements de qualité moindre caractérisés par une plus grande volatilité des dépenses et un gouvernement qui se concentre sur le secteur des ressources naturelles plutôt que sur une croissance économique diversifiée. En outre, dans les pays qui dépendent du pétrole, les institutions publiques

spécialisées telles que les compagnies pétrolières nationales ont tendance à absorber d'importantes quantités de ressources.³ Ainsi, certains types de Fonds et d'autres arrangements institutionnels peuvent contribuer à relever ces défis. Toutes les recommandations en matière de gestion de ces revenus seront formulées selon les risques les plus probables, en se basant sur des prévisions réalistes desdites revenus.

Quelle que soit l'importance de ces revenus, il existe un certain nombre de Fonds et de mécanismes qui peuvent inciter le gouvernement à les utiliser pour l'intérêt général. Plusieurs de ces instruments et mécanismes financiers sont présentés dans le présent document qui vise à informer le Gouvernement du Sénégal sur les options stratégiques disponibles pour promouvoir le développement durable au moyen de la gestion des ressources pétrolières et gazières.

La section 1 du présent document traite des normes internationales et principes relatifs à la gestion et à la distribution des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. Elle aborde les problèmes macroéconomiques et de gouvernance, en particulier le rôle des entreprises publiques et des collectivités locales. La section 2 aborde la question de la bonne gouvernance des Fonds extrabudgétaires, fréquemment utilisés par les pays riches en ressources naturelles. Ces Fonds englobent les Fonds souverains, les banques de développement / les Fonds d'investissement nationaux, les Fonds d'affectation, les Fonds de développement communautaire et les Fonds de fermeture. Les avantages et les risques potentiels des différents modèles sont discutés en s'appuyant sur de nombreux exemples tirés de différents pays. La section 3 examine les autres mesures à disposition pour lutter contre les impacts environnementaux et sociaux des activités extractives. Les études d'impact environnemental et social, l'indemnisation des propriétaires fonciers locaux, les règles à contenu local, les infrastructures partagées et les contributions sociales obligatoires et facultatives payées par les entreprises sont au nombre des politiques examinées dans cette section. La dernière section conclut et recommande plusieurs options stratégiques aux fins d'examen par le Gouvernement du Sénégal.

1 Holle Energy (2017) *Energy Sector Analysis Senegal: Petroleum and Gas*, Netherlands Enterprise Agency, Ministry of Foreign Affairs; <http://www.offshore-technology.com/projects/sne-deepwater-oil-field/>

2 Données tirées de l'Initiative sur la transparence des industries extractives, consultée le 30 octobre 2017.

3 NRG (2015) *The Resource Curse*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-resource-curse>.

PRINCIPES ET NORMES INTERNATIONALES DE GESTION ET DE RÉPARTITION DES REVENUS TIRÉS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES

CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX REVENUS TIRÉS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES NON RENOUVELABLES

La gestion des revenus budgétaires est l'une des principales responsabilités de tout gouvernement. Les gouvernements doivent mettre en place des systèmes et des règles pour réguler le contrôle des fonds publics et la distribution des revenus. Néanmoins, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables ont des caractéristiques propres limitant les options de gestion ou rendant certains choix plus appropriés que d'autres.

Premièrement, la production de pétrole, de gaz et de minéraux est localisée dans une zone précise et génère de superprofits. Si les fabricants peuvent s'établir ailleurs pour échapper à une réglementation trop contraignante ou une fiscalité plus élevée, ce n'est pas le cas des entreprises qui exploitent les ressources naturelles non renouvelables car elles perçoivent d'importantes rentes. Plusieurs conséquences sont à noter. Par exemple, les gouvernements disposent d'une influence accrue pour négocier de meilleurs accords avec les opérateurs privés dans le secteur des ressources naturelles qu'avec ceux du secteur manufacturier. En outre, les collectivités locales qui vivent à la périphérie immédiate des mines ou des champs pétrolifères ou gaziers ont de l'influence sur les gouvernements nationaux et les entreprises. Elles peuvent faire pression sur les gouvernements et les entreprises pour percevoir une part des bénéfices provenant des mines ou des champs pétrolifères. Cela augmente la probabilité de survenance d'un conflit aux alentours d'une mine ou d'un champ.

Deuxièmement, les projets d'exploitation des ressources naturelles peuvent accroître soudainement

les revenus budgétaires et constituer une part importante des recettes publiques. Par exemple, l'entrée en production du champ pétrolifère et du gisement de gaz de Bayu-Undan, au Timor-Leste, a provoqué un afflux massif de devises étrangères dans l'économie à la fin des années 2000. L'arrivée subite d'une manne financière se produit dans une nouvelle mine ou un champ pétrolifère ou gazier généralement plusieurs années après l'entrée en production, souvent au cours de ce qu'il est convenu d'appeler le « pic de production ». Bien souvent, le gouvernement dépense la totalité de cette manne financière sans en réserver une partie ou rembourser la dette publique. Alors que les fonctionnaires nationaux, les politiciens et le grand public peuvent s'attendre à ce que les dépenses améliorent les écoles, l'électricité et les autres services publics, les retombées peuvent être toutes autres et se traduire par une hausse des salaires et des prix intérieurs qui empêchent la production de résultats de développement importants. L'afflux de fonds est susceptible de conduire à l'appréciation du taux de change et de nuire ainsi aux exportateurs nationaux. Ces effets conjugués peuvent entraîner le déclin des industries non pétrolières ou non minières, et la baisse du niveau de vie de ceux qui n'ont aucun lien avec le secteur des ressources exploitées.⁴ Ce phénomène est communément appelé « syndrome hollandais ».⁵

Les effets du syndrome hollandais sont tangibles en Angola, en Azerbaïdjan, en Iran, en Russie, à Trinité-et-Tobago, au Venezuela⁶, au Brésil, en Indonésie et au Pérou.⁷ En revanche, il n'existe aucun signe du syndrome hollandais au Ghana, au Mozambique et en Tanzanie⁸ où les revenus du pétrole ou du gaz sont trop bas pour avoir un tel effet.

L'étendue des dommages provoqués par le syndrome hollandais dépend, en partie, de la « capacité d'absorption » de l'économie et du gouvernement.⁹ Si l'économie et le gouvernement peuvent facilement absorber l'afflux de fonds, les effets du

4 Van der Ploeg, Frederick and Venables, Anthony J., (2013) *Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics*, OxCarre Research Paper 52, University of Oxford and CEPR.

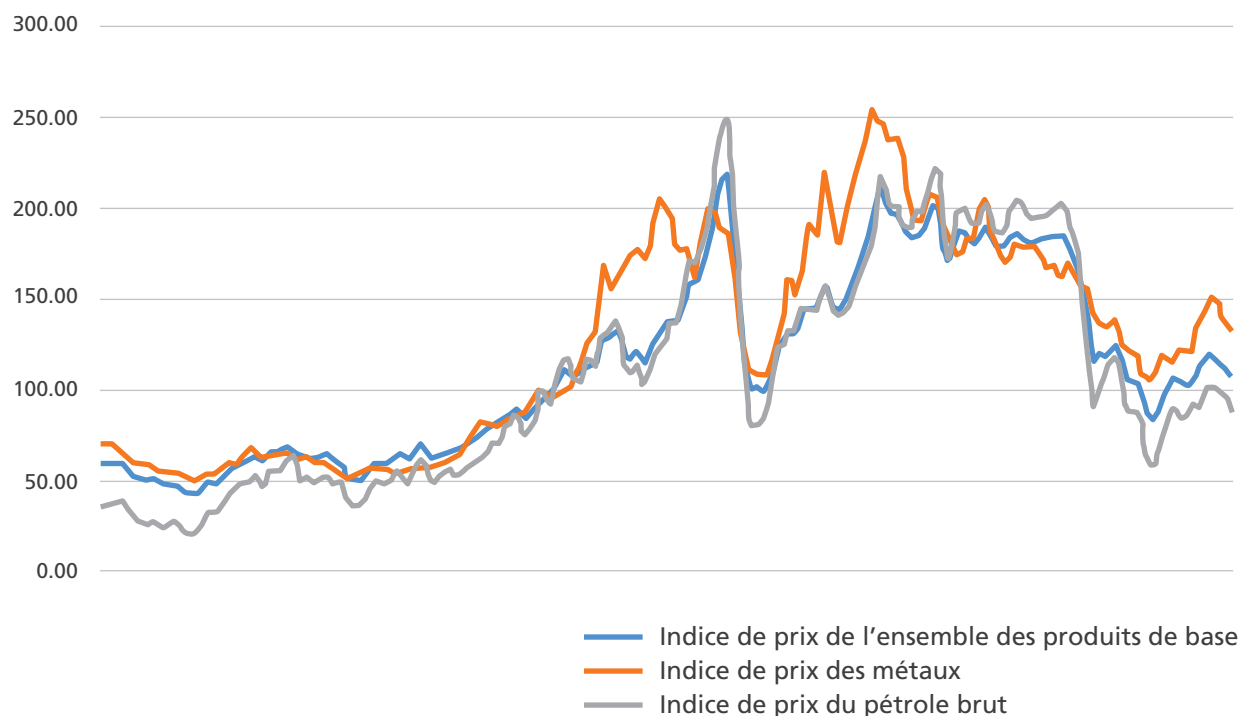
5 Le « syndrome hollandais » se réfère à la désindustrialisation de l'économie, laquelle peut survenir suite à un important afflux de capitaux. Le syndrome se manifeste suite à l'appréciation du taux de change effectif qui accroît le prix des exportations, ainsi que par le transfert du travail et du capital des autres industries vers le « secteur en forte expansion », tel que les secteurs pétrolier et gazier. L'afflux de capitaux doit être considérable pour provoquer le syndrome hollandais.

6 Based on World Bank data (% of GDP from manufacturing and agriculture) and real effective exchange rate data (IMF).

7 Jim Cust and Claudia Viale (2016) *Is There Evidence for a Subnational Resource Curse?*, NRG Policy Paper. <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/thereevidence-subnational-resource-curse>.

8 Based on World Bank data (% of GDP from manufacturing and agriculture) and real effective exchange rate data (IMF).

9 Van der Ploeg, Frederick and Venables, Anthony J., (2013) *Absorbing a windfall of foreign exchange: Dutch disease dynamics*, OxCarre Research Paper 52, University of Oxford and CEPR.

Figure 1. Volatilité des prix des produits de base (2005 = 100) (Source : FMI)

syndrome hollandais peuvent être atténués. La capacité à surmonter ce syndrome dépend en partie de l'expertise du secteur public local en matière de planification de budgets, d'évaluation de projets et d'exécution efficace d'appels d'offres publics, mais également du nombre et de la qualité des ingénieurs, des ouvriers du bâtiment, des enseignants ou des médecins à disposition pour absorber les nouvelles dépenses du gouvernement.¹⁰

Un problème secondaire lié à l'afflux de revenus importants et soudains est qu'ils peuvent, comme c'est souvent le cas, être à l'origine d'un conflit important entre les groupes politiques, chacun essayant de s'emparer d'une portion des rentes économiques. Ce problème est généralement amplifié par les attentes démesurément optimistes concernant l'importance de la manne financière. Cette « malédiction des ressources naturelles », se manifeste par des dépenses excédentaires et des conflits politiques sur les ressources dès que leur découverte est annoncée, soit avant même le démarrage de la production. Elle provoque une baisse de 1 pour cent environ de la croissance à long terme.¹¹

Troisièmement, les prix et la production des produits de base sont instables. Les prix sont particulièrement volatils et le sont devenus davantage depuis le milieu des années 2000, comme il ressort de la figure 1. L'enjeu politique réside dans la façon de gérer cette volatilité. Les dépenses du gouvernement sont généralement directement liées aux recettes publiques, ce qui signifie que souvent ces dépenses augmentent ou baissent en fonction des fluctuations des recettes. Une augmentation brusque des dépenses, due par exemple à une manne financière pétrolière, peut conduire à la prise de mauvaises décisions de dépenses publiques. En effet, ces dépenses peuvent, par exemple, être concentrées sur la construction de salles de concert, de nouveaux aéroports et d'autres projets de legs (susceptibles d'être de mauvaise qualité sachant qu'il faut plus d'une année pour bien planifier et mettre en œuvre un projet) plutôt que le financement de projets réfléchis dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement, de l'éducation ou de l'électricité. Lorsque les revenus baissent, les gouvernements doivent souvent faire face à diverses conséquences telles que des crises d'endettement ainsi que l'incapacité de payer les traitements des

10 Les effets du syndrome hollandais peuvent également être atténués de trois manières: la stérilisation fiscale (le gouvernement épargne les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles sous forme d'avoirs étrangers par le biais d'un Fonds de ressources naturelles), la stérilisation monétaire (la banque centrale épargne les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles sous forme de réserves en devises) ou la sortie des revenus hors du pays par le biais de la fuite des capitaux.

11 Cust, James and David Mihalyi (2017) *Evidence for a Resource Curse?* World Bank Policy Research Working Paper 8140.

fonctionnaires ou de financer le fonctionnement et la maintenance des nouvelles infrastructures. L'impact sur le secteur privé peut être tout aussi désastreux du fait que les entreprises investissent dès qu'elles se voient confier des marchés publics ou réduisent leurs activités et font donc faillite lorsque le gouvernement cesse de leur procurer des contrats.¹²

Quatrièmement, le pétrole, le gaz et les minerais sont des ressources limitées ou non renouvelables. Certains champs pétrolifères ou grandes mines génèrent des revenus importants durant une décennie seulement, alors que d'autres génèrent des recettes à plus long terme. Cela signifie que les gouvernements ne disposent que d'une seule occasion pour bien les dépenser ou les mettre en réserve. Pourtant, un grand nombre de pays riches en ressources n'épargnent pas, n'investissent pas ou ne remboursent pas leurs

dettes publiques au profit des générations futures lorsqu'ils touchent leur manne financière, ce qui conduit à une longue période de prospérité suivie d'une récession économique voire d'une dépression. Nauru, un pays riche en minerais (phosphate), en est un exemple typique. Il a consommé toute sa richesse minérale plutôt que d'épargner ou d'investir. Après le lancement de la production à grande échelle, il est passé d'un des pays les plus pauvres au monde à l'un des plus riches, avec un PIB atteignant un pic de 25 500 dollars US par habitant (dollars 2005) en 1973. Dès 2007, il est redevenu l'un des pays les plus pauvres au monde avec un PIB inférieur à 1 900 dollars US par habitant. Son économie ne s'est jamais relevée.¹³ Cet exemple met en évidence la nécessité pour les pays riches en ressources d'investir la manne financière issue des ressources dans les services publics et les



12 Perry, Guillermo E. "Fiscal Rules and Procyclicality." In *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence*, eds. Guillermo Perry, Luis Servén and Rodrigo Suescun, Washington, D.C.: World Bank, 2008.

Aizenman J., Pinto B. (Eds.) (2005), *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, Cambridge University Press, World Bank 2005.

13 Bauer, Andrew (2014) "Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule" in *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRG-CCSI.

infrastructures qui permettront de développer l'économie, ou dans des actifs financiers, plutôt que de tout consacrer aux dépenses courantes.

Ces quatre caractéristiques, à savoir la spécificité de l'emplacement, des rentes importantes et soudaines, la volatilité des prix et de la production, et le caractère limité des ressources, suggèrent que les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables pourraient être gérés différemment des autres types de revenus. Savoir si cette suggestion est applicable dépend de l'importance des montants des revenus tirés de l'exploitation des ressources par rapport aux autres revenus budgétaires ou à la taille de l'économie nationale. Si les revenus sont suffisamment importants pour nécessiter un traitement particulier, il existe plusieurs options stratégiques à la disposition des gouvernements pour améliorer la gouvernance des ressources. Les trois ensembles de politiques examinées dans le présent document sont celles qui visent à améliorer la gestion macroéconomique, les entreprises publiques et la distribution des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles aux collectivités locales.

GESTION MACROÉCONOMIQUE: OBJECTIFS, RISQUES ET OPTIONS STRATÉGIQUES

Les gouvernements s'efforcent généralement d'améliorer la qualité de vie de leurs citoyens, ce qui peut impliquer de poursuivre différents objectifs spécifiques primordiaux. Il peut s'agir d'augmenter la croissance du PIB, de réduire la pauvreté, de créer des emplois, de maintenir le taux d'inflation stable et à un faible niveau, de créer un environnement économique propice et de fournir des services publics de qualité à tous. Lorsqu'ils planifient la façon de dépenser les fonds pour atteindre ces objectifs, les gouvernements trouvent souvent utiles d'adopter un cadre macroéconomique.

Schématiquement, un cadre macroéconomique est un groupe de règles qui guident l'ensemble des dépenses: épargne, emprunt, production de revenus et gestion des finances publiques. Les décisions en matière de finances publiques sont compliquées à prendre dans les environnements dépendant des ressources naturelles et souffrant des problèmes susmentionnés, notamment de la volatilité des revenus, de dépenses excédentaires et d'une hausse des devises étrangères inondant l'économie. Les cadres macroéconomiques dans les pays dépendant des ressources naturelles doivent, par conséquent, concilier deux objectifs principaux : la viabilité budgétaire et le lissage des dépenses.

La viabilité budgétaire fait référence à la capacité du

gouvernement à maintenir les dépenses courantes et les politiques des revenus à long terme tout en assurant le service de sa dette publique. Alors que chaque gouvernement connaît un seuil de tolérance à l'endettement différent, prévenir les crises d'endettement oblige, en général, à limiter la hausse des dépenses pour qu'elles ne diffèrent pas trop de celle des revenus budgétaires, et à veiller à ce que les dépenses publiques génèrent une croissance stable qui augmente le recouvrement des impôts. En d'autres termes, la viabilité budgétaire est partiellement tributaire d'investissements publics de grande qualité plutôt que d'achats publics en projets de legs improductifs tels que des monuments, des stades ou d'autres infrastructures de prestige.

Le lissage des dépenses consiste à découpler les recettes publiques des dépenses, comme c'est le cas dans des pays comme l'Arabie saoudite, le Chili, la Norvège et le Pérou. Ces gouvernements se sont engagés à veiller à une augmentation lente mais constante des dépenses publiques annuelles malgré les importantes augmentations et diminutions interannuelles des revenus budgétaires.

Le lissage des revenus budgétaires à court, moyen et long termes peut constituer la politique budgétaire la plus importante pour le Sénégal qui commence à produire du pétrole et du gaz à une échelle commerciale. Les dépenses budgétaires hautement volatiles créent de fortes incitations à mal dépenser les fonds. L'augmentation des revenus pétroliers et miniers est souvent considérée comme permanente et devant être dépensée immédiatement, ce qui incite les gouvernements à réaliser des dépenses en matière de projets de legs comme des fontaines et des bâtiments publics coûteux. Cette surconsommation et le sous-investissement partent du principe que les bons moments durent éternellement, mais l'histoire (et la géologie) montre le contraire. Lorsque les dépenses augmentent trop rapidement, il est difficile pour l'administration de les rééquilibrer, ce qui peut conduire à la mauvaise conception, mise au point et réalisation des projets d'immobilisation.

En revanche, parce qu'une baisse des revenus est considérée comme temporaire, cela conduit à une augmentation de l'endettement public ou à des réductions des dépenses publiques, laissant ainsi des routes inachevées ou des bâtiments non entretenus. Les gouvernements riches en ressources prennent rarement le temps de planifier les investissements capables de promouvoir le développement économique durable et d'avoir des retombées positives pour la population pendant des années. En Azerbaïdjan, par exemple, bien que 29 pour cent de la population rurale n'aient pas accès à l'eau potable et que les dépenses dans l'éducation représentent seulement 11 pour cent du budget, le gouvernement a consacré des milliards de dollars à la construction

de nouveaux stades, d'un siège pour leur Fonds souverain, d'une salle de concert et d'un centre de conférences ; toutes ces dépenses ont été planifiées au temps où les revenus pétroliers étaient élevés.¹⁴

La viabilité budgétaire et le lissage des dépenses peuvent être favorisés par l'adoption d'une **règle budgétaire** légale. Une règle budgétaire est une contrainte permanente sur les finances publiques, définie par un objectif chiffré. Les règles budgétaires peuvent servir de mécanisme d'engagement, contraignant les gouvernements successifs à atteindre un objectif budgétaire à long terme et, par conséquent, à avoir une vision à long terme de la gestion des finances publiques.¹⁵

Il existe, en général, quatre types de règles budgétaires:¹⁶

- **Règles d'équilibre budgétaire** : Plafonnement aux soldes budgétaires globaux, primaires, courants sur le plan effectif ou structurel. Cela signifie que les dépenses, comprenant ou non les remboursements de la dette, doivent être égales aux recettes sur une période donnée. Citons la règle d'équilibre budgétaire du Chili qui fait obligation au gouvernement central d'enregistrer un excédent structurel de 1 pour cent du PIB ; et celle de la Mongolie selon laquelle le déficit structurel ne peut pas dépasser 2 pour cent du PIB.
- **Règles des dépenses** : Plafonnement aux dépenses totales, primaires ou courantes, soit en termes absolus, selon les taux de croissance, soit en pourcentage du PIB. Citons la règle des dépenses du Pérou selon laquelle la croissance réelle des dépenses courantes est plafonnée à 4 pour cent par an ; et celle du Botswana qui exige un ratio dépenses publiques/PIB plafonné à 40 pour cent.
- **Règles d'endettement** : Plafonnement à l'endettement public sous forme de pourcentage du PIB. Citons la règle d'endettement de l'Indonésie selon laquelle le total de l'endettement du gouvernement central et des gouvernements locaux ne doit pas dépasser 60 pour cent du PIB ; et celle de la Mongolie selon laquelle l'endettement public ne peut pas franchir la barre des 40 pour cent du PIB.
- **Règles des recettes** : Plafonnement des recettes globales ou des revenus provenant d'une source

donnée comme les secteurs pétrolier, gazier ou minier, et entrant dans la trésorerie. Citons la règle des recettes du Ghana selon laquelle un maximum de 70 pour cent de la moyenne des recettes pétrolières sur 7 ans est inscrit au budget. Un maximum de 21 pour cent est affecté à un Fonds de stabilisation et un minimum de 9 pour cent, à un Fonds du patrimoine pour en faire bénéficier les générations futures. Citons également la règle des recettes du Kazakhstan selon laquelle 8 milliards de dollars US plus/moins 15 pour cent (en fonction de la croissance économique) des recettes sont transférées, chaque année, du Fonds National vers le budget ; et celle du Timor-Leste selon laquelle les recettes inscrites au budget en provenance du Fonds pétrolier ne peuvent pas dépasser 3 pour cent de la richesse pétrolière nationale.¹⁷

Bien que le Sénégal ne dispose pas de ses propres règles budgétaires, il relève du budget équilibré et des règles d'endettement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). La règle d'équilibre budgétaire stipule que le Sénégal et les autres pays d'Afrique de l'Ouest francophones doivent enregistrer un déficit budgétaire inférieur à 3 pour cent du PIB, sans compter les subventions budgétaires et les dépenses en capital réalisées sur financement extérieur. Le ratio de la dette au PIB nominal doit demeurer inférieur à 70 pour cent du PIB.¹⁸ Le Sénégal est l'un des trois seuls pays de l'UEMOA, avec le Burkina Faso et le Niger, à avoir atteint ses objectifs en 2016, bien que les chiffres officiels du déficit au Sénégal n'incluent pas les dépenses non budgétaires. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), le déficit budgétaire réel du Sénégal était de 4,2 pour cent en 2016.¹⁹

Alors que les gouvernements peuvent édicter des règles budgétaires par voie législative, ils suivent parfois une étape intermédiaire en adoptant un cadre budgétaire à moyen terme. Les ministères des Finances peuvent créer des enveloppes budgétaires pluriannuelles qui aident les gouvernements à contrôler les finances publiques et à imposer une vision à moyen terme des budgets. Bien que ne remplaçant pas une règle budgétaire, un cadre budgétaire à moyen terme peut contribuer à promouvoir la viabilité budgétaire et lisser les dépenses budgétaires.

14 Bauer, Andrew (2013) *Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management*. Natural Resource Governance Institute.

15 Ibid.

16 Bauer, Andrew (2014) "Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule" in *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRG-CCSI.

17 Based on peer reviewed case studies available at: <https://resourcegovernance.org/natural-resource-funds>.

18 IMF (2017) *Fiscal Rules at a Glance*. En ligne: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.

19 IMF (2017) *Senegal: Fourth Review Under the Policy Support Instrument*. En ligne: <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/24/Senegal-Fourth-Review-Under-the-Policy-Support-Instrument-and-Request-for-an-Extension-of-45115>.

ENTREPRISES PUBLIQUES : TYPES, OBJECTIFS, RISQUES ET OPTIONS STRATÉGIQUES

La plupart des pays producteurs de pétrole détiennent des compagnies pétrolières nationales. Il en est de même pour le Sénégal. Petrosen fait office d'organisme de régulation, de promoteur et d'actionnaire ordinaire du secteur pétrolier pour le compte du gouvernement. En outre, il élabore et négocie toutes les conventions pétrolières et les contrats de partage de la production signés par les entreprises et le ministère de l'Energie, et intervient dans les raffineries. Petrosen a droit à une participation de 10 à 20 pour cent dans n'importe quel projet pétrolier et gazier ; droit que l'entreprise a fait valoir dans les champs de Sangomar, de Tortue et de Teranga.²⁰

Les compagnies pétrolières nationales peuvent avoir tout ou partie des mandats suivants :

- **Commercial** : La compagnie peut vendre la quote-part de pétrole brut du gouvernement et/ou gérer la participation ordinaire de l'Etat dans le capital.
- **Opérationnel** : La compagnie peut prendre directement part aux opérations du secteur pétrolier, par exemple en forant, en gérant un champ ou en fournissant du matériel.
- **Réglementaire** : La compagnie peut négocier les licences et les contrats pétroliers et gaziers, contrôler la conformité et veiller à l'application des clauses contractuelles légiférées.
- **Développement** : La compagnie peut être chargée de former les ressortissants dans les compétences requises dans le secteur pétrolier ou de contribuer au développement économique dans les zones de production.

Alors que certaines compagnies pétrolières nationales exécutent plusieurs de ces mandats simultanément, telles que Sonangol pour l'Angola et MOGE pour le Myanmar, d'autres ont séparé leur rôle réglementaire de leur rôle opérationnel afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Les compagnies pétrolières nationales les plus efficaces, telles que Statoil pour la Norvège et Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF) pour l'Argentine, sont des entités purement commerciales et opérationnelles.

Les compagnies pétrolières nationales jouent

généralement un rôle important en matière de gestion des revenus pétroliers en les percevant et en les gérant pour le compte de l'État. En outre, elles en retiennent souvent une partie à des fins de réinvestissement. Bien que la rétention des revenus puisse encourager les compagnies à consolider leurs activités et contribuer au développement économique, chaque dollar ou franc encaissé par la compagnie équivaut à un dollar ou à un franc non perçu par le Trésor public et, par conséquent, non affecté aux dépenses en matière de services publics comme l'éducation ou les soins de santé. Aussi, l'accroissement de l'efficacité des compagnies pétrolières nationales et la promulgation d'une règle de rétention des revenus appropriée s'avèrent essentiels à une gestion efficace des recettes dans les pays producteurs de pétrole.

Il existe quatre risques spécifiques liés aux compagnies pétrolières nationales. Premièrement, les coûts de production sont élevés et les recettes par baril produit sont moindres, généralement dues à des contrats pétroliers mal négociés. Cela peut coûter au gouvernement des millions voire des milliards de dollars US par an. Statistiquement, les compagnies pétrolières nationales sont moins efficaces que les entreprises du secteur privé. La compagnie indienne ADNOC ONGC, la compagnie russe Gazprom et la compagnie d'Abu Dhabi ADNOC sont quelques-unes des entreprises les plus inefficaces au niveau mondial, par rapport à Chevron, Exxon Mobil et BP, qui font partie des plus efficaces.²¹ Dans un exemple récent, le mauvais contrat conclu en 2011 par la compagnie nigérienne National Petroleum Corporation (NNPC), qui a troqué du pétrole contre des produits de moindre valeur, a coûté pas moins de 381 millions de dollars US à l'État.²²

Cela ne signifie pas que les compagnies pétrolières nationales devraient être évaluées en fonction du seul critère d'inefficacité. La compagnie chinoise CNOOC emploie plus que le nombre de travailleurs dont elle a besoin dans le but de former des travailleurs chinois dans le secteur pétrolier. Cependant, la différence entre l'inefficacité des compagnies pétrolières nationales et l'inefficacité des compagnies pétrolières privées réside dans le fait que l'inefficacité de ces compagnies privées affecte ses actionnaires alors que celle des compagnies pétrolières nationales touche plus les services publics.

Deuxièmement, plusieurs compagnies pétrolières nationales disposent de ce qu'il est convenu d'appeler

20 Holle Energy (2017) *Energy Sector Analysis Senegal: Petroleum and Gas*, Netherlands Enterprise Agency, Ministry of Foreign Affairs.

21 Nadeja Makarova Victor (2007) *On Measuring the Performance of National Oil Companies (NOCs)*, Stanford University Program on Energy and Sustainable Development, Working Paper #64. En ligne: http://iis-db.stanford.edu/pubs/21984/WP64%2C_Nadja_Victor%2C_NOC_Statistics_20070926.pdf.

22 Alex Gillies et al. (2015) *Inside NNPC Oil Sales*. Natural Resource Governance Institute. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/inside-nnpc-oil-sales-case-reform-nigeria>.

les « responsabilités quasi budgétaires ». Il leur est demandé de financer des dépenses dans les secteurs non pétroliers, comme des écoles, des routes ou des subventions au gaz. Il se peut aussi qu'elles utilisent leurs revenus retenus pour réaliser des investissements dans les secteurs non pétroliers. Par exemple, la Ghana National Petroleum Company a « investi » dans la société de télécommunications Airtel, dans un motel situé dans le Parc national de Mole et dans les Black Stars, l'équipe nationale de football. La compagnie pétrolière nationale du Venezuela PDVSA dépense plus de fonds en programmes sociaux qu'en activités pétrolières. Ces responsabilités quasi budgétaires coûtent parfois aux contribuables des millions voire des milliards de dollars par an et se soustraient au contrôle parlementaire et aux systèmes d'achats publics normaux qui contribuent au contrôle de la corruption ou du clientélisme.

Troisièmement, les engagements financiers contractés par les compagnies pétrolières nationales font parfois courir un risque énorme à l'État. Par exemple, la compagnie mexicaine PEMEX a dépensé plus de 127 milliards de dollars US dans des engagements de retraite, dont un tiers a été repris par l'État durant les récentes réformes énergétiques. Dans un autre exemple, la compagnie publique du Myanmar MOGE a emprunté environ 2 milliards de dollars US en valeurs étrangères auprès des banques publiques chinoises au taux d'intérêt de 4,5 pour cent, soit à un taux bien au-dessus du taux d'intérêt des autres prêts accordés par l'État. À nouveau, ces engagements ne permettent pas d'allouer des millions et des milliards de dollars aux dépenses dans les services publics.

Quatrièmement, de nombreuses compagnies pétrolières nationales retiennent trop de fonds dans leurs comptes bancaires sans justification. Par exemple, la Nigerian Petroleum Development Company, la branche de la Nigeria National Petroleum Corporation opérant en amont, a retenu 6,82 milliards de dollars US pendant 19 mois, à compter de 2012-13, sans coûts d'exploitation importants. Il n'a été fourni aucune justification ou explication sur la manière dont l'argent a été dépensé.²³

Les gouvernements disposent de plusieurs options stratégiques pour minimiser ces risques de mauvaise gestion des revenus et consolider leur société nationale pétrolière. En particulier, la législation peut limiter le montant de fonds qu'une compagnie pétrolière nationale qui peut être retenu ou alloué par le biais du processus budgétaire. La compagnie pétrolière nationale du Koweït, par exemple,

retient seulement ses coûts, 50 centimes par baril produit et les bénéfices des ventes aux raffineries. Alternativement, la législation pourrait plafonner le montant des revenus retenus par l'entreprise, sous réserve de l'approbation du Parlement, comme dans le cas du Ghana.

Une autre option stratégique consiste à renforcer la diffusion des données et le contrôle de la compagnie pétrolière nationale. Les administrations centrales (par exemple, le ministère des Finances), le Parlement et les auditeurs externes indépendants devraient tous avoir accès aux contrats et aux données financières au sein de l'entreprise. Ces données devraient être analysées et des mesures devraient être prises en cas de faute ou d'inefficacité. Les activités des entreprises et les informations financières devraient également être rendues publiques. Malheureusement, seule une poignée de compagnies pétrolières nationales dans le monde répondent aux normes élevées de transparence et de contrôle applicables aux compagnies pétrolières nationales. Selon les données de 2017 du Natural Resource Governance Institute, l'Argentine, l'Inde et la Norvège disposent de certaines des normes les plus élevées. À l'inverse, des normes de la Guinée équatoriale, du Gabon et du Turkménistan sont parmi les moins élevées.²⁴ Actuellement, peu d'informations publiques ont été divulguées sur les activités et les finances de Petrosen.

Enfin, les compagnies pétrolières nationales pourraient bénéficier du contrôle exercé par des conseils d'administration indépendants et professionnels, et être supervisées par une autorité de contrôle du secteur pétrolier indépendante, comme c'est le cas en Colombie et en Norvège.

DISTRIBUTION DES REVENUS TIRÉS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES : PRINCIPES ET NORMES

Dans presque tous les pays, les collectivités locales reçoivent des fonds publics provenant à la fois de la perception des impôts directs et des transferts du gouvernement national. Dans la plupart des pays, l'affectation des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables ne diffère pas de celle des autres revenus. Néanmoins, dans plus de 30 pays, dont la plupart sont riches en ressources naturelles, la distribution des revenus tirés de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables est gouvernée par un ensemble de

23 Ibid.

24 NRG (2017) Resource Governance Index. En ligne: <http://resourcegovernanceindex.org/>.



règles qui diffèrent de celles régissant la distribution des revenus généraux.²⁵

Dans la majorité de ces pays, les revenus des secteurs pétrolier, gazier et minier sont perçus par le gouvernement national et rétrocédés à leur zone de provenance ou aux zones adjacentes. En Afrique, l'Angola, le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, Madagascar, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC), le Sud Soudan et le Tchad, ont adopté un système de transferts intergouvernementaux « basé sur la dérivation » pour tout ou partie de leurs revenus pétroliers, gaziers ou miniers.²⁶ Certaines collectivités locales riches en ressources sont extrêmement dépendantes de ces transferts. Au Nigeria, par exemple, plus de 80 pour cent des budgets de certains états dépendent des transferts de revenus tirés de l'exploitation des ressources effectués par le gouvernement central.²⁷

Quelques pays transfèrent également une partie de leurs revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles aux collectivités locales en utilisant une formule « basée sur des indicateurs ». Dans ces pays, le gouvernement national distribue ces revenus aux autorités locales sur la base d'un ensemble d'indicateurs objectifs, tels que la population, la production de revenus, le niveau de pauvreté ou des caractéristiques géographiques (l'éloignement, par exemple), indépendamment du lieu d'exploitation des ressources naturelles. L'Équateur, le Mexique, la Mongolie et l'Ouganda sont des exemples de pays qui utilisent des formules de répartition des revenus issus de l'exploitation des ressources basées sur des indicateurs.²⁸

Dans un autre groupe de pays, formé par l'Argentine, l'Australie, le Canada, la Chine, l'Inde, les Émirats arabes unis et les États-Unis, les administrations locales prélèvent des revenus importants directement au niveau des compagnies pétrolières, gazières et minières. L'impôt direct prélevé sur le secteur des ressources naturelles peut représenter une part importante des budgets locaux. Par exemple, de 2012 à 2014, plus de 25 pour cent des revenus budgétaires

totaux encaissés en Alberta, au Canada, provenaient de l'impôt pétrolier direct. En 2014, aux États-Unis, les taxes de séparation provenant du secteur pétrolier représentaient 72 pour cent des revenus budgétaires totaux en Alaska, contre 54 pour cent au Dakota du Nord et 39 pour cent dans le Wyoming.²⁹

Ces systèmes de répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles peuvent accroître le niveau de vie et réduire la pauvreté dans les régions riches en ressources, fournir un financement supplémentaire aux gouvernements dans les régions pauvres ou mal desservies, et indemniser les populations des zones négativement affectées par les impacts sociaux et environnementaux résultant de l'exploitation et de l'épuisement des ressources naturelles. Par exemple, après des années de récession suite à l'effondrement de la pêche, la prospérité économique a été redressée à Terre-Neuve, au Canada, dans le milieu des années 2000, grâce à la conclusion d'un accord garantissant à la province une part importante des revenus générés par l'exploitation du pétrole en mer. L'État américain de Californie prélève une taxe calculée sur le volume de pétrole et de gaz naturel et les fonds de cette taxe sont transférés au ministère de la Conservation en guise de paiement compensatoire pour les dégâts causés à l'environnement.³⁰

La répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles peut également aider à répondre aux revendications des groupes locaux relatives aux ressources naturelles et contribuer à une paix durable dans les régions qui souffrent de conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles. Par exemple, les « droits » locaux à une part des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles ont été codifiés dans les constitutions et législations de l'Argentine, de la Colombie, de la Malaisie et du Sud Soudan. En Indonésie, des accords spéciaux en matière de répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles conclus avec les régions d'Aceh et de Papouasie occidentale ont contribué à mettre fin à un conflit qui a duré plusieurs années.³¹

Par ailleurs, les systèmes de partage des revenus

25 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

26 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

27 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

28 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

29 Ibid.

30 Ibid.

31 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

peuvent créer des incitations perverses pour les administrations locales qui s'efforcent d'utiliser les richesses des ressources naturelles pour le bien-être des populations. Les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables sont connus pour leur volatilité, car ils répondent de façon imprévisible aux fluctuations des prix des produits de base, et pour leur finitude. Par conséquent, les transferts ou les prélèvements fiscaux importants liés à l'exploitation des ressources naturelles peuvent aggraver les cycles expansion-récession dans les régions productrices de minerais et avoir des répercussions désastreuses sur la croissance économique et le développement. Selon les études réalisées au Brésil, en Colombie et au Pérou, l'allocation d'une importante partie des revenus pétroliers et miniers aux collectivités locales n'a pas permis de dynamiser la croissance économique ni d'améliorer les secteurs comme l'habitat, l'éducation et la santé. Au Brésil, l'accès à l'eau courante, le ramassage des ordures et le raccordement aux réseaux d'assainissement se sont détériorés avec l'augmentation des revenus pétroliers dans les caisses municipales.³² Quelques explications possibles de ce phénomène sont la corruption et la mauvaise gestion au sein des municipalités ainsi que le syndrome hollandais local, à savoir l'absorption des revenus en raison de la hausse des prix, plutôt que l'augmentation du nombre de projets et de services.

Des régimes de répartition des revenus mal conçus peuvent aussi aggraver les inégalités régionales. Par exemple, le régime de répartition des revenus du Brésil profite de manière disproportionnée à Rio de Janeiro, qui est riche en pétrole et qui est le troisième état le plus riche du pays en termes de PIB par habitant.³³

En outre, la mauvaise conception d'un régime de répartition des revenus a aggravé, plutôt que tempéré, les conflits dans certains pays. Ainsi, au Pérou, le système de répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles a alimenté des manifestations violentes. Dans le but de sécuriser des transferts budgétaires supplémentaires en provenance du gouvernement central, certains dirigeants locaux dans les régions minières ont tenté de prendre par la force le contrôle des municipalités hébergeant les mines.³⁴

Une étude portant sur les expériences internationales réalisée par l'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a identifié un certain nombre de tendances des régimes juridiques et des formules de répartition des revenus, et examiné les types de systèmes les plus efficaces. Sur la base de cette étude, le rapport fournit des options stratégiques visant à élaborer et à mettre en œuvre des systèmes de répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles efficaces, équitables et stables. Parmi ces options stratégiques figurent :³⁵

Les sources de revenus : *“Un gouvernement prélève des revenus des industries extractives grâce à différents instruments budgétaires, y compris les redevances, les impôts sur le revenu des sociétés et l'impôt foncier. En affectant et en transférant les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles aux autorités locales, les gouvernements peuvent évaluer la facilité de calculer, de prélever et de vérifier des sources de revenus données. Par exemple, les redevances sont généralement plus simples à calculer, à percevoir et à vérifier que l'impôt sur le revenu des sociétés.”*

Les responsabilités en matière de dépenses : *“En général, la décentralisation des revenus budgétaires doit être alignée, pour une bonne part, avec les coûts d'approvisionnement en services publics selon les affectations de dépenses locales. L'alignement empêche les augmentations salariales non viables au sein du secteur public ainsi que l'inflation locale et les dépenses peu économiques en matière d'infrastructures, lorsque les revenus dépassent largement le montant des dépenses locales. L'alignement contribue également à lutter contre la pénurie de services publics essentiels lorsque les revenus ne peuvent couvrir les dépenses locales.”*

Le lissage des dépenses budgétaires : *“D'importants transferts imprévus des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles peuvent déstabiliser une économie locale. Les cycles d'expansion et de ralentissement affectent également la croissance économique car les gouvernements ont tendance à dépenser dans des projets ostentatoires durant les périodes de haute conjoncture et à ne pas planifier correctement les périodes de récession. Par conséquent, il incombe aux gouvernements centraux*

32 Jim Cust and Claudia Viale (2016) *Is There Evidence for a Subnational Resource Curse?*, NRGI Policy Paper. <http://www.resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/therevidence-subnational-resource-curse>.

33 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

34 Javier Arellano-Yanguas (201) *Local politics, conflict and development in Peruvian mining regions*. Institute of Development Studies, University of Sussex.

35 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

de fournir une source de financement prévisible et lisse aux administrations locales ou de leur fournir les outils nécessaires pour faire face à la volatilité des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. Ceci peut consister à lisser les transferts intergouvernementaux aux collectivités locales; à leur permettre de parer à la volatilité des revenus tirés de l'exploitation des ressources de manière autonome à travers la gestion de la dette ; ou à mettre en réserve une partie de leurs revenus dans un Fonds souverain."

La recherche d'un consensus : "Forger un consensus sur une formule de répartition des revenus est extrêmement important pour garantir la stabilité de la formule et atteindre les objectifs du régime, notamment dans les environnements multi-ethniques et sensibles du point de vue politique. Si les principales parties prenantes ne s'entendent pas sur la formule et que celle-ci est tout de même appliquée, le régime pourrait être considéré comme illégitime et ne pas répondre aux préoccupations locales, exacerbant ainsi les tensions."

La transparence et le contrôle : "Les collectivités locales peuvent uniquement savoir si elles perçoivent leur part légale de revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles si elles sont en mesure de vérifier la valeur des revenus prélevés des mines et des champs pétrolifères dans leurs juridictions. Dans les juridictions où ces conditions n'existent pas, la confusion qui en résulte compromet les efforts déployés par les gouvernements nationaux pour partager les revenus tirés de l'exploitation des ressources d'une manière qui promeut la confiance entre les échelons du gouvernement ou, dans certains cas, assure une paix durable. Les données sur les revenus, en fonction des projets et des sources, doivent être mises à la disposition du public. Des audits indépendants portant sur les transferts de revenus et les entrées fiscales à l'échelle locale doivent être réalisés chaque année et les résultats doivent être divulgués."



BONNE GOUVERNANCE DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES

INTRODUCTION : TYPES, RISQUES ET OPTIONS STRATÉGIQUES

De nombreux pays utilisent des Fonds extrabudgétaires pour gérer les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. En effet, de nombreux gros producteurs pétroliers ont établi un Fonds spécial financé par les ressources naturelles. Pris ensemble, ces fonds génèrent annuellement des milliards de dollars US en revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles.

Dans certains cas, ces Fonds équivalent seulement à des comptes de la trésorerie de l'État, créés à des fins politiques pour démontrer une volonté de financer des dépenses spécifiques (ex : l'éducation) ou à des fins comptables. Ainsi, le Fonds général de développement local de la Mongolie financé par le pétrole et les minéraux, qui alloue des fonds aux collectivités locales, est simplement un compte du gouvernement. Dans d'autres cas, ce sont des institutions régies par des règles différentes de celles appliquées au reste des transactions financières du gouvernement, comme c'est le cas de l'Autorité libyenne d'investissement (LIA). Ces Fonds peuvent même disposer de leur propre personnel et statut juridique.

En se basant sur la définition du FMI, les Fonds extrabudgétaires équivalent, dans le présent document, à des « transactions gouvernementales générales, souvent régies par des accords bancaires et institutionnels distincts et ne figurant pas dans la loi de finances publiques (nationale) annuelle et les budgets des niveaux décentralisés du gouvernement ».³⁶

Il existe plusieurs raisons légitimes à la mise en place d'un Fonds extrabudgétaire par un gouvernement. Premièrement, les budgets traditionnels sont établis sur une base annuelle, alors que les fonds peuvent servir de Fonds pluriannuels. Le Fonds d'infrastructure du Timor-Leste est principalement un budget pluriannuel. Le Parlement doit approuver le budget du Fonds et les dépenses doivent être transférées grâce à des processus budgétaires

normaux. Néanmoins, le Fonds conserve toutes les sommes non dépensées à la fin de l'année. Depuis sa création, le Fonds d'infrastructure a financé des projets ayant permis d'électrifier 75 pour cent du territoire du Timor-Leste, de remettre en état des ports, d'irriguer trois régions et de paver de nombreuses voies publiques.³⁷

Deuxièmement, les Fonds peuvent être utilisés pour affecter les revenus à un but précis. Par exemple, le Texas Permanent University Fund (Fonds permanent universitaire du Texas), financé par les ventes de terres et de pétrole aux États-Unis, alloue les intérêts gagnés au système universitaire public de l'État. De façon similaire, le Forever Wild Trust Fund de l'Alabama (États-Unis), financé par les revenus pétroliers et gaziers de l'État à hauteur de 3 à 5 pour cent, affecte des fonds à la protection de l'environnement.

Troisièmement, les Fonds peuvent protéger une partie des revenus budgétaires contre toute ingérence politique. La plupart des Fonds de pension publics sont constitués en tant qu'entités extrabudgétaires afin de préserver cette réserve d'argent pour d'autres fins. Cela renforce la confiance des personnes âgées car elles recevront leurs pensions de retraite à taux plein durant de nombreuses années dans le futur. Le régime de pensions du Canada et le Fonds de réserve pour les retraites de la France sont de bons exemples de ce type de Fonds. Ces deux Fonds ont des objectifs clairs, des structures juridiques, des stratégies d'investissement, des codes de conduite applicables aux employés et aux responsables, et publient des rapports annuels et trimestriels exhaustifs. Ils font également l'objet d'audits indépendants approfondis publiés en ligne et disposent de mécanismes de mise en conformité afin de garantir leur gestion dans le meilleur intérêt de leurs bénéficiaires finaux, les citoyens retraités.³⁸

Quatrièmement, il arrive que le processus budgétaire ne fonctionne pas convenablement, notamment dans les environnements dotés de faibles capacités. Les Fonds extrabudgétaires peuvent être soumis à des normes de transparence, de contrôle et de gouvernance plus strictes que celles appliquées au

36 Richard Allen and Dimitar Radev (2006) *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. IMF Working Paper 06/286. En ligne: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>.

37 Government of Timor-Leste (2016) *State Budget 2016 Approved: Infrastructure Fund*. En ligne: https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2016/03/BB3A_Englesh_25_Jan_16_Final.Final_.pdf.

38 Allie E. Bagnall and Edwin M. Truman (2013) *Progress on Sovereign Wealth Fund Transparency and Accountability: An Updated SWF Scoreboard*. Peterson Institute for International Economics. En ligne: <https://piie.com/publications/pb/pb13-19.pdf>.

budget, et être alloués à un personnel plus qualifié, afin de créer des îlots de bonne gouvernance au sein du gouvernement. Bien que cela puisse être vrai en théorie, dans la pratique, les Fonds constituant des « îlots de bonne gouvernance » sont rares.

Les fonds extrabudgétaires sont communément créés pour répondre à un besoin économique ou politique justifié, mais peuvent également être établis pour éviter un contrôle du public ou pour financer des projets partisans. Tel qu'indiqué par l'Overseas Development Institute (l'Institut de développement d'Outremer), « il est peu probable que les transactions hors budget soient soumises au même genre de régulations financières que celles appliquées aux opérations budgétaires (par exemple, les entreprises publiques peuvent disposer de leur propre règlement financier et nommer leurs propres commissaires aux comptes), parce qu'elles sont financièrement indépendantes et parce qu'elles ne sont pas explicitement comparées avec d'autres dépenses publiques. Il peut en résulter une augmentation du niveau de fraude et d'irrégularité, ou une utilisation de ces Fonds à des fins non autorisées. En outre, l'utilisation des Fonds extrabudgétaires peut entraîner la sous-évaluation du niveau déclaré de dépenses publiques par rapport au niveau réel. Il est également plus difficile de comparer les finances de deux gouvernements ayant des niveaux de Fonds extrabudgétaires différents ».³⁹

A dire vrai, le Sénégal a rencontré des difficultés liées à la gestion des Fonds extrabudgétaires et continue d'en rencontrer. Selon le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal de 2011, environ 24 pour cent de la totalité des recettes publiques en 2007 étaient extrabudgétaires. Même si une grande partie des dépenses extrabudgétaires du gouvernement a diminué d'un peu plus de 10 pour cent en 2011, les entités extrabudgétaires ont reçu plus de 5 milliards de francs CFA en 2010/11. A cette époque, il n'avait pas été établi clairement comment cet argent avait été dépensé.⁴⁰

La plus récente étude macroéconomique du Sénégal réalisée par le FMI montre que ces problèmes ne sont pas entièrement résolus. Les dépenses extrabudgétaires sur *Poste et Poste Finance* ainsi que les retraites de la fonction publique s'élevaient à 0,6 pour cent du PIB, soit environ 50 milliards de

francs CFA, en 2016. La majeure partie de cette dépense n'ayant pas été prévue, elle a conduit à une augmentation importante du niveau de la dette publique.⁴¹

A côté de chaque cas de Fonds extrabudgétaire bien géré, il existe un cas où le Fonds est une source problématique de corruption et de clientélisme. Il existe également des cas où le même Fonds est un outil macroéconomique servant les intérêts personnels de l'élite politique. Il existe aussi des cas où les fonds sont tout simplement mal gérés ou comportent des risques excessifs qui les rendent inefficaces.

Il existe plusieurs catégories de risques liés à des fonds extrabudgétaires. Parmi ces risques figurent ceux :

- **portant atteinte aux systèmes de gestion des finances publiques et à la reddition de compte** : De nombreux Fonds extrabudgétaires visent à se soustraire aux procédures budgétaires normales. Celles-ci peuvent aller de l'approbation parlementaire aux systèmes d'achat en passant par les exigences en matière de divulgation des données. Alors que, dans certains cas, ces mesures de contournement du système de gestion des finances publiques peuvent aider à améliorer le processus décisionnel du gouvernement, dans la plupart des cas, elles ralentissent les améliorations pouvant être apportées au système et créent des budgets parallèles difficiles à gérer. Dans les cas les plus extrêmes, elles aboutissent à l'établissement d'Etats dans l'Etat ou à des structures de pouvoir concurrentes au sein du gouvernement. Par exemple, les revenus des ventes foncières en Chine réalisées par les administrations locales viennent généralement alimenter les Fonds extrabudgétaires, ce qui réduit les allocations budgétaires en faveur de la santé et de l'éducation.⁴² Les Fonds azérbaidjanais et iraniens sont des cas d'espèce (voir p.22).
- **n'atteignant pas les objectifs macroéconomiques ou stratégiques fixés** : Certains Fonds extrabudgétaires sont établis pour régler un problème macroéconomique, comme la volatilité des dépenses excédentaires, la non-concordance des horizons temporels, ou pour créer une dotation pour financer une dépense donnée. Pourtant de nombreux Fonds n'atteignent pas ces objectifs car ils ne disposent pas de règles gouvernant les afflux et

39 ODI (2010) *Guide to Transparency of Public Finances: Looking Beyond the Core Budget*. En ligne: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>.

40 Analysis for Economic Decisions (2011) *Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Sénégal : Rapport sur la seconde évaluation du système de la GFP*. Commission européenne.

41 IMF (2017) *Senegal: Fourth Review Under the Policy Support Instrument*. En ligne: <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/24/Senegal-Fourth-Review-Under-the-Policy-Support-Instrument-and-Request-for-an-Extension-of-45115>.

42 Yinqiu Liu and Tao Sun (2013) *Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Misfortune?* IMF Working Paper 13/243.

les sorties de fonds ou de règles d'investissement nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Dans certains cas, cela provient d'une mauvaise conception du Fonds. Dans d'autres cas, cela est dû au fait que les objectifs réels diffèrent des objectifs fixés. Les cas d'Alberta (Canada) et du Nigeria sont de bons exemples (voir p.22).

- **prenant des risques excessifs / manquant de diligence raisonnable en matière d'investissements** : De nombreux Fonds investissent dans des actifs risqués ou complexes sans que les gestionnaires du Fonds soient pleinement informés sur les risques encourus. Dans certains cas, ceci est le résultat du manque de diligence raisonnable. Les administrateurs des Fonds s'abstiennent d'effectuer les recherches qui s'imposent avant d'investir et les gestionnaires externes ou les propriétaires d'actifs ne fournissent pas toutes les informations requises. Dans d'autres cas, les gestionnaires du Fonds prennent tout simplement des risques excessifs sans mesurer pleinement la portée de leurs décisions. Les cas de l'Angola et de la Libye décrits ci-après fournissent de bons exemples.
- **ayant des frais de gestion élevés** : Certains Fonds paient des frais de gestion excessifs compte tenu des services fournis. Les gestionnaires de placement passif facturent généralement 0,05 pour cent environ de la valeur des actifs par an. Même si la hausse des frais est justifiée dans certains cas par des stratégies d'investissement plus complexes et l'offre de services élargis, tels que les services de comptabilité et de notification, les frais payés sont excessivement supérieurs aux taux du marché. En outre, des incitations à la performance offertes aux gestionnaires de placement, bien que courantes, génèrent souvent des coûts de gestion des Fonds élevés non justifiés par les gains. Les Fonds d'Alberta (Canada) et de la Libye fournissent de bons exemples (voir p.22).
- **favorisant le clientélisme et la corruption** : Certains Fonds sont devenus purement et simplement des sources de clientélisme ou de corruption à travers leurs achats d'actifs. Les gestionnaires de Fonds peuvent investir directement dans les entreprises dont ils sont les propriétaires réels, dans des entreprises en échange d'une commission illicite ou utiliser les sommes issues des Fonds pour investir dans ce qui pourra servir leurs intérêts politiques. Les Fonds de développement régional financés par l'exploitation des minéraux au Kirghizistan,

conçus pour financer les infrastructures locales, les programmes socioéconomiques et les petits prêts, et gérés par des fonctionnaires locaux ne subissant quasiment aucun contrôle, ne représentent qu'un exemple.⁴³ Les exemples de l'Angola, de la Chine, du Koweït et de la Malaisie décrits ci-dessous fournissent de plus amples informations.

Des exemples de Fonds extrabudgétaires mal gérés, n'atteignant par leurs objectifs ou utilisés pour le clientélisme ou la corruption existent sur tous les continents. Un des exemples les plus extrêmes de la prise de risque excessive, du manque de capacité de gestion, de conflits d'intérêts et de frais de gestion élevés est celui de l'Autorité libyenne d'investissement (LIA). S'agissant de la prise de risque excessive, en 2010, la LIA a misé 1,2 milliard de dollars US avec Goldman Sachs sur un instrument dérivé. Elle a perdu 1,18 milliards de dollars US sur les 1,2 milliards de dollars US investis. Par ailleurs, l'investissement de 300 millions de dollars US qu'elle a réalisé en 2012 dans Palladyne International Asset Management, un Fonds d'investissement dont personne n'avait entendu parler auparavant et qui avait des relations avec l'ancien président de la Société nationale des pétroles de la Libye, est un exemple de conflit d'intérêts évident. À noter que, bien qu'il n'ait investi qu'un peu plus de la moitié de cette somme, Palladyne a enregistré plus de 50 millions de dollars US de pertes de 2008 à la mi-2010. Enfin, le paiement par la LIA de 27 millions de dollars US de frais de gestion pour un investissement de 300 millions de dollars US avec Permal, un gestionnaire de Fonds, est un exemple de frais de gestion élevés. Le Fonds a perdu 120 millions de dollars US avec Permal.⁴⁴

Dans un exemple similaire de conflits d'intérêts, de frais de gestion élevés et d'absence de contrôle, l'Autorité d'investissement du Koweït a investi 7 milliards de dollars US dans des entreprises espagnoles à partir du milieu des années 80. Après avoir perdu de la valeur, ces investissements ne totalisaient plus que 2 milliards de dollars US en 1992. Selon les audits réalisés et les articles parus dans les journaux, ces pertes ont été facilitées par l'absence de contrôles internes, de supervision et de transparence. Par exemple, les gestionnaires de la filiale de l'Autorité d'investissement du Koweït, basée à Londres, qui ont réalisé les investissements, ont refusé de partager les informations sur les transactions avec le Comité exécutif, pourtant censé surveiller les activités du Fonds. Ce système a rendu possible non seulement la mauvaise gestion des actifs mais aussi l'octroi de commissions et de bénéfices élevés aux spécialistes.

43 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

44 Andrew Bauer (ed.) (2014) *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRGI-CCSI.

En réponse, le Parlement supervise désormais les activités de l'Autorité d'investissement du Koweït, un système de surveillance a été mis en place et les règles opérationnelles internes sont devenues plus rigoureuses.⁴⁵

Le Fonds 1Malaysia Development Berhad (1MDB), créé en 2009, s'est avéré une autre source importante de corruption et de mauvaise gestion présumées. Conçu pour attirer les investissements en Malaisie, par l'établissement de co-entreprises avec des entreprises étrangères, le Fonds était endetté à plus de 11 milliards de dollars US en 2014. 1MDB compte parmi ses transactions les plus douteuses, un investissement d'1 milliard de dollars US dans une compagnie pétrolière saoudienne en 2009, qui a disparu; des fonds réaffectés en 2012 d'un Fonds public d'Abou Dhabi à une entreprise implantée dans les îles Vierges britanniques (un paradis fiscal); et 4 milliards de dollars US détournés des entreprises publiques malaisiennes.⁴⁶ Les États-Unis, le Royaume-Uni, Singapour et la Suisse ont engagé des poursuites en justice ou continuent d'enquêter sur la corruption et le blanchiment en lien avec le Fonds.

Le Fundo Soberano de l'Angola, récemment créé, est également devenu une source de népotisme, et connaît plusieurs des problèmes affectant les Fonds mentionnés ci-dessus. Le Fonds a signé un contrat avec une société, Caioporto, dans le but de construire un port de 500 millions de dollars US. Or, cette société n'avait jamais construit de tels ouvrages auparavant et est détenue par un associé d'affaires du dirigeant du Fonds. Le projet n'ayant pas obtenu de financements privés, le gouvernement s'est porté caution de la société contre toutes les pertes. Alors que tous les bénéfices iront à la société, tous les risques et les pertes sont pris en charge par le Fonds et, par conséquent, l'État.⁴⁷

Des exemples de mauvaise gestion existent également dans les économies avancées. Comme indiqué, de nombreux Fonds de ressources naturelles ne visent pas un but clairement défini ou n'atteignent pas leurs objectifs. Le Heritage Savings Trust Fund de la province canadienne de l'Alberta, un Fonds conçu explicitement pour mettre en réserve les revenus pétroliers pour les générations futures, n'a pas réussi à atteindre cet objectif durant pratiquement 25 ans. Malgré un record de production et,

occasionnellement, des prix historiquement élevés de 1987 à 2013, seuls deux dépôts d'un montant relativement faible ont été versés au Fonds au cours de cette période, encourageant les modes de consommation non durables dans la province. Aujourd'hui, Alberta fait face à une crise financière. En outre, certains Fonds de stabilisation auto-déclarés, tels que ceux établis en Azerbaïdjan, au Kazakhstan, à Trinité-et-Tobago et au Venezuela, n'ont pas été en mesure de contrecarrer les effets négatifs de la volatilité des prix pétroliers sur les dépenses du gouvernement.⁴⁸

Les Fonds azerbaïdjanais et iraniens sont des exemples de Fonds extrabudgétaires devenus des budgets parallèles ou des États dans l'État, portant atteinte à la responsabilité parlementaire, aux institutions démocratiques et aux systèmes de gestion des finances publiques. En Azerbaïdjan, par exemple, les autorités gouvernementales ont utilisé le Fonds pétrolier de l'État (State Oil Fund-SOFAZ) pour directement financer les projets stratégiques du gouvernement tels que le chemin de fer entre l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie. Ces postes de dépenses ne sont pas soumis aux mêmes exigences en matière de notification ou de passation de marchés publics que ceux financés par le biais du processus budgétaire ordinaire. Ils ne font pas l'objet non plus du moindre contrôle parlementaire.⁴⁹

En Iran, le Fonds de développement national de 40 milliards de dollars US accorde, par l'entremise d'agents bancaires, des prêts aux entreprises privées, aux coopératives et aux entreprises économiques détenues par des institutions publiques et non gouvernementales. Alors que le Fonds ne divulgue pas d'informations sur la répartition actuelle des placements de son portefeuille, de nouveaux rapports indiquent que les sommes issues du Fonds ont été, entre autres, allouées au tourisme intérieur, aux industries pétrochimiques, aux compagnies pétrolières en amont et au secteur de l'eau. Le Fonds est directement contrôlé par le pouvoir exécutif si bien que certaines décisions se soustraient aux procédures budgétaires et parlementaires normales.⁵⁰

Enfin, les Fonds extrabudgétaires chinois et, ce qu'il est convenu d'appeler, les Fonds extra extrabudgétaires sont devenus d'importantes sources de mauvaise gestion et de corruption. Ces

45 Ibid.

46 The Economist (2016) The 1MDB Affair, 27 May 2016.

47 Rafael Marques de Morais (2017) "Stealing with Presidential Decrees" Maka Angola, 14 March 2017.

48 Andrew Bauer (ed.) (2014) *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRG-CCSI.

49 Ibid.

50 NRG-CCSI (2014) Islamic Republic of Iran: Oil Stabilization Fund and the National Development Fund of Iran. En ligne: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Iran_February_2014.pdf.

Fonds ont été conçus pour mettre en réserve les revenus des entreprises publiques et conserver les taxes et redevances prélevées par les collectivités locales. Les Fonds extra extrabudgétaires perçoivent des redevances non autorisées et des « contributions » involontaires versées à l'État. Ils sont généralement gérés avec une discrétion absolue par des fonctionnaires locaux. Fin 1996, les Fonds extrabudgétaires s'élevaient à plus de 380 milliards d'yuans (environ 45 milliards de dollars US de l'époque). Les Fonds extra extrabudgétaires ont été estimés valoir entre 60 et 200 milliards d'yuans (entre 7 et 24 milliards de dollars US environ) en 1996. Selon une autre évaluation du montant des Fonds extra extrabudgétaires, les sommes issues de ceux-ci seraient pratiquement égales à celles du Fonds extrabudgétaire, portant les soldes de ces Fonds à environ 10 pour cent du PIB. Ces Fonds ont réduit les fonds alloués aux services publics en les affectant à d'autres usages, créé des fiefs puissants au sein des divers niveaux gouvernementaux, généré des réserves d'argent pour financer les achats de produits de luxe des hauts fonctionnaires et affaibli la capacité du gouvernement à coordonner et à contrôler la macroéconomie et le développement social.⁵¹

Tandis que ces exemples illustrent les dangers de la création de Fonds extrabudgétaires, des mesures sont à la disposition des gouvernements pour accroître les chances d'amélioration de la gestion des finances publiques par les Fonds. Le Fonds de réserve des retraites et le Fonds de stabilisation sociale et économique du Chili, le Fonds de pension gouvernemental-global de la Norvège, le Fonds d'infrastructure du Timor-Leste, le Fonds de développement local général de la Mongolie, le *Fondo de Ecodesarrollo* de l'Équateur, le Texas Permanent University Fund et le Fonds Pula du Botswana ont chacun, à leur façon, contribué à la gestion des richesses tirées de l'exploitation des ressources naturelles de leurs gouvernements. La section ci-après examine quelques-unes des conditions préalables nécessaires à la bonne gouvernance des Fonds.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE: GESTION ET STRUCTURE ORGANISATIONNELLE, ENTRÉES ET SORTIES DE FONDS, TRANSPARENCE ET CONTRÔLE

Bon nombre des problèmes énumérés ci-dessus peuvent être résolus par la mise en œuvre de règles constitutionnelles, légiférées ou autres règles statutaires. Il existe cinq ensembles de règles particulièrement importantes pour la bonne gouvernance des fonds:⁵²

- **Gestion et structure organisationnelle :** Des structures institutionnelles fortes, des politiques du personnel et des contrôles internes sont essentiels à la bonne gouvernance d'un Fonds. Cela implique d'instaurer des voies de communication claires entre les différents niveaux de la hiérarchie institutionnelle et une chaîne de responsabilité solide au niveau interne, aussi bien au sein du Fonds qu'entre le Fonds et les autorités supérieures.
- **Règles gouvernant les entrées / les dépôts de fonds :** Les règles gouvernant les entrées ou les dépôts de fonds déterminent quelles sources de revenus (ex : les redevances au titre d'une licence, les royalties, les revenus pétroliers) seront déposées dans le Fonds, d'où viennent les sommes versées (ex : le département du Trésor, le ministère du Revenu intérieur ou en provenance directe des compagnies) et la périodicité de ces dépôts (ex : mensuellement, annuellement).
- **Règles gouvernant les sorties / les retraits de fonds :** Les règles gouvernant les sorties ou les retraits de fonds établissent le montant des fonds, quels flux financiers (ex : les intérêts, un pourcentage du principal) ainsi que les dates des transferts des revenus du Fonds au compte du Trésor afin d'y être dépensés conformément au budget annuel. Ces ensembles de règles se distinguent de l'affectation de l'actif aux fins de placement. Plutôt qu'affectés à des prêts, ces retraits sont alloués à la consommation finale.
- **Règles d'investissement :** Les décisions de placement des fonds sont généralement régies par des directives, des contraintes et des interdictions. Ces directives, contraintes et interdictions visent généralement à prévenir les prises de risque excessives et les conflits d'intérêts. Figurent parmi les règles couramment

51 Marc Holzer and Mengzhong Zhang (2004) "China's Fiscal Reform: The Issue of Extra Budgeting" in *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 16(1), 19-39.

52 Andrew Bauer (ed.) (2014) *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRG-CCSI.



adoptées, les critères d'affectation de l'actif, les normes éthiques, les actifs éligibles, les restrictions monétaires (devises), les notations de crédit minimales, les plafonds sur les actifs à haut risque, les restrictions sur les instruments du marché privé et les plafonds d'endettement.

- **Transparence** : La transparence des Fonds exige de définir clairement les rôles et les responsabilités des institutions gouvernementales, un accès facile du public aux informations financières et opérationnelles, des processus de décision ouverts, la divulgation des données et des assurances de l'intégrité de l'information, garantie par un audit externe, par exemple. La transparence est importante pour plusieurs raisons. Entre autres, elle permet aux organismes de supervision, comme le Parlement, de surveiller les activités des Fonds, et d'établir un climat de confiance avec les citoyens.
- **Supervision** : les organismes de supervision identifient les cas de non-conformité avec les règles, le gaspillage, la fraude, les pratiques abusives et la mauvaise gestion, et recommandent ou veillent au respect des corrections demandées. Des organismes bien conçus peuvent encourager le gouvernement à atteindre leurs propres objectifs et suivre leurs propres règles. Les Fonds peuvent être soumis à un contrôle de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, d'un auditeur externe indépendant, du pouvoir judiciaire, du parlement, d'une agence de régulation ou d'un groupe multipartite.

Parvenir à un consensus est également important, car il est peu probable que les politiciens et les organismes de supervision fassent respecter les règles, sauf s'ils se les ont appropriés. Il existe de nombreux modèles d'élaboration de consensus qui vont des débats parlementaires aux sondages publics en passant par les ententes politiques.

Il n'existe pas de meilleures pratiques relatives à la structure organisationnelle, aux règles gouvernant les entrées et les sorties de fonds, ou aux règles d'investissement, bien qu'il existe des normes internationales en matière de transparence, de supervision et de structure de gestion. Les plus connues sont les *Principes de Santiago* ainsi que le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* et le *Manuel sur la transparence des finances publiques* du FMI. La nouvelle norme de l'Initiative sur la transparence des industries

extractives fait obligation aux pays appliquant l'Initiative d'indiquer quels sont les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles enregistrés dans le budget national et affectés à des Fonds spécifiques tels que les Fonds souverains ou les entreprises publiques.⁵³

Pourtant, certaines structures ou règles institutionnelles peuvent s'avérer plus ou moins adéquates pour atteindre un objectif donné. Par exemple, si le Fonds a pour but de stabiliser les dépenses budgétaires, davantage de fonds devront être transférés du Fonds au Trésor lorsque les revenus sont bas, et moins de fonds devront être transférés du Fonds au Trésor lorsque les revenus sont élevés, compte tenu de la volatilité des revenus. Sont examinées ci-après certaines règles adéquates selon différents types de Fonds extrabudgétaires.

LES FONDS SOUVERAINS

Selon le Forum International des Fonds souverains, un Fonds souverain est défini comme une entité appartenant au gouvernement, créée à des fins de gestion macroéconomique, exempte d'éléments passifs et comprenant au moins en partie des placements sur actifs financiers étrangers.⁵⁴ En 2017, on dénombrait environ 60 Fonds souverains financés par les revenus pétroliers, gaziers ou miniers ou par des excédents budgétaires dans les pays dépendants des ressources naturelles. En Afrique, les gouvernements de l'Algérie, de l'Angola, du Botswana, de la Guinée équatoriale, du Gabon, du Ghana, de la Libye, de la Mauritanie, du Nigeria, de Sao Tomé et Principe et de l'Ouganda en possèdent au moins un.

Les Fonds souverains sont généralement créés pour atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants:⁵⁵

- **Lissage des dépenses** : Les gouvernements peuvent mettre en réserve une partie des revenus budgétaires dans des Fonds (parfois officiellement appelés « Fonds de stabilisation ») en période d'augmentation des recettes pour puiser ensuite dans ces Fonds en période de baisse de revenus de façon à prévenir les cycles « expansion-récession » des dépenses publiques. Ainsi, l'État américain du Wyoming a pu afficher une croissance en période de baisse temporaire des prix du pétrole et des minerais, en partie en raison de la disponibilité d'une réserve de fonds en phase de récession.

53 Article 5.1 des normes arrêtées par l'Initiative sur la transparence des industries extractives, 2016.

54 <http://www.ifswf.org>.

55 Bauer, Andrew (2017) "Playthings and Parallel Budgets: Sovereign Wealth Fund Economic and Governance Performance" in *The New Frontiers of Sovereign Investment* (eds. Malan Reitveld and Perrine Toledano). Columbia University Press.

Stérilisation des entrées de capitaux : Les Fonds souverains peuvent contribuer à atténuer les effets du « syndrome hollandais » en stérilisant les entrées massives de capitaux. Dans ce cas, les afflux de devises étrangères attribuables à d'importants transferts de fonds, à l'aide étrangère ou aux ventes réalisées par le secteur des ressources naturelles. Les pays ou régions caractérisés par une économie d'assez petite taille qui reçoivent d'importantes entrées de fonds imprévues (ex : suite à l'augmentation rapide des capacités de production de pétrole, de gaz ou de minerais) peuvent trouver que ces afflux de devises sont susceptibles de provoquer une appréciation des taux de change ou de l'inflation. Il peut en résulter une perte de compétitivité des entreprises locales au plan international et un impact négatif sur les secteurs autres que les ressources naturelles. Les gouvernements peuvent aider à atténuer les effets du syndrome hollandais en investissant une portion de leurs revenus budgétaires dans des actifs étrangers. C'est ce qu'on nomme la « stérilisation fiscale ». Des pays, comme l'Arabie saoudite et la Norvège, ont assuré la stabilité de leurs taux de change ou maintenu l'inflation à un niveau inférieur à ce qu'il aurait été en investissant les revenus tirés des ressources naturelles dans des actifs étrangers au lieu de les dépenser au niveau national.

Mise en réserve des excédents budgétaires : Les gouvernements peuvent souhaiter enregistrer un excédent budgétaire à long terme afin de créer une dotation pour les générations futures pour au moins les trois raisons suivantes. Premièrement, les gros producteurs de pétrole ou de minerais peuvent vouloir empêcher une récession une fois les ressources épuisées. Deuxièmement, d'un point de vue éthique au regard de l'équité intergénérationnelle: les générations futures devraient pouvoir bénéficier de la même part d'avantages financiers tirés de l'exploitation du pétrole ou du gaz que celle de la génération actuelle. Troisièmement, certains gouvernements peuvent éprouver du mal à dépenser tous les revenus tirés des ressources naturelles dont le prélèvement n'entraîne pas un gaspillage important. Certains gouvernements ne possèdent pas la « capacité d'absorption » - à savoir, les compétences, la technologie et l'administration qui leur permettraient de dépenser, rapidement et efficacement, d'importantes sommes sans générer d'inflation - pour utiliser immédiatement la totalité de la manne financière. Dans ce cas, certains gouvernements mettent en réserve une partie des revenus budgétaires. Investir une partie des revenus pétroliers dans des actifs financiers et vivre du rendement du capital investi permettent de prolonger les avantages financiers tirés de l'extraction au-delà de la durée de vie du champ pétrolifère ou de la mine, voire indéfiniment. De nombreux pays du golfe Persique dotés d'une faible population aux revenus individuels élevés et d'importantes richesses

pétrolières, comme le Koweït, Oman, le Qatar et les Émirats arabes unis, ainsi que la Norvège, ont choisi la voie de l'épargne pour ces raisons. Dans les pays à faible revenu, certains gouvernements ont choisi de « cloisonner » une partie des revenus dans des actifs étrangers jusqu'au jour où ils auront acquis les capacités nécessaires pour les dépenser à bon escient ou que la croissance de l'économie sera suffisante pour les absorber, comme dans les cas du Timor-Leste et du Kabupaten de Bojonegoro (Indonésie), riches en pétrole et qui sont en train de mettre en place un Fonds souverain infranational.

Affectation des recettes à des investissements publics : Les Fonds souverains peuvent servir à limiter le pouvoir discrétionnaire des hommes politiques lorsqu'ils décident d'engager des dépenses en affectant des revenus à des investissements publics spécifiques comme les réseaux d'alimentation en eau, l'assainissement, l'électricité, les médicaments ou les programmes éducatifs. L'important est que *l'affectation* ne s'apparente pas à la prise de décisions en matière de dépenses publiques en fonction des avoirs financiers d'un Fonds qui court-circuiteraient le processus budgétaire normal. Cette pratique porterait atteinte à l'intégrité du système de gestion des finances publiques, en contournant éventuellement les mécanismes de responsabilisation, tels que le contrôle parlementaire et les audits, et pourrait conduire à l'utilisation des revenus tirés des ressources naturelles à des fins de clientélisme. Parmi les exemples d'affectation, on peut citer l'allocation de certains revenus du pétrole et du gaz en Alabama (Etats-Unis d'Amérique) à la conservation des terres, à la réalisation d'investissements au niveau municipal et aux services en faveur des personnes âgées; ainsi que la règle du Ghana selon laquelle les revenus pétroliers doivent servir au financement des « dépenses liées au développement ».

Verrouillage des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles : Les revenus pétroliers et gaziers étant le résultat de négociations avec quelques sociétés plutôt que d'une taxation reposant sur une assiette plus large, et les paiements étant souvent très importants et gardés secrets, les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles font souvent l'objet de détournements de fonds. Les Fonds souverains peuvent contribuer à protéger les fonds publics contre la corruption ou la mauvaise gestion dès lors qu'ils sont assujettis à des dispositions de transparence strictes et qu'un mécanisme de contrôle efficace est instauré pour surveiller ces opérations. Par exemple, le National Oil Account (compte pétrolier national) de Sao Tomé-et-Principe est soumis à des exigences de publication d'informations rigoureuses qui garantissent un examen approfondi des opérations du Fonds et l'enregistrement comptable de l'ensemble des revenus pétroliers et gaziers.

Les Fonds souverains peuvent être établis comme des comptes spécifiques œuvrant au sein de la banque centrale ou de la trésorerie de l'Etat, ou à titre d'établissements distincts. En outre, ils bénéficient généralement des services en matière de comptabilité, de questions fiscales et de divulgation des données des banques assurant la garde de valeurs mobilières. La structure institutionnelle du Fonds importe plus que son emplacement physique.

La reddition de compte, tant au Gouvernement qu'au Parlement et au public, est essentielle pour prévenir certains des risques susmentionnés. En pratique, cela signifie de mettre en place une structure institutionnelle en vertu de laquelle toutes les décisions sont supervisées par au moins deux types d'organisations : interne et externe. Comptent parmi les organisations internes, les gestionnaires, les auditeurs internes, les conseils de surveillance et les représentants élus. Les organisations externes peuvent faire référence aux conseils de surveillance désignés par le Parlement, aux auditeurs externes indépendants, aux médias, aux organisations de la société civile ou au corps judiciaire. Bien que les informations soient propres au contexte, il existe des stratégies éprouvées permettant de veiller à l'efficacité de la supervision et des structures de gestion.

Les règles gouvernant les entrées et les sorties de fonds des Fonds souverains devraient également être adaptées au contexte et servir les objectifs du Fonds. Cela dit, certaines règles sont plus efficaces que d'autres pour atteindre ces objectifs. Par exemple, le Fonds national du Kazakhstan a été créé à la fois comme un Fonds de stabilisation, afin de réduire les impacts négatifs de la volatilité des prix pétroliers sur l'économie, et un Fonds d'épargne pour les générations futures dans le but de mettre en réserve une partie des revenus pétroliers à leur profit. Depuis 2005, les dépôts du Fonds comprennent l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'impôt sur les bénéfices excédentaires et la taxe sur la rente des exportations pétrolières et gazières, ainsi que le partage des primes, des redevances et de la production provenant des compagnies pétrolières agréées et, enfin, le produit de la privatisation des propriétés étatiques dans les secteurs miniers et manufacturiers, et le produit de la vente des terres agricoles. Le Fonds retient également les revenus des investissements.

À partir de 2010, les transferts annuels sont fixés à 8 milliards de dollars US par an, plus ou moins 15 pour cent selon le cycle conjoncturel. Ces transferts

peuvent désormais être utilisés pour financer les dépenses courantes inscrites au budget en plus des programmes de développement. Une partie des dépôts du Fonds sont également retirés pour couvrir ses dépenses opérationnelles et payer les audits externes annuels.⁵⁶

Dans un tout autre exemple, l'Alaska Permanent Fund⁵⁷ aux États-Unis d'Amérique est un Fonds d'épargne créé au profit des générations futures et une source de financement utilisée pour distribuer directement en espèces les revenus pétroliers aux citoyens de l'Alaska. Entre 1982 et 2012, un montant total de 19,4 milliards de dollars US a été versé aux citoyens de l'Alaska grâce aux distributions annuelles de ces chèques-dividendes. En 2012, chaque citoyen a reçu 878 de dollars US.

Les dépôts versés dans l'Alaska Permanent Fund se composent pour 25 pour cent du total des baux des mines, des redevances, du produit de la vente de redevances, des parts bénéficiaires nettes, des paiements de la distribution des revenus miniers fédéraux (à partir des baux conclus le 1er décembre 1979 ou avant cette date) et des primes reçues par l'État des baux miniers émis le 15 février 1980 ou avant cette date; et pour 50 pour cent des baux des mines, des redevances, du produit de la vente des redevances, des parts bénéficiaires nettes, des paiements de la distribution des revenus miniers fédéraux (à partir des baux conclus après le 1er décembre 1979) et des primes reçues par l'État des baux miniers émis après le 15 février 1980; ainsi que tous les revenus de placement.

Contrairement à ses bénéficiaires, le capital du Fonds ne peut pas être touché. Pour une année donnée, 21 pour cent du revenu net du Fonds des cinq dernières années sont retirés. La moitié de cette somme est allouée au programme de versement des dividendes du Fonds permanent pour être directement distribuée aux citoyens de l'Alaska par le biais de chèques-dividendes. Le montant des paiements par chèque-dividende est calculé en divisant simplement le montant alloué par le nombre des bénéficiaires remplissant les conditions requises. Le prix du pétrole n'est pas un facteur. Une partie des fonds retirés est ensuite reversée au capital de l'Alaska Permanent Fund pour contrecarrer les effets de la dévaluation du taux d'inflation annuel sur le capital. Un montant est ensuite alloué à l'Alaska Permanent Fund Corporation pour couvrir son budget de fonctionnement. Enfin, tous les fonds restants sont réaffectés au Fonds à des fins de réinvestissement.⁵⁸

56 NRGI-CCSI (2013) *National Fund of the Republic of Kazakhstan*. En ligne: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Kazakhstan_October2013.pdf.

57 NRGI-CCSI (2013) *Alaska Permanent Fund*. En ligne: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Alaska_August2013.pdf.

58 NRGI-CCSI (2013) *Alaska Permanent Fund*. En ligne: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Alaska_August2013.pdf.

Les règles d'investissement devraient être également un aspect des objectifs du Fonds. Par exemple, un Fonds de stabilisation sollicité en cas de faibles revenus budgétaires doit davantage investir dans des actifs liquides qu'un Fonds d'épargne à long terme qui peut investir dans des risques plus élevés et moins d'actifs liquides. De même, un Fonds établi pour stériliser les entrées de capitaux ne doit pas être autorisé à investir dans l'économie nationale étant donné que cela porterait atteinte à l'objectif de stérilisation.

Les Fonds souverains de l'Alberta (Canada), du Chili, de la Norvège et du Timor-Leste ont chacun codifié des règles d'investissement exhaustives qui limitent les risques que peuvent prendre les gestionnaires de Fonds et, dans le cas de la Norvège, imposent des règles déontologiques en matière d'investissement des fonds. Bien que les règles et les directives varient, parmi leurs points communs figurent des interdictions sur les investissements nationaux ainsi que sur les achats d'actifs en devises non convertibles ou à haut risque, tels que l'immobilier dans les zones où les droits de propriété sont faibles. Les règles et les directives spécifient également le barème de rémunération des gestionnaires externes, limitant les frais et la prise de risque.⁵⁹

FONDS D'INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES / BANQUES DE DÉVELOPPEMENT (BDD)

Un autre type d'institution extrabudgétaire est ce qu'il est convenu d'appeler les « Fonds d'investissements stratégiques ». En pratique, ces Fonds, comme le nouveau Fonds souverain angolais et le propre Fonds souverain d'investissements stratégiques (FONSIS) du Sénégal, font fonction de Fonds de partenariat public-privé (PPP), de banques de développement nationales ou autres types d'entreprises publiques, finançant les projets domestiques que le marché, pour une raison ou pour une autre, ne financera pas. Les Fonds d'investissements stratégiques expressément financés par les revenus pétroliers comprennent Mumtalakat du Bahreïn, le Fonds d'investissements stratégiques gabonais, le Fonds d'investissement local et de développement local libyen et le Fonds de développement (filiale de l'Autorité d'investissement libyenne), le Fonds d'infrastructure du Nigeria (filiale du Fonds souverain nigérian) et le Fonds d'investissement direct russe.⁶⁰

Ces Fonds sont censés opérer comme des

banques de développement nationales, dont les investissements reposent sur deux objectifs: réaliser des profits et obtenir de bons résultats en matière de développement. Leur but, similaire à celui d'une banque de développement, est d'« attirer » les investissements du secteur privé et de fournir des capitaux à long terme tels que les financements par fonds propres ou par emprunts. Leur seule différence réside dans le fait que ces Fonds investissent parfois dans des projets sans avoir conclu de partenariat avec le secteur privé bien qu'ils investissent aux conditions du marché, de la même manière que le font les entreprises publiques dans le monde entier. L'absence de partenaires augmente le risque lié à un investissement donné. Cependant, contrairement à la plupart des entreprises publiques, ces Fonds n'ont généralement pas de connaissances ou de compétences adaptées au besoin du secteur et, par conséquent, sont encore moins aptes à lancer des projets à titre d'investisseur unique, sans s'associer avec un partenaire possédant une bonne connaissance du marché.

L'expérience mondiale en matière de Fonds d'investissements stratégiques, de Fonds de partenariat public-privé et de banques nationales de développement est contrastée. D'une part, plusieurs de ces institutions ont joué un rôle clé dans le développement économique de leur pays. En Allemagne, le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) a été un bailleur de fonds central en ce qui concerne les infrastructures et un certain nombre de secteurs économiques durant la reconstruction du pays au lendemain de la seconde guerre mondiale. Au Brésil, la BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social) a, depuis sa création en 1952, investi alternativement dans les infrastructures, les biens d'équipement, le secteur industriel (notamment dans le pétrole, l'exploitation minière et l'énergie) ainsi que dans les PME. Cet établissement financier est connu pour ses perspectives à long terme, pour attirer les investissements privés et pour avoir remédié à l'insuffisance des investissements durant la crise de la dette du Brésil. Alors que la Banque a été critiquée pour sa trop grande dépendance envers les subventions publiques, elle est souvent citée comme un exemple d'établissement d'investissement national efficace.⁶¹

Dans un cas similaire, la Banque coréenne de développement (KDB) a contribué au développement de l'économie coréenne en fournissant des crédits à des taux d'intérêt favorables visant à améliorer la compétitivité des entreprises nationales. KDB a

59 Andrew Bauer (ed.) (2014) *Managing the Public Trust: How to make natural resource funds work for citizens*. NRGI-CCSI.

60 Havard Halland et al. (2016) *Strategic Investment Funds: Opportunities and Challenges*. World Bank Policy Research Working Paper 7851.

61 UNCTAD (2016) *The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South*. En ligne: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf.



investi dans l'infrastructure physique (ex : l'énergie, les routes nationales et les ports) et ciblé certaines industries (ex : les engrais, le ciment, le raffinage du pétrole, l'acier, l'automobile et l'électronique). Plus récemment, KDB a recentré sa stratégie vers l'appui aux investissements des PME dans les nouvelles technologies, la biotechnologie et l'économie créative afin de réduire la dépendance du pays à l'égard de l'industrie manufacturière.⁶²

Néanmoins, tout comme l'expérience acquise en matière de Fonds souverains, les Fonds de développement stratégique et les banques de développement se sont souvent avérés des sources de clientélisme, de corruption et de mauvaise gestion. Ainsi, la Banque de développement de la Mongolie possède une longue liste de créances douteuses et est une source d'endettement majeure de l'État mongol ayant conduit à la mise en place d'un plan de sauvetage du FMI cette année. La Banque a financé une cimenterie, une centrale hydroélectrique, une mine de cuivre, la construction d'appartements et la rénovation de systèmes de chauffage central. Néanmoins, les décisions d'investissement étaient souvent politiquement motivées. Par ailleurs, l'ancien PDG a été arrêté pour avoir approuvé des émissions de titres de créances sans avoir organisé d'appels d'offres.⁶³

Ce qui est tout aussi préoccupant c'est que ces Fonds portent souvent atteinte aux systèmes de gestion des finances publiques en court-circuitant le contrôle parlementaire et les procédures générales de passation de marchés sur le marché intérieur.⁶⁴ Le Fonds d'investissement direct russe de 10 milliards de dollars US, par exemple, investit dans des entreprises nationales sans pratiquement faire l'objet d'un contrôle indépendant, créant une source de financement dispensée de rendre des comptes pour les partisans du régime en place. Le Fonds fait actuellement l'objet de sanctions américaines en raison de l'implication présumée de la direction dans la corruption.

Bon nombre des leçons tirées de la gouvernance des Fonds souverains et des entreprises publiques peuvent être appliquées aux Fonds d'investissements stratégiques et aux banques nationales de développement. Comme susmentionné, les normes de bonne gouvernance applicables aux Fonds souverains ont été codifiées dans les *Principes de Santiago*. De même, la bonne gouvernance des entreprises publiques - notamment les Fonds de développement stratégique, les Fonds de partenariat public-privé

et les banques de développement nationales financés par les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles - repose sur un ensemble de normes générales élaborées par les organisations internationales et des groupes d'experts. Les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* et le guide pour la mise en pratique de ces lignes directrices: *Transparence et responsabilité: Guide pour l'État actionnaire*, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constituent une liste de normes applicables à l'ensemble des entreprises publiques adoptées par un groupe de gouvernements. Le document intitulé *Corporate Governance of State-Owned enterprises: A Toolkit* (Manuel pour la gouvernance des entreprises publiques), publié par la Banque mondiale, est un ouvrage de référence plus complet en matière de gouvernance des entreprises publiques mais ne s'apparente pas à un ensemble de normes. Plus récemment, le FMI a publié un guide pratique à l'attention des ministères des finances intitulé *How to Improve the Financial Oversight of Public Corporations* (Comment améliorer la surveillance financière des sociétés publiques).

Bien que chaque norme ne soit pas applicable à tous les contextes, elles soulignent, en général, la nécessité de mettre en place un régime de propriété, un cadre juridique et un cadre de suivi des performances clairs. Ces Fonds devraient également avoir des objectifs et un mandat clairement définis et, en tant que détenteur, le gouvernement devrait clarifier leurs fonctions afin de garantir un niveau élevé de professionnalisme et d'efficacité. Le cadre juridique devrait conférer au gouvernement les prérogatives pour contrôler les finances du Fonds et exiger la publication d'états financiers et de rapports annuels sur les activités précis et vérifiés. Il devrait aussi inclure des orientations en matière d'investissement claires qui limitent la prise de risque excessive et encouragent ces Fonds et ces banques à répondre à leur « double critère clé »: générer de la rentabilité et attirer les investissements privés. Enfin, les performances des Fonds devraient être mesurées par rapport à leurs objectifs, ce qui exige la mise en place de critères de référence clairs et le suivi des résultats par une entité du gouvernement indépendante telle qu'un conseil d'administration indépendant, le cabinet du Président, le ministère des finances ou un holding public.

Plusieurs suggestions ont été faites pour aider à la rédaction des orientations en matière

62 Ibid.

63 Khaliun Bayartsogt (2016) « Ex-head of Mongolian development bank arrested » *Nikkei Asian Review*. 15 October 2016. En ligne: <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Ex-head-of-Mongolian-development-bank-arrested>.

64 Havard Halland et al. (2016) *Strategic Investment Funds: Opportunities and Challenges*. World Bank Policy Research Working Paper 7851.

d'investissement. Par exemple, les projets financés par le Fonds ou la banque doivent correspondre aux priorités nationales de développement. Il est admis que FONSIIS suit cette recommandation. Également, les traitements versés au personnel et les avantages dont ils bénéficient doivent attirer des gestionnaires de placement hautement qualifiés pour administrer des transactions financières complexes.⁶⁵

Bien que la question de l'évaluation des performances de FONSIIS dépasse le cadre du présent document, il convient de mentionner que le Fonds a, à ce jour, investi dans un centre de diagnostic médical à M'Bour, une centrale photovoltaïque de 30 mégawatts et un parc industriel près de Dakar. Ceci dit, depuis le mois d'octobre 2017, FONSIIS n'a pas publié d'informations financières sur son site Internet. Aucun audit externe indépendant n'est disponible et les performances du Fonds n'ont fait l'objet d'aucune évaluation indépendante, comme le recommandent les *Principes de Santiago* et les Lignes directrices de l'OCDE.

AFFECTATION DES FONDS

Les gouvernements créent régulièrement des Fonds extrabudgétaires pour affecter les dépenses à un secteur ou à un poste de dépense particuliers. Les affectations les plus courantes comprennent les retraites, l'éducation, les infrastructures et les gouvernements infranationaux. Néanmoins, les Fonds d'affectation sont également établis pour veiller à ce que la protection de l'environnement, la recherche et le développement dans le secteur des industries extractives, la protection culturelle ainsi que de nombreuses autres priorités gouvernementales bénéficient d'une source de financement.

Tout comme les Fonds souverains, les Fonds d'affectation peuvent être des comptes au sein de la trésorerie ou d'institutions quasi indépendantes. Les Fonds d'affectation sont caractérisés par le fait que la réserve de fonds doit être dépensée plutôt qu'investie pour un rendement financier dans un secteur ou un poste particulier.

Il existe littéralement des milliers de Fonds d'affectation dans le monde entier. Cependant, seul un petit pourcentage d'entre eux est financé explicitement par les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles. Par exemple, l'Alabama

Capital Improvement Trust Fund (Etats-Unis d'Amérique) se voit attribuer 28 pour cent des revenus publics pétroliers et gaziers nets de l'impôt sur les bénéfices supportés par les entreprises. De même, le Forever Wild Land Trust Fund, qui procède à des achats de terrains pour des réserves naturelles et l'usage public, et mène des programmes éducatifs, reçoit la majeure partie de son financement des 3,3 pour cent des revenus pétroliers et gaziers, et d'une faible proportion des bénéfices de l'Alabama Trust Fund, un Fonds souverain.⁶⁶

Le Fonds d'infrastructure et le Fonds de développement des capacités humaines du Timor-Leste représentent de bons exemples de Fonds d'affectation liés à des plans de développement stratégiques. Tous deux se comportent comme des budgets affectés pluriannuels qui financent des plans et des projets visant à stimuler la croissance économique à long terme de ce pays de l'Asie du sud-est à faible revenu, et à aider à lutter contre la pauvreté. Leurs financements proviennent directement du Fonds pétrolier du Timor-Leste, qui lui-même reçoit tous les revenus pétroliers et gaziers du gouvernement. Les budgets quinquennaux des Fonds sont examinés et approuvés par le Parlement et sont mis en œuvre selon les procédures budgétaires ordinaires. En 2015, le Fonds d'infrastructure a dépensé 292 millions de dollars US principalement en projets en matière d'électricité, d'irrigation, d'assainissement et de drainage dans la capitale, de réfection d'une route nationale et d'un aéroport.⁶⁷ En termes de transparence, de gouvernance et d'efficacité, ces Fonds sont à bien des égards des modèles à imiter.

Dans un exemple d'un Fonds d'affectation en faveur du financement des gouvernements infranationaux, l'Équateur perçoit un dollar par baril produit dans la région amazonienne dans le *Fondo de Ecodesarrollo* et distribue cette somme entre les municipalités amazoniennes, les conseils provinciaux et les conseils paroissiaux. La distribution horizontale est déterminée par des indicateurs. Par exemple, 58 pour cent des revenus du *Fondo de Ecodesarrollo* sont affectés aux municipalités amazoniennes, 40 pour cent sont répartis à parts égales entre toutes les municipalités et 60 pour cent sont distribués proportionnellement à la population.⁶⁸

De même, le Gouvernement mongol verse 30 pour cent des redevances pétrolières et 5 pour cent des redevances minières ainsi que 10 pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au Fonds de

65 Havard Halland et al. (2016) *Strategic Investment Funds: Opportunities and Challenges*. World Bank Policy Research Working Paper 7851.

66 NRGI-CCSI (2013) *Alabama Trust Fund*. En ligne: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Alabama_October2013.pdf.

67 Government of Timor-Leste (2016) *State Budget 2016 Approved: Infrastructure Fund*. En ligne: https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2016/03/BB3A_Englesh_25_Jan_16_Final.Final_.pdf.

68 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

développement local général. La répartition entre les gouvernements infranationaux, appelés aimags et soums en Mongolie, des sommes issues de ce Fonds est déterminée par une formule complexe qui accorde le même poids aux indicateurs suivants: un indice de développement local, lui-même composé de 65 indicateurs; la population; les caractéristiques géographiques telles que la densité de population, l'éloignement et la taille; et la taxe sur la capacité de production.⁶⁹

L'affectation peut être un outil de messagerie politique utile et faire fonction de mécanisme d'engagement des administrations gouvernementales actuelles et futures. Elle peut également être la garantie d'une source de financement pour certains postes de dépenses, comme la protection de l'environnement, qui reçoivent souvent peu ou pas de financement. Cependant, l'affectation souffre d'un problème de fongibilité: l'argent étant interchangeable, un gouvernement peut transférer des fonds d'une source (ex : les revenus pétroliers) à un projet, puis transférer l'affectation des fonds précédente à un autre projet, aboutissant à une incidence nette nulle. Par conséquent, l'affectation se traduit souvent par un changement négligeable des dotations budgétaires.

FONDS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE ET AUTRES FONDS DU TYPE RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES

Les Fonds de ressources naturelles ne sont pas seulement établis par les gouvernements. Dans certains cas, ils sont également mis en place par les collectivités, les entreprises, les gouvernements infranationaux ou les entités parapubliques à titre individuel ou conjointement. Ces fonds peuvent être prescrits par la législation, comme dans les cas du Fonds de développement régional du Kirghizistan financé par les revenus miniers ou du Fonds d'affectation spéciale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée destiné aux propriétaires fonciers ; ou être des initiatives volontaires pilotées par des entreprises ou des collectivités. Le nouveau Code minier du Sénégal exige que des fonds soient affectés à un Fonds de développement local. Néanmoins, la création d'un tel Fonds pour les revenus perçus des secteurs pétrolier et gazier vient d'être mis à l'étude.

Le Fonds Raglan au Canada est un exemple d'un Fonds entreprise-collectivité efficace. Durant plus de 30 ans, les compagnies minières ont exploré le

gisement de sulfures de nickel dans la province du Québec. Cependant, ce n'est qu'une fois l'accord Raglan signé entre l'exploitant de la mine et les communautés autochtones voisines et leurs entreprises communautaires que la production à grande échelle a pu commencer en 1997. L'accord recommandait la mise en place du Fonds Raglan, un Fonds géré par les maires des deux communautés les plus touchées, Salluit et Kangiqsujuaq, et les dirigeants de la société Makivik Corporation, élus par le groupe ethnique habitant la région, les Inuits. Le Fonds prévoit une allocation garantie d'1 million de dollars US et effectuée par la compagnie pour la mise en route du chantier ; le versement d'un million de dollars US supplémentaire au démarrage de la production à l'échelle commerciale ; auxquels viendra s'ajouter de manière progressive une somme allant de 300 000 à 1,125 million de dollars US par an. De plus, le Fonds exige de la mine de partager 4,5 pour cent du bénéfice net annuel avec les collectivités locales. En 2010, les bénéfices s'élevaient à 15,2 millions de dollars US. Afin de veiller à ce que les collectivités reçoivent leur part, l'exploitant de la mine doit présenter annuellement un état comptable du solde de trésorerie d'exploitation à Makivik Corporation, comprenant notamment les revenus, les coûts, les tonnes de minerais extraits, les catégories, les ventes et les prix. Makivik Corporation peut embaucher un auditeur indépendant à tout moment.

L'argent est réparti entre les deux communautés concernées et la région du Nunavik. De 50 à 87 pour cent de l'allocation garantie sont versés en parts égales à Salluit et Kangiqsujuaq, et de 0 à 33 pour cent à Nunavik. Quarante-cinq pour cent du plus important montant des bénéfices à distribuer sont alloués à Salluit, 30 pour cent à Kangiqsujuaq et 25 pour cent à Nunavik. Les consultations publiques fixent la manière dont les fonds sont dépensés. Les résidents de Kangiqsujuaq ont convenu de distribuer 80 pour cent de leur part en espèces et d'utiliser les 20 pour cent restant pour construire un gymnase, un hôtel trois étoiles et un centre sportif. Ce choix s'explique en partie par le fait que le village possédait déjà des infrastructures de base. Nunavik a également décidé de distribuer sa part principalement en numéraire. En revanche, les résidents de Salluit ont préféré distribuer 60 pour cent en numéraire et mettre en réserve les 40 pour cent restant au profit des générations futures. Néanmoins, une des faiblesses du cadre juridique du Fonds est qu'il n'est pas tenu de divulguer les données sur la distribution.⁷⁰

Dans un exemple pris en Afrique, la Commission de développement du Delta du Niger est une

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Raglan Agreement. En ligne: <http://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/publications/aboriginal/bulletin/8814>.

commission fédérale contrôlée principalement par les représentants de l'État nigérien (surtout des États producteurs de pétrole) mais aussi quelques représentants des entreprises et du gouvernement fédéral. La Commission reçoit de la part du gouvernement fédéral 15 pour cent des transferts intergouvernementaux échus aux États et 3 pour cent du budget annuel des compagnies pétrolières versés directement par les compagnies. La Commission est alors censée dépenser l'argent dans des projets visant à soutenir le développement économique dans le Delta du Niger.⁷¹

Le Kirghizistan a mis en place des Fonds de développement régional au niveau provincial, *oblast*, et sous-provincial, *rayonne*, en 2014. Ces Fonds sont notamment destinés à financer les infrastructures locales et les programmes de développement économique dans les régions minières. Leur principale source de financement est la quote-part de la redevance de 2 pour cent (appelée : « paiement pour le développement et l'entretien des infrastructures locales » dans le contexte kirghize) prélevée des mines et qui est répartie entre chaque Fonds selon la formule suivante: 50 pour cent des redevances provenant des grandes mines sont versés au Fonds de développement régional *oblast* FTR; 30 pour cent des redevances provenant des grandes mines sont versés au Fonds de développement régional *rayonne*; 80 pour cent des redevances provenant des petites mines sont versés au Fonds de développement régional *rayonne*; et 3 pour cent des recettes provenant des ventes aux enchères sont versés à chacun des Fonds de développement régional, *oblast* et *rayonne*.⁷²

Les Fonds sont contrôlés par des conseils d'administration formés principalement de fonctionnaires du gouvernement national et des gouvernements infranationaux, mais aussi de quelques représentants des membres infranationaux du parlement et des groupes de la société civile. Les projets proposés mis en œuvre au niveau municipal: *aimak aiy*, et de la ville - qui est le seul niveau gouvernemental autre que le niveau national mettant en œuvre des projets publics - sont adressés aux conseils d'administration et approuvés de façon discrétionnaire. Ainsi, il existe un risque que ces Fonds soient alloués en fonction de considérations politiques plutôt que sur la base d'une évaluation objective des besoins et des possibilités de développement.⁷³

Il existe des centaines d'exemples de Fonds communautaires financés par les entreprises

extractives. Bien que certains servent très bien l'intérêt public, d'autres ont été conçus dans le but principal d'acheter la licence sociale nécessaire aux compagnies pour opérer dans une région donnée. Comme pour les Fonds souverains et d'autres Fonds décrits ci-dessus, le cadre juridique, la transparence et la reddition de compte expliquent la différence entre les Fonds qui permettent d'améliorer les résultats de développement et ceux qui nuisent aux structures de gouvernance formelles ou profitent des communautés disposant de peu de capacités. Le cadre juridique - tant légiféré qu'inscrit dans un contrat ou une entente - doit inclure des règles de dépôt, de retrait et d'investissement claires, et préciser la structure institutionnelle du Fonds. Ce cadre devrait également imposer de rendre publique l'information financière relative au Fonds dans un format facile à lire et accessible. Enfin, les règles et le contrôle formel annuel des opérations du Fonds, que ce soit par des audits externes indépendants réalisés par des auditeurs professionnels ou d'autres types d'organismes de supervision indépendants officiels, tels que les groupes de la société civile ou des fonctionnaires extérieurs à la région, devraient faire l'objet d'un consensus communautaire.

GARANTIE, FONDS DE FERMETURE ET FONDS D'ASSAINISSEMENT

Les bonnes pratiques en matière de gestion des champs pétrolifères et miniers nécessitent de mettre en réserve des fonds pour la fermeture et la réhabilitation des sites miniers. Les activités extractives ayant généralement des impacts environnementaux importants, ces Fonds peuvent être utilisés pour réhabiliter la terre ou, au moins, sécuriser les sites pour un autre usage humain et animal. Les gouvernements peuvent plutôt choisir d'exiger un dépôt de garantie ou une caution en cas de dégradation de l'environnement, pouvant être détenus en fiducie par le gouvernement ou un tiers. Ces Fonds sont conçus pour être rendus à la compagnie après la réhabilitation et l'assainissement satisfaisants des terres.

Bien que la mise en place d'un Fonds distinct ne s'avère pas toujours nécessaire pour obtenir les résultats voulus, certains pays ont établi des Fonds d'affectation spéciale ou autorisé la création de ce type de Fonds. Par exemple, le Mined Land Reclamation Act de l'État américain de l'Arizona permet aux entreprises de choisir une garantie, un

71 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

72 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

73 Ibid.

certificat de dépôt, un Fonds d'affectation spéciale, une police d'assurance ou un dépôt en espèces auprès du Trésor public, entre autres.⁷⁴

Dans la plupart des cas, les Fonds d'affectation spéciale sont détenus par le gouvernement ou un tiers, et sont donc assez semblables aux garanties. Le gouvernement investit généralement ces Fonds en obligations souveraines à faible risque ou dans d'autres actifs tout aussi fiables. Le gouvernement peut garder les intérêts gagnés en vue de compenser les coûts administratifs relatifs à la gestion de la garantie ou du Fonds d'affectation spéciale, ou de couvrir les coûts de l'assainissement de la mine. Dans d'autres cas, les intérêts gagnés sur les fonds inutilisés sont reversés à l'exploitant de la mine.⁷⁵

Les montants de la garantie ou du Fonds d'affectation spéciale sont souvent une source de désaccords entre les gouvernements et les entreprises. Les paiements effectués d'avance par les compagnies peuvent étouffer les investissements dans le secteur extractif, conduisant certains gouvernements à autoriser les entreprises à payer leurs obligations sur plusieurs années. Quel que soit le calendrier des paiements, les montants doivent couvrir la totalité des éventuels

coûts futurs de la fermeture et de la remise en état de la mine ou du champ pétrolifère, y compris les coûts sociaux et environnementaux. Ces coûts, comme ceux liés à la restitution de la qualité de l'eau au niveau précédant l'exploitation de la mine ou du champ pétrolifère, sont souvent difficiles à calculer ; ce qui explique en partie les différends.

De façon similaire, les conditions dans lesquelles les gouvernements peuvent puiser dans ces Fonds peuvent également prêter à confusion. Les définitions de ce qui constitue une fermeture ou une remise en état adéquate diffèrent selon les pays et manquent souvent de clarté. Les compagnies cherchent, comme il se doit, à réduire les coûts de fermeture et de remise en état, et peuvent ainsi arguer que l'excédent des soldes de la garantie ou du Fonds doit leur être restitué. Chaque cas est différent mais, en règle générale, les normes de fermeture et de remise en état devraient être aussi détaillées que possible dès le lancement d'un projet minier. En outre, comme pour les autres types de Fonds, les montants déposés et retirés ainsi que les justifications des entrées et sorties de fonds doivent être rendus publics.

74 International Institute for Environment and Development (2002) *Research on Mine Closure Policy*.

75 Ibid.



AUTRES MESURES PERMETTANT DE LUTTER CONTRE LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX DES ACTIVITÉS EXTRACTIVES

Les instruments budgétaires tels que les Fonds sont loin d'être les seuls ou les principaux outils à disposition des gouvernements pour tenir compte des impacts environnementaux et sociaux des activités extractives. Cette section examine plusieurs mesures : quatre mesures *ex ante*, définies comme des mesures pouvant être mises en œuvre avant le début d'un projet minier ou pétrolier, ainsi qu'une mesure *ex-post*, pouvant être appliquée durant l'activité de la mine ou du champ pétrolifère.

ÉTUDES D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL

Chaque projet d'extraction devrait faire l'objet d'une étude d'impact environnemental et social (EIES) rigoureuse avant que le projet soit approuvé par le gouvernement. Les EIES doivent couvrir un large éventail de sujets, notamment la propriété foncière, les études sur l'état de l'environnement initial, la description de l'environnement physique, biologique et humain, la prévision des impacts, l'évaluation des risques environnementaux et sociaux, le plan de consultation publique, le plan des champs d'exploitation et le plan de fermeture. Elles doivent également être compréhensibles par les principales parties prenantes, notamment les membres des communautés affectées.

La production d'un projet ne devrait pas démarrer avant la réalisation des EIES sur la base de normes de qualité élevée et la mise en œuvre des recommandations qui en découlent. Les EIES permettent de veiller à ce que les entreprises fassent preuve d'une diligence raisonnable et s'efforcent d'atténuer certains impacts négatifs liés à l'extraction. Ces études d'impact comportent parfois et de manière explicite des plans de partage des avantages comme un moyen d'atténuer l'ensemble des impacts négatifs.

Selon l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2017, seuls 10 pays sur 89 reçoivent de bonnes notes en ce qui concerne la mise en place et l'application des règles d'EIES. Il peut sembler étonnant que le Cameroun, la Côte d'Ivoire et le Ghana figurent parmi les États assez bien classés alors que des économies plus riches, comme l'Arabie

saoudite, le Koweït et la Tunisie, apparaissent pratiquement au bas du classement effectué à partir d'un indice composite formé d'indicateurs d'EIES.⁷⁶

INDEMNISATION DES PROPRIÉTAIRES FONCIERS LOCAUX

Une des difficultés les plus sérieuses que les pays doivent résoudre, notamment dans les environnements disposant de peu de capacités, est l'indemnisation des propriétaires fonciers déplacés ou, pour une autre raison, affectés par les activités extractives. L'indemnisation s'applique non seulement à ceux dont les terres ont été confisquées en raison des champs miniers et pétrolifères, mais aussi aux personnes déplacées en raison des pipelines et des routes situées entre les sites d'extraction et les entreprises de distribution. Alors que les gouvernements ont généralement le droit de déplacer les résidents en vertu du droit sur l'expropriation, il incombe aux gouvernements et aux entreprises d'indemniser correctement les personnes affectées, en espèces ou en nature, par la fourniture de nouvelles terres de même fertilité et l'alimentation en eau, par exemple.

Il existe plusieurs difficultés liées à l'indemnisation en espèces ou en nature. Premièrement, dans de nombreux pays, les résidents ne possèdent pas de titres de propriété clairs, souvent parce que le système d'enregistrement des titres de propriété du pays est sous-développé ou reconnaît les terres communales des populations autochtones. Ainsi, il est parfois difficile de savoir qui mérite d'être indemnisé. Deuxièmement, ce qui constitue une indemnité « adéquate » est quelquefois discutable. Les gouvernements et les entreprises évaluent souvent la valeur de la terre à un prix inférieur à celui estimé par les résidents. Le manque de transparence des marchés fonciers rend cette évaluation encore plus difficile. En outre, il est parfois difficile d'estimer la valeur des lieux sociaux et communautaires, des marchés et du patrimoine culturel d'un endroit donné. Troisièmement, la résidence n'est pas toujours évidente à établir, en particulier dans les régions sujettes à de nombreux flux migratoires entrants et sortants.

76 NRGI (2017) Resource Governance Index. En ligne: <http://www.resourcegovernanceindex.org/>.

Néanmoins, des institutions ont élaboré des normes d'indemnisation en matière de réinstallation. Ainsi, la Société financière internationale (SFI), membre du Groupe de la Banque mondiale, a élaboré des normes de performance en matière de réinstallation des personnes physiquement déplacées. Parmi ces normes figurent des critères destinés à « éviter les déplacements forcés » et « lorsque cela est impossible, à minimiser le déplacement en explorant d'autres options de réalisation du projet ». Les normes prescrivent également de verser une compensation pour la perte des actifs à hauteur du coût de remplacement ainsi que d'améliorer ou de restaurer les conditions de vie des personnes déplacées.⁷⁷

RÈGLES DE CONTENU LOCAL

Le contenu local peut représenter une source importante d'avantages non budgétaires provenant des communautés nationales affectées. Dans le contenu local, on trouve les obligations liées à la législation du travail (le personnel et/ou la direction), les approvisionnements des fournisseurs, la formation et le développement des compétences ainsi que le transfert de technologie au profit de la population locale. Le contenu local peut également inclure le développement des industries en aval, telles que l'industrie pétrochimique ou le raffinage du pétrole en produits finis.

Il existe de nombreux types de dispositions de contenu local. Par exemple, la Tanzanie exige du gouvernement et de la Tanzanian Petroleum and Development Corporation détenue par l'État, d'adopter un programme de formation et d'emploi avant le démarrage de la production du secteur privé.⁷⁸ Le Nigeria a voté une loi de contenu local en 2010 qui fixe un niveau minimal de « contenu nigérian » à atteindre pour chaque catégorie de biens et de services rattachés au secteur pétrolier ; cependant, aucun délai ne l'assortit. La loi crée également une Commission chargée d'orienter, de contrôler, de coordonner et de mettre en œuvre les dispositions de la loi avec succès.⁷⁹ Il existe d'autres exemples de dispositions de contenu local comme l'exigence de l'Ouganda d'imposer aux sociétés étrangères de participer financièrement ou selon d'autres modalités aux centres de formation en génie pétrolier ; l'exigence du Brésil exigeant du secteur

pétrolier de s'approvisionner en matériel à l'intérieur du pays quand cela est possible ; et l'exigence de l'Angola, assortie d'amendes élevées en cas de non-respect, requérant que le personnel local bénéficie d'une formation initiale au métier.⁸⁰

Qu'elles figurent dans la législation ou dans les plans des projets d'extraction adoptés par le gouvernement, les dispositions de contenu local peuvent relancer la croissance dans les secteurs à fort potentiel (ex : la construction), aider à débloquent les goulots d'étranglement dans l'économie (ex : renforcer les compétences en gestion, fournir un accès au crédit) et établir de véritables partenariats entre les opérateurs étrangers et les fournisseurs locaux, les universités et les centres de recherche. En revanche, elles peuvent être des sources de corruption, bénéficier seulement aux élites, accroître la dépendance du pays envers le secteur extractif et générer des conflits entre ceux qui profitent des dispositions et ceux qui n'en profitent pas.

Bien que l'examen des nombreuses façons dont le contenu local peut être établi de manière à engendrer des effets positifs pour les citoyens sorte du cadre de ce document, l'expérience mondiale permet de tirer plusieurs leçons de portée générale. Par exemple, les dispositions de contenu local doivent être réalistes et contrôlables. Exiger un « contenu local de 80 pour cent dans les cinq ans » est vague et conduirait uniquement à des conflits entre le gouvernement, la population et les entreprises. En outre, le fait d'exiger que la population locale partage moins de 50 pour cent des parts détenues par les fournisseurs ou les opérateurs profite simplement aux riches élites sans générer des avantages pour l'ensemble de la population. Enfin, il est important de gérer les attentes locales. Les industries extractives ont une forte intensité en capital, ce qui signifie qu'elles génèrent peu d'emplois par rapport à leur taille et leurs chiffres d'affaires, et que le peu d'emplois bien rémunérés qu'elles créent nécessite généralement l'embauche de travailleurs hautement qualifiés et expérimentés. Ces industries peuvent générer d'énormes retombées positives pour la population locale, notamment par le renforcement des compétences et l'approvisionnement locaux, mais les bénéfices les plus importants sont les revenus budgétaires.

Le Sénégal a déjà adopté des dispositions de

77 IFC (2012) *Guidance Note 5: Land Acquisition and Involuntary Settlement*.

78 CCSI (2015) Local Content: Tanzania – Petroleum. En ligne: <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Tanzania-Petroleum-CCSI-July-2015.pdf>.

79 CCSI (2014) Local Content: Nigeria – Petroleum. En ligne: <http://ccsi.columbia.edu/files/2013/07/Local-Content-Nigeria-Petroleum-CCSI-May-2014.pdf>.

80 CCSI (2014) Local Content: Angola – Petroleum. En ligne: <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Angola-petroleum-CCSI-July-2014-.pdf>.

contenu local dans plusieurs contrats. Cependant, le gouvernement élabore actuellement une loi de contenu local autonome. Le Comité d'orientation Stratégique du Pétrole et du Gaz (Cos-Petrogaz), est un Comité rattaché au Cabinet du Président de la République. Il élabore le projet de loi. Créé en 2016, il comprend le Président et les principaux membres du gouvernement, et est administré par un Secrétariat.⁸¹

INFRASTRUCTURES PARTAGÉES

La plupart des projets pétroliers, gaziers et miniers nécessitent non seulement la construction des champs ou des mines mais aussi celle des infrastructures connexes. Aussi bien l'électricité, l'eau, le logement, les transports (routes, aéroports ou lignes de chemin de fer) que les technologies de l'information et de la communication sont nécessaires pour réaliser un projet. Les projets sont généralement situés dans des régions rurales où les infrastructures sous-jacentes n'existent pas ou sont inadaptées aux besoins de ceux-ci. Ainsi, la compagnie extractive doit souvent construire les infrastructures nécessaires.

Les collectivités locales peuvent, pour leur part, bénéficier de l'existence de ces infrastructures. Ainsi, la capacité de production électrique est susceptible d'être augmentée à un coût très inférieur à celui de la construction d'une nouvelle centrale électrique ; les routes peuvent être prolongées pour atteindre les villages ; et le réseau Internet peut être amélioré pour couvrir les collectivités environnantes. Par exemple, la mine d'uranium d'Areva en Namibie a augmenté la capacité de son usine de dessalement de 30 pour cent pour répondre aux besoins en eau de la population locale voisine. Au Mozambique et au Malawi, la compagnie minière brésilienne Vale s'est engagée à partager sa ligne de chemin de fer de 3,4 milliards de dollars US avec les trains de marchandises et les trains de voyageurs. Le projet est en chantier.⁸²

Il arrive toutefois que les compagnies soient peu disposées à partager certaines infrastructures avec les communautés voisines parce que cela serait coûteux ou pourrait ralentir la production. Par exemple, contrairement au contre-exemple ci-dessus, les compagnies minières sont souvent réticentes à partager les lignes ferroviaires avec les voitures ou d'autres entreprises du fait qu'elles veulent en avoir l'usage exclusif pour transporter les matières premières à leur convenance. De même, elles peuvent

ne pas désirer investir dans l'augmentation de la capacité de production électrique visant à desservir les collectivités voisines en raison du coût prohibitif.

Ceci dit, il est possible de persuader les compagnies de partager les infrastructures pour autant qu'elles puissent déduire les coûts, bénéficier d'un abattement fiscal ou que les infrastructures partagées soient prises en compte dans le calcul de leurs contributions sociales. Les dispositions faisant obligation d'un usage partagé figurent souvent dans les contrats pétroliers ou miniers, ou dans les plans de projets approuvés par le gouvernement. Il est plus difficile de convaincre les compagnies de partager des infrastructures à un stade ultérieur, c'est-à-dire après leur planification et leur construction.

Les compagnies peuvent aussi être plus disposées à partager certains types d'infrastructure. En effet, des études ont montré que les technologies de la communication peuvent être étendues aux collectivités à un coût relativement faible et sans trop d'efforts de la part des entreprises. Les routes et les logements sont également souvent partagés ou développés. Cependant, les lignes ferroviaires et l'électricité sont moins susceptibles d'être partagées en raison de leurs coûts de développement élevés et des complications logistiques et financières associées à un usage partagé.⁸³

COTISATIONS SOCIALES OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES

Les compagnies doivent distribuer les bénéfices aux collectivités locales par l'intermédiaire des Fonds, à l'instar du Fonds Raglan. En outre, elles peuvent les distribuer directement aux collectivités, soit en numéraires soit en contributions en nature, comme la construction d'écoles, de routes et l'électricité, sans compter les infrastructures requises pour les activités de la compagnie. En fait, ces initiatives sont plus courantes que les Fonds d'affectation spéciale communautaire ou les dispositions de contenu local.

Les compagnies pétrolières et minières publiques sont parmi les plus importants bailleurs de fonds sociaux. Ainsi, PDVSA du Venezuela a dépensé 13,3 milliards de dollars US en « développement social » en 2006. Sonangol d'Angola et Saudi Aramco d'Arabie saoudite ont également investi des milliards de dollars en services sociaux et en infrastructures, en assumant, dans la pratique, certains rôles du gouvernement et

81 Holle Energy (2017) *Energy Sector Analysis Senegal: Petroleum and Gas*, Netherlands Enterprise Agency, Ministry of Foreign Affairs.

82 Toledano, P. et al. (2014), *A Framework to Approach Shared Use of Mining-Related Infrastructure*. Columbia Center for Sustainable Investment: New York. En ligne: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/A_Framework_for_Shared_use_Jan_2014.pdf.

83 Ibid.

en devenant des « États dans l'État ». Les entreprises privées font aussi d'importantes contributions. En 2006, BP a dépensé 107 millions de dollars US en investissements communautaires ; Shell, 140 millions ; Exxon, 138 millions ; et Total, 156 millions. Ces contributions comprennent des investissements dans les domaines des soins de santé communautaires, de l'éducation, du crédit pour les PME et des approvisionnements locaux.⁸⁴

Les contributions sociales peuvent être imposées par la loi ou volontaires. Ainsi, le gouvernement du Kirghizistan oblige les entreprises exploitant des mines d'« importance nationale » à offrir « des paquets sociaux » aux communautés affectées. Les compagnies sont libres de déterminer le contenu de ces paquets sociaux.⁸⁵ Un exemple d'initiative volontaire bien connue est celle du groupe Royal/Dutch Shell qui, depuis les années 60, fait de nombreux cadeaux dans le Delta du Niger au Nigeria : des écoles, des centres de santé, des services de vulgarisation agricole et des bourses scolaires.

La majorité de ces projets a été réalisé de façon ponctuelle en fonction des besoins, sans lien avec la stratégie de développement de la région.⁸⁶

Si les contributions sociales fournissent des avantages tangibles aux communautés, leur valeur monétaire est habituellement dérisoire au regard des revenus budgétaires ou des bénéfices générés par certaines des dispositions de contenu local les plus efficaces. Par ailleurs, les contributions sociales sont devenues particulièrement attrayantes pour les compagnies qui les voient comme un moyen d'obtenir un permis d'exploitation social, et sont de même appréciées des responsables communautaires désirant montrer les résultats concrets des négociations avec les compagnies extractives.

84 Jędrzej George Frynas (2009) "Corporate social responsibility in the oil and gas sector", *The Journal of World Energy Law and Business*. 2(3), pp. 178-195.

85 NRGI-UNDP (2016) *Natural Resource Revenue Sharing*. En ligne: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing>.

86 David Ogula (2012) "Corporate Social Responsibility: Case Study of Community Expectations and the Administrative Systems, Niger Delta", *The Qualitative Report*, 17(37), 1-27.



CONCLUSIONS POUR LE SÉNÉGAL

De nombreuses incertitudes demeurent en ce qui concerne le potentiel des revenus budgétaires et des avantages non budgétaires du Sénégal qui pourraient découler des secteurs pétrolier et gazier. Les projets sont encore très loin d'être achevés, les prix du pétrole et du gaz peuvent fluctuer considérablement dans les prochaines années voire décennies, et les coûts opérationnels et de développement ne sont pas clairs. Pourtant, le gouvernement du Sénégal est désormais en mesure de commencer à examiner différentes options stratégiques en vue d'être prêt quand les détails du projet seront mieux définis.

Ce rapport présente de nombreux Fonds et mécanismes que le Sénégal pourrait utiliser pour maximiser les bénéfices tirés du secteur. Chaque mécanisme présente aussi bien une opportunité que des risques, même si certains comportent plus de risques que d'autres. Comme l'indique le présent document, l'expérience mondiale en matière de Fonds extrabudgétaires et d'entreprises publiques souligne que ceux-ci comportent généralement des risques, en particulier lorsqu'une grande institution bureaucratique distincte est créée. Par ailleurs, l'établissement de comptes spéciaux dans le cadre du budget national peut certainement aider à résoudre les problèmes macroéconomiques et à montrer au public que le gouvernement s'engage à utiliser les revenus tirés de l'exploitation de ces ressources naturelles pour le développement durable.

La clé de la réussite de l'une ou l'autre des politiques mentionnées dans le présent document est non seulement d'élaborer un cadre juridique approprié, comportant de solides règles de gouvernance des afflux et sorties de fonds, des dispositions en matière de transparence et un contrôle indépendant, mais aussi d'apprendre des expériences des autres pays. Les capacités peuvent se développer avec le temps et à mesure que le Sénégal acquiert de l'expérience dans la gestion des revenus pétroliers. Néanmoins, beaucoup d'erreurs commises à travers le monde peuvent être évitées en utilisant dès le départ les bonnes règles.

Les faibles résultats de l'Indice du budget ouvert (IBO) et de l'indice de gestion de l'investissement public du Sénégal renforcent la nécessité de procéder à d'importantes améliorations des systèmes de gestion des finances publiques avant le démarrage de la production de pétrole à grande échelle afin de réduire ces risques. Ces indices mettent en évidence

le manque important d'expertises et d'évaluations des projets. Ces quelques réformes permettraient de replacer les projets au centre des priorités : les audits indépendants en matière de finances publiques, un contrôle parlementaire plus efficace et des contrôles budgétaires internes renforcés.⁸⁷ Si ces questions ne sont pas traitées, il est peu probable que de nouveaux instruments ou mécanismes financiers créent les changements attendus.

Toutes les mesures non budgétaires pourraient être minutieusement examinées puisque qu'elles ne sont pas incompatibles et ont des avantages avérés. Cependant, le gouvernement devra éventuellement tenir compte du fait que, dans le monde entier, les bénéfices découlant des revenus budgétaires ont largement dépassé les bénéfices non budgétaires provenant du secteur dans presque tous les cas. Ainsi, il serait avisé d'accorder une attention particulière à l'utilisation efficace et responsable des revenus budgétaires.

Une modeste recommandation pouvant être tirée de ce document serait pour le gouvernement d'évaluer systématiquement les coûts et les avantages de chacune de ces options avant d'en choisir une ou plusieurs. Cela impliquerait de tenir des consultations interministérielles basées sur des données probantes, ainsi que des discussions avec les membres du gouvernement, du Parlement et le grand public. Si un grand nombre de décideurs et de citoyens engagés ont un accès élargi à l'information, il est plus probable que les décisions prises profitent à l'ensemble du Sénégal.

87 Era Dabla-Norris et al. (2011) *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. IMF Working Paper 11/37; International Budget Partnership (2015) *Senegal: Open Budget Survey*. En ligne : <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Senegal-English.pdf>.





Pour toute information:

PAGE Secretariat
UNEP/Resources and Markets Branch
15 chemin des Anémones
CH-1219 Genève
Suisse
page@unep.org



www.un-page.org



twitter.com/PAGEXchange



facebook.com/greenconomyunep