

## Bien gérer et dépenser les revenus des ressources naturelles

### Messages clés

- Les revenus pétroliers, gaziers et miniers sont volatiles, épuisables et peuvent déstabiliser les économies. De ce fait, ils doivent être gérés différemment des autres types de revenus de l'Etat. Cela peut appeler à l'élaboration de règles fiscales spéciales, de fonds de ressources naturelles et de plans de développement à moyen terme.
- Beaucoup de parlements adoptent des règles fiscales -contraintes budgétaires sur les dépenses de l'Etat ou sur la dette publique- pour stabiliser le budget, épargner pour les générations futures et améliorer la planification du développement à long terme.
- La planification du développement et les systèmes de gestion des finances publiques solides, sont également des éléments clés pour transformer les revenus des ressources en avantages tangibles tels que les routes, l'électricité et les systèmes éducatifs.
- Le Parlement a deux rôles importants à cet égard: adopter des règles pour gérer les revenus tirés des ressources et superviser la gestion de ces revenus par le gouvernement.
- La Guinée dispose de plusieurs fonds de ressources avec des objectifs différents, allant de la recherche et la formation afin de promouvoir le secteur minier, au lissage des revenus afin de canaliser les revenus miniers pour le développement des secteurs ou domaines clés.

### Stratégies de gestion des recettes

« Les revenus des ressources devraient être investis pour atteindre des résultats optimaux et équitables pour les générations actuelles et futures »

Précepte 7, Charte des Ressources Naturelles

Les recettes pétrolières, gazières et minières sont différentes des autres sources de revenus de l'Etat. Elles sont volatiles, ce qui signifie que la dépendance excessive à ces ressources peut entraver l'efficacité des dépenses publiques et limiter la capacité du gouvernement à répondre efficacement aux ralentissements. Elles sont épuisables, ce qui exige qu'une attention particulière soit accordée à la façon dont l'économie s'ajustera quand elles s'épuiseront et elles peuvent nuire à la compétitivité des autres secteurs par l'appréciation du taux de change et en attirant une part écrasante de talent et de ressources nationales vers l'extraction du pétrole, du gaz et des mines. Selon la façon dont elles sont gérées, elles peuvent soit transformer des millions de vies pour le mieux (par exemple, le Botswana, le Chili) ou elles peuvent effectivement laisser un pays pire qu'avant que la production aie commencée (par exemple, le Nigéria).

Une bonne politique macroéconomique et de gestion des finances publiques des revenus des ressources, sont les éléments clés d'une stratégie pour tirer pleinement profit des ressources naturelles. Il y a trois types d'outils fondamentaux qui contribuent à la gestion et l'utilisation efficace des revenus des ressources:

- **Règles fiscales et fonds de ressources.** Les Etats peuvent adopter des règles fiscales qui limitent les dépenses publiques et la dette. Le Chili, le Ghana et la Norvège, par exemple, ont créé des règles qui équilibrent les dépenses volatiles, afin de rendre plus efficaces les dépenses publiques et économiser les revenus du pétrole ou des minéraux en cas de crise financière ou pour le bénéfice des générations futures.

Ces règles budgétaires limitent la quantité ou les recettes pétrolières ou minières que l'Etat peut dépenser dans une année donnée, et déposent l'excédent dans un ou plusieurs fonds spéciaux destinés à contribuer à la réalisation des objectifs budgétaires. Pour fonctionner correctement, les règles fiscales doivent être conçues

avec des objectifs précis à l'esprit (par exemple, pour lisser les dépenses d'année en année afin d'améliorer la planification du développement; à limiter les dépenses publiques afin d'éviter les dépenses inutiles), il doit y avoir un consensus politique sur leur pertinence et elles doivent être appliquées par le pouvoir judiciaire et/ou le Parlement.

Lorsque la principale préoccupation est la volatilité, pendant les années de grands revenus de ressources, la règle fiscale peut exiger qu'une partie des recettes soit orientée vers un **fonds de stabilisation**. Lorsque les recettes diminuent en raison des fluctuations négatives des prix ou des baisses de production, l'Etat peut s'appuyer sur le fonds pour assurer l'uniformité des dépenses.

Lorsque le caractère épuisable des revenus des ressources est une préoccupation majeure, les Etats orientent souvent une grande part de ces revenus vers un **fonds d'épargne**. Les revenus des placements de ces fonds peuvent ensuite être utilisés pour financer les dépenses publiques, une fois que le pétrole ou les minéraux sont épuisés. Le Ghana, le Koweït et la Norvège sont des exemples de pays qui ont créé des fonds d'épargne à cet effet. Aujourd'hui, plus de 3 milliards de dollars des actifs achetés par les revenus tirés des ressources sont actuellement détenus dans les fonds de ressources naturelles. Le contre-exemple est Nauru, un Etat insulaire qui était riche en minéraux, mais qui n'a pas bien planifié et a consommé la totalité de ses revenus de ressources naturelles. Au cours de son boom minier de phosphate, en 1973, le pays était passé de l'un des pays les plus pauvres du monde à l'un des pays où le PIB par habitant dépassait \$25 000 par personne (avec la valeur du dollar en 2005). En 2007, il était redevenu l'un des pays les plus pauvres du monde avec un PIB par habitant inférieur à \$1 900.

Les banques centrales dans plusieurs pays ont complété la politique fiscale de l'Etat avec les politiques monétaires appropriées pour contrôler le taux de change et/ou l'inflation en réponse à des entrées massives de recettes pétrolières ou minières. Les banques centrales de presque tous les pays riches en pétrole gèrent leur taux de change, et certaines comme celle du Kazakhstan, contrôlent également l'inflation en prenant efficacement l'argent de l'économie et le gardant sur une espèce de « réserves de change ».

- **Plans de développement.** Lorsque les revenus des ressources sont importants, le développement est plus susceptible d'être impulsé par les Etats que par le secteur privé, pour une raison simple: les Etats ont le plus d'argent. En conséquence, il est impératif que l'Etat crée un plan de développement réaliste favorable à la croissance. Pour être efficace, un plan de développement doit être fondé sur une analyse approfondie des goulets d'étranglement dans l'économie et exige une liste détaillée, année par année, des investissements publics prioritaires (par exemple, un port, route principale de x à y). Un plan de développement doit également être chiffré pour au moins 5 ans.

La mise en œuvre du plan est souvent un défi majeur. Dans de nombreux cas beaucoup d'efforts sont mis dans la création d'un document solide, mais au cours de la procédure budgétaire, les priorités politiques priment sur les objectifs de développement établis. La mise en œuvre peut être améliorée de plusieurs façons, notamment par la création d'un organisme gouvernemental, tel qu'une unité au sein du ministère des Finances ou d'une agence spécialisée, dont le travail est d'aligner le budget annuel avec le plan de développement pluriannuel. L'Etat pourrait aussi créer un fonds de développement afin d'affecter les revenus des ressources pour des projets de développement ou la création d'une banque de développement pour financer les investissements du secteur privé. Les parlements ont un rôle important dans la surveillance de la mise en œuvre du plan de développement et peuvent utiliser tous leurs pouvoirs et faire pression sur le gouvernement de respecter le plan.

- **Gestion des finances publiques.** Même si un pays dispose d'un cadre macro-économique solide et d'un plan de développement bien conçu, un mauvais système de gestion des finances publiques (GFP) pourrait saper la transformation des revenus des ressources en avantages tangibles. Le GFP est le système de l'exécution budgétaire qui comprend les marchés publics de l'infrastructure, ainsi que les rapports, le suivi et l'évaluation de ces projets. Un bon GFP des projets d'investissements publics implique:
  - Une évaluation précise de tous les coûts et avantages
  - Un examen technique indépendant
  - Passation des marchés ouverte et compétitive
  - Suivi détaillé de l'exécution
  - Une formation des travailleurs pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures, et pour la budgétisation des opérations et de la maintenance

## Quel est le rôle du législateur dans la supervision de la gestion des revenus des ressources naturelles?

Les législateurs ont deux rôles importants à jouer dans l'amélioration de la gestion des revenus des ressources naturelles: promulguer de règles pour régir ces revenus, et surveiller les systèmes de gestion des revenus pour améliorer la conformité aux règles et la performance du gouvernement.

En termes de règles, les législateurs peuvent adopter une loi créant des règles fiscales, comme décrit ci-dessus. Plusieurs parlements —comme ceux du Ghana, du Chili et du Timor-Leste— ont passé une législation détaillée de la gestion des recettes qui, non seulement clarifie les règles fiscales, mais explique aussi comment les recettes enregistrées sont gérées par les «fonds souverains» ou «fonds de ressources naturelles» qui retiennent leurs actifs. La législation peut prévoir des règles pour les types d'actifs dans lesquels le fonds peut investir, qui est en charge de la gestion des fonds (généralement le Ministre des Finances ou la Banque Centrale), et les exigences de déclaration.

Les législateurs peuvent également informer les plans nationaux de développement, par exemple en débattant ou en les approuvant, ainsi qu'en passant des lois pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques. La plupart des pays ont des finances publiques, un budget et/ou des lois sur les marchés publics qui élaborent sur les contrôles budgétaires et les processus de passation des marchés.

Les législateurs peuvent également superviser le système de gestion des revenus en contrôlant la conformité avec la loi, soit directement ou avec l'aide de vérificateurs externes, des services du budget ou des groupes de vérificateurs multi-parties prenantes. Dans de nombreux cas, les pouvoirs d'accès à l'information ou de tenir des audiences peuvent être utilisés pour tirer des conclusions et faire pression sur le gouvernement pour mettre en œuvre la loi fidèlement. Les législateurs doivent poser des questions difficiles et bien informées sur le flux des revenus des ressources, la performance du fonds d'investissement des ressources naturelles et la gestion des risques, et les processus de prise de décision. Ils doivent participer activement en formulant les changements des dispositions de gestion des recettes, si ceci est nécessaire pour améliorer l'efficacité des investissements.

### Gestion des revenus en Guinée

En 1992, la Guinée a créé un Fonds Minier d'Investissement (FMI) qui recevait les revenus provenant de la location des infrastructures de transport de l'État aux sociétés minières et qui reçoit aujourd'hui cinq pour cent des revenus de taxes minières et autres frais fixes (Articles 152 et 165 du Code Minier Amendé 2011). L'objectif du fonds est de financer la recherche, la formation et les mesures visant à promouvoir le secteur minier. Bien qu'il existe des règles spécifiques pour les retraits et les dépôts, celles-ci n'ont jamais été suivies. Sa gestion est relativement opaque, le FMI ne publie pas de rapports et effectue des audits internes, mais ne les publie pas non plus. Dans le passé, le FMI a offert des opportunités considérables pour des dépenses discrétionnaires, avec de graves accusations de mauvaise gestion, conduisant à des poursuites d'anciens ministres ayant plaidé coupable en 2009, même si la taille du fonds est relativement limitée (en moyenne \$200 000 de dépôts par mois). L'enveloppe financière annuelle du FMI faisant partie du processus budgétaire, le Parlement joue un rôle dans la supervision de sa gestion et la responsabilisation de ses gestionnaires.

Le Code Minier Amendé 2011 a introduit un Fonds de développement local (FDEL) financé par une part de 15 pour cent des taxes minières et autres frais fixes destinées à toutes les administrations locales. Les règlements du FDEL n'ont pas encore été établis.

Un Fonds Spécial de Développement a été créé pour recevoir le paiement ponctuel de 700 millions de dollars de Rio Tinto en Avril 2011. Les règlements du fonds et les structures de gouvernance ont été mis au point progressivement avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale, mais ils restent encore à être publiés. L'objectif du fonds est de recevoir d'énormes recettes supplémentaires provenant des activités minières, affectées aux investissements dans les secteurs prioritaires, au lissage des dépenses sur plusieurs exercices budgétaires. En fin d'année 2012, le solde du fonds était de 250 millions de dollars à dépenser sur la période 2013-2015. L'Assemblée Nationale doit jouer un rôle dans la supervision du fonds, les débats sur les allocations financières dans le cadre du processus budgétaire et la responsabilisation des officiels du gouvernement sur la gestion et l'impact des investissements du fonds.

Si des mégas projets comme Simandou sont mis en marche, les revenus miniers deviendront un contributeur majeur aux recettes publiques et la Guinée pourrait avoir à régler la question d'instabilité budgétaire et épargner pour l'avenir. Le moment venu, l'Assemblée nationale devrait décider des règles pour stabiliser le budget, dépenser les revenus judicieusement et économiser une partie pour les mauvais jours.

## Stratégies parlementaires pour une politique efficace et la surveillance

Le Parlement peut tenter de convaincre le gouvernement d'utiliser les revenus des ressources de manière efficace et dans l'intérêt public ou forcer le gouvernement en légiférant sur des règles. Plus précisément, les parlementaires peuvent:

- Insister sur les décisions budgétaires annuelles à lier à un plan national de développement à moyen et à long terme, et si ce plan est en place, contrôler la conformité avec les objectifs fixés.
- Suivre de près les budgets annuels afin de s'assurer que la mise en œuvre est conforme à une stratégie de gestion des revenus à long terme.
- Élaborer un plan ou une politique de remplacement à partager avec le gouvernement.
- Exercer leurs pouvoirs pour contrôler le coût, la qualité et la rapidité de livraison de grands projets d'infrastructure. Lorsque les projets sont mal construits ou gérés, les entrepreneurs devraient être sanctionnés ou remplacés.
- Faire la lumière sur le système de gestion des revenus, le cycle de projets de grandes infrastructures ou la stratégie de diversification de l'économie par la production d'un rapport du comité évaluant les forces et les faiblesses de chacun.
- Sanctionner les fonctionnaires qui agissent contrairement à l'éthique ou sans tenir compte de l'intérêt public.
- Introduire une législation créant ou modifiant un fonds de ressources naturelles et le régime de partage des revenus.
- Demander aux groupes de la société civile ou au personnel parlementaire de préparer des séances d'information permettant d'identifier les options, les défis et les outils disponibles pour bien gérer et dépenser les recettes.
- Encourager le débat critique sur les politiques gouvernementales en tenant des conférences de presse et des audiences d'information.
- Elaborer un consensus politique sur la nécessité de réformes des politiques de revenus et de dépenses.

## Questions que peuvent poser les parlementaires

- Compte tenu des aspirations de la Guinée pour les futures recettes de l'exploitation minière, le pays devrait-il instituer des règles budgétaires détaillées pour se prémunir contre la volatilité ou épargner pour les générations futures ? Si oui, quelles règles seraient plus appropriées ?
- La Guinée a-t-elle un plan cohérent de développement national à moyen terme ? Si non, pourquoi ? Si oui, répond-il aux défis de la Guinée et est-il utilisé dans la planification du budget annuel ?
- Pourquoi les règles de retraits et de dépôts ne sont pas suivies pour le Fonds Minier d'Investissement Guinéen ? Quels sont les éléments les plus importants qui devraient être inclus dans les règles régissant le Fonds pour le Développement Local ?
- Pourquoi le gouvernement n'a pas divulgué les règles régissant le Fonds Spécial de Développement ? Lorsque le gouvernement divulgue ces règles, les parlementaires peuvent déterminer si elles sont effectivement conçues pour répondre aux besoins du pays, et si elles sont appliquées.
- Y a-t-il des indications selon lesquelles les fonds sont mal utilisés ou pas utilisés efficacement pour l'amélioration du pays ? Quelles mesures peuvent être prises pour remédier à ces problèmes ?

## Lectures recommandées

- Pages du site web de RWI sur la Gestion des Revenus et la Diversification Economique, [www.revenuwatch.org/issues/revenue-management](http://www.revenuwatch.org/issues/revenue-management) ou [www.revenuwatch.org/issues/revenue-management](http://www.revenuwatch.org/issues/revenue-management)