

## **Conférence sur les défis de la gestion des ressources naturelles dans les pays à faible revenu**

**Allocution d'ouverture de M<sup>me</sup> Antoinette M. Sayeh  
Directrice du Département Afrique  
Fonds monétaire international**

Je voudrais tout d'abord remercier Son Excellence Monsieur le Ministre Matata de nous avoir conviés à cette importante conférence sur les enjeux de la gestion des ressources naturelles et de nous avoir réservé un accueil si chaleureux. Je voudrais également souhaiter la bienvenue à Ses Excellences Messieurs les Ambassadeurs et Messieurs les Ministres, Messieurs les Chefs de délégation ainsi que nos collègues de la société civile et du secteur privé. Je tiens également à remercier les commanditaires de la conférence, sans qui, nos discussions, au cours des deux prochains jours, n'auraient été possibles. Cette rencontre a également été rendue possible grâce au concours du Gouvernement de la République Démocratique du Congo et particulièrement de Son Excellence Monsieur le Ministre Matata dont les efforts à l'égard de notre collaboration ont été intarissables, le *Department of International Development* du Royaume-Uni, le Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique centrale du FMI, et le Fonds fiduciaire spécialisé pour la gestion de la richesse en ressources naturelles, financé par l'Union européenne, la Norvège, l'Australie, la Suisse, les Pays-Bas, Oman et le Koweït.

En regardant autour de moi ce matin, outre le plaisir de retrouver quelques amis de longue date, je suis frappée par la grande diversité des pays représentés ici, mais aussi des universitaires, des membres de la société civile et des partenaires au développement. Bien sûr, il n'y a rien de surprenant à cela, parce que l'extraction de ressources naturelles — qu'elle soit pétrolière, gazière et minérale — joue désormais un grand rôle dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Dans près de la moitié des pays de la région, en effet, les ressources naturelles non renouvelables représentent plus de 25 % du total des exportations. Dans certains de ces pays, la proportion dépasse même 80 %. De plus, le nombre de pays exportant des hydrocarbures et des minéraux en grande quantité s'accroît chaque année — le Mozambique a récemment commencé à exporter du charbon et a découvert des gisements de gaz naturel, le Ghana a commencé récemment à extraire du pétrole, et l'Ouganda se mettra bientôt à produire du pétrole.

Pourtant, nous le savons tous, ces richesses peuvent avoir du bon et du mauvais. Que l'on appelle cela la malédiction des ressources naturelles ou le paradoxe de l'abondance, le message est le même : les obstacles à surmonter sont colossaux pour faire en sorte que les richesses naturelles contribuent de façon soutenue et sans exclusion à la croissance et à l'amélioration des niveaux de vie pour tous.

Une grande responsabilité nous incombe donc aujourd'hui. Il nous appartient de mettre en commun notre savoir pour faire en sorte que l'exploitation de ces richesses naturelles considérables aboutisse à un plus grand bien-être économique.

Commençons par quelques bonnes nouvelles. Malgré tous les discours apocalyptiques, il apparaît de plus en plus clairement que l'extraction des ressources naturelles et l'envolée des cours des produits de base ont favorisé la croissance économique en Afrique subsaharienne au cours de ces dix dernières années. En effet, chaque année — hormis en 2009 — les pays exportateurs de ressources naturelles se sont développés aussi vite ou plus vite que les autres pays de la région. Et cela n'est pas dû au fait que les autres pays avaient de mauvais résultats : au contraire, pendant toute la décennie, les taux de croissance de la région ont été parmi les plus élevés du monde.

De plus, les données confirment que les niveaux de vie, la prestation des services sociaux et la qualité des institutions s'améliorent dans les pays exportateurs de ressources naturelles.

Cela dit, nous savons tous que, dans de nombreux pays, ces améliorations ont été réalisées en partant de niveaux qui étaient affligeants. On le voit, comme l'indique clairement le titre de cette conférence, la gestion des ressources naturelles dans les pays à faible revenu continue de poser des défis de proportions colossales.

- Certains de ces défis renvoient aux principes de la gestion économique : quel est le niveau approprié du déficit budgétaire? des taux de change fixes mais ajustables sont-ils utiles comme outil de stabilisation? faut-il placer l'épargne dans des fonds souverains autonomes?
- Mais beaucoup de défis ont un caractère plus pratique : comment négocier au mieux avec les sociétés internationales exploitant les ressources naturelles, notamment pour ce qui est du meilleur régime fiscal à leur appliquer?
- Toutefois, aucune de ces questions ne pourra être réglée efficacement tant que l'on n'aura pas résolu le problème de fond, qui est de faire en sorte que tous les pays soient dotés de capacités institutionnelles adéquates.

Le FMI actuellement déploie des ressources considérables visant à analyser l'ampleur de ses questions. Nos départements spécialisés dans l'examen et la stratégie de politique macroéconomique travaillent actuellement sur l'élaboration des deux études qui seront examinées par le Conseil d'administration du FMI dans les six prochains mois. Ces études mettent l'accent sur les cadres de politiques macroéconomiques appropriés pour les pays à faible revenu riches en ressources,

ainsi que sur la taxation des rentes liées à la production de ressources naturelles. Nous sommes heureux de compter parmi nous aujourd'hui, certains des membres de cette équipe. En outre, le Département Afrique publiera bientôt un ouvrage sur la gestion de la richesse pétrolière pour une croissance solidaire dans la région d'Afrique centrale, ainsi qu'une brochure sur les résultats de la présente conférence. En effet, comme le montreront certainement nos débats au cours des deux prochains jours, les défis macro et micro économiques auxquels sont confrontés les pays exportateurs de ressources naturelles sont à la fois redoutables et intellectuellement stimulants.

Dans l'immédiat, l'une des principales tâches des responsables économiques est de réduire les effets de la volatilité des cours des ressources naturelles sur l'économie intérieure. Si les gains exceptionnels sont répercutés en totalité sur l'économie, il s'ensuit généralement une poussée d'inflation et une surévaluation du taux de change réel. Les exportations d'autres produits n'arrivent pas à s'implanter durablement dans l'économie de sorte que celle-ci est vulnérable lorsque les richesses naturelles s'épuisent.

La politique de finances publiques offre quelques solutions. Si, par exemple, la politique budgétaire est conçue en fonction d'objectifs à moyen terme plutôt qu'en réaction aux fluctuations des recettes d'une année sur l'autre, elle peut contribuer à atténuer les effets de la volatilité des cours des ressources naturelles. Là encore, l'expérience de ces dix dernières années est encourageante. Alors que, dans le passé, les pays avaient tendance à dépenser immédiatement leurs recettes exceptionnelles, quitte à être obligés d'opérer des coupes douloureuses lorsque les cours ou la production s'effondraient, les dépenses publiques suivent une trajectoire beaucoup plus régulière depuis une dizaine d'années. C'est ainsi que, dans les dix pays exportateurs de ressources naturelles qui perçoivent des recettes budgétaires considérables, la politique budgétaire n'a pas été procyclique. Tandis que les cours des ressources naturelles ont fluctué, le déficit budgétaire hors minéraux est resté relativement stable et a même évolué de façon anticyclique dans certains pays (par exemple au Botswana). En conséquence, le PIB hors ressources naturelles de ces pays est devenu beaucoup moins volatil au cours de la décennie écoulée, ce qui est une amélioration énorme par rapport à l'alternance des périodes d'expansion et de récession pendant les deux décennies antérieures.

La politique budgétaire doit aussi s'attaquer aux problèmes de long terme. Quelle proportion des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles doit être utilisée immédiatement — pour accroître les dépenses de santé, d'éducation et d'infrastructures — et quelle proportion doit être épargnée pour les générations futures? Les pays d'Afrique subsaharienne ont d'énormes besoins en matière de santé et d'éducation ainsi que des déficits d'infrastructures considérables; or, il est

prouvé que les dépenses dans ces domaines rehaussent sensiblement le PIB par habitant en stimulant la productivité et en allongeant l'espérance de vie. En effet, les dépenses liées à ces besoins peuvent être considérées comme des investissements pour les générations futures parce qu'elles favorisent la capacité de production du pays.

Naturellement, ces investissements ne pourront être réalisés que si le pays est en mesure de le faire sans se heurter à des goulets d'étranglement internes et s'il est capable de les mettre efficacement à profit. Dans une certaine mesure, il peut être utile d'anticiper les investissements lorsque l'inflation est maîtrisée et de les différer lorsque la croissance menace de s'essouffler. J'écouterai avec grand intérêt l'intervention du Professeur Venables à ce sujet au cours de cette conférence.

En ce qui concerne la viabilité, l'essentiel est que ces investissements soient productifs, c'est-à-dire qu'ils rehaussent effectivement le taux de croissance à long terme de l'économie — et éventuellement qu'ils rapportent des recettes à l'État, par exemple sous forme de redevances. À cet égard, il est indispensable de mettre au point des outils et des structures permettant de déterminer si les investissements publics peuvent être durablement rentables. C'est un thème qui sera traité lors de la séance de cet après-midi et qui devrait susciter des débats très intéressants.

La dernière séance de la journée nous amènera à examiner, non plus les questions de politique macroéconomique, mais les questions structurelles en posant la question de la gouvernance et de la transparence dans la gestion des ressources naturelles. Nombre de chercheurs ont établi l'existence d'une relation positive entre la qualité des institutions et la croissance par habitant, mettant en cela clairement en évidence l'importance des institutions. Nous sommes très heureux d'avoir parmi nous plusieurs représentants de laboratoires de réflexion qui nous aideront à mieux cerner ces questions et feront des propositions pour fixer des normes plus ambitieuses dans ce domaine.

Conscients du rôle important de la bonne gouvernance, beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne riches en ressources naturelles ont considérablement amélioré leurs institutions au cours de la décennie écoulée. En ce qui concerne la primauté du droit et la lutte contre la corruption, plus de la moitié des pays exportateurs de ressources naturelles ont amélioré leur classement par rapport aux indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale et environ 40 % d'entre eux ont fait des progrès dans le domaine de l'efficacité de l'administration publique. En outre, un grand nombre de pays exportateurs de ressources naturelles ont progressé dans chacun de ces trois aspects institutionnels. Mais il est clair que cela ne suffit pas. Ces pays continuent de se heurter à de graves difficultés du fait que la qualité de leurs institutions reste inférieure à celles de tous les autres pays, et qu'ils ont pris du

retard pour certains indicateurs en matière de santé et d'éducation (par exemple vaccination contre la rougeole et taux de scolarisation primaire).

Délaissant les questions macroéconomiques, les séances de demain seront consacrées aux aspects microéconomiques de la gestion des ressources naturelles. À cette occasion, nous aurons aussi le plaisir d'entendre des experts provenant de pays très divers. Leur expérience directe des relations public/privé et de la fiscalité dans le secteur des ressources naturelles sera certainement très instructive. Nous aborderons entre autres le rôle du secteur privé dans la gestion des ressources naturelles, la répartition des risques et des gains entre l'État et les investisseurs du secteur privé, la manière de faire converger les intérêts de l'État et ceux des entreprises multinationales. Étant donné que les recettes publiques représentent moins de 10 % du total des exportations dans un grand nombre de pays riches en ressources naturelles, ces questions revêtent d'autant plus d'importance. En effet, beaucoup de pays se tournent maintenant vers la taxation des ressources naturelles comme moyen d'accroître leurs recettes. On ne peut que s'en féliciter, car les ressources naturelles ne sont pas inépuisables, les financements publics provenant des pays avancés vont sans doute diminuer au cours des années à venir et les besoins sociaux et d'infrastructures des pays à faible revenu sont gigantesques. En particulier, un grand nombre de contrats ne prévoient pas que les pays africains bénéficient d'une forte augmentation de leurs recettes en cas de hausse des cours, comme cela a été le cas ces dernières années. L'utilisation « créative » des prix de transfert (qui permet aux investisseurs de déplacer leurs bénéfices vers les pays où la fiscalité est plus avantageuse) a aussi été source de difficultés pour les autorités lorsque l'administration fiscale laisse à désirer. L'une des contributions importantes de cette conférence sera de nous aider à comprendre comment établir de bons contrats, qui soient jugés équitables par toutes les parties — investisseurs, État et autres parties prenantes. Je prendrai connaissance avec le plus grand intérêt du point de vue des représentants du gouvernement de la Guinée et des représentants du secteur privé et de la société civile sur ces questions.

La mise en œuvre des changements qui s'imposent pour mieux gérer les ressources naturelles se heurte en particulier au manque de moyens dans de nombreux pays à faible revenu. Lorsque les capacités techniques sont limitées, il n'est pas facile de mettre en place des régimes fiscaux appropriés pour taxer l'exploitation des ressources naturelles, des systèmes de gestion des finances publiques et des instruments d'épargne à long terme tels que les fonds souverains. C'est la raison pour laquelle le FMI, avec d'autres organisations internationales, accorde un degré de priorité élevé à la prestation d'assistance technique dans ces domaines. Quatre centres d'assistance technique créés conjointement par le FMI et les pays membres en Afrique subsaharienne avec le soutien de donateurs facilitent grandement ce processus. Ces dernières années, notre centre régional d'assistance technique pour

l'Afrique centrale, qui est situé à Libreville, a joué un rôle important à cet égard et un fonds fiduciaire spécialisé pour la gestion des richesses naturelles, récemment mis en place, nous permettra de développer encore notre assistance dans ce domaine. Ce fonds fiduciaire, créé avec des contributions de partenaires au développement très divers, a participé généreusement au financement de cette conférence.

Pour résumer, je me réjouis à la perspective de ces deux journées de débats stimulants autour d'un thème très important. J'espère que l'organisation de la conférence en panels aidera les participants à partager des idées nouvelles sur la gestion des ressources naturelles qui puissent effectivement être mises en œuvre lorsqu'ils retourneront dans leur pays. En effet, au moment où autant de pays recherchent activement et découvrent de nouveaux gisements de minéraux, j'espère que les conclusions de cette conférence les aideront à mobiliser de nouvelles recettes pour développer leur économie et consolider puis amplifier l'amélioration des niveaux de vie en cours depuis une dizaine d'années.