

Les conséquences pour l'ITIE des conditions internationales changées

Paul Collier Université d'Oxford, octobre 2008

1 Introduction

Depuis le lancement de l'ITIE, l'économie politique des revenus provenant de l'extraction de ressources a été profondément modifiée. L'ascension de la Chine a provoqué une augmentation des prix des matières premières et introduit sur le marché un intervenant immense et admiré qui n'a jamais épousé la transparence. On a également pu constater un changement d'attitude considérable, mais contradictoire, envers le pétrole. L'augmentation soudaine du prix du pétrole a généré des inquiétudes par rapport à la sécurité énergétique: il y a une course à l'accès sécurisé. Cependant, la sensibilité croissante au réchauffement climatique a généré des inquiétudes au sujet des énergies carbonées: bien que leur valeur augmente, elles représentent également une menace. Encore plus récemment, la crise financière a fait chuter brutalement les prix du pétrole et d'autres matières premières, et elle est en train de modifier profondément les attitudes envers les marchés ainsi que la balance internationale du pouvoir. Ces événements peuvent modifier l'ordre du jour pour l'ITIE. Dans la Section 2, j'envisage la façon dont ces changements d'attitude récents peuvent créer des opportunités pour l'ITIE de présenter un message intégré.

Quand l'ITIE est apparue, le prix des matières premières était bas. L'augmentation rapide et

considérable des prix, suivie d'une baisse soudaine, a des conséquences importantes pour les exportateurs de matières premières existants. Dans la Section 3, je me penche sur ces conséquences et leurs liens avec l'ordre du jour de l'ITIE. Les prix élevés ont également engendré une vague de découverte, notamment dans les pays qui n'exportaient pas de matières premières par le passé. Les conséquences pour l'ITIE sont évoquées dans la Section 4. Enfin, dans la Section 5, je mettrai l'accent sur les conséquences de l'entrée de la Chine. La Section 6 servira de conclusion.

2 Changements d'attitude: les opportunités pour l'ITIE

Trois changements d'attitude internationaux ont coïncidé avec les montées en flèche des marchés des matières premières: conscience du changement climatique, conscience de la pénurie d'énergie croissante, et les conséquences géopolitiques de la crise financière actuelle. Quelles conséquences peuvent-ils avoir pour l'ITIE?

Le débat autour du changement climatique a fait prendre conscience que brûler des carburants fossiles a des effets nocifs: le monde doit ralentir le rythme auquel il épuise ses réserves de pétrole et de charbon. L'inquiétude à propos de la sécurité

énergétique mondiale peut se résumer ainsi: puisque les formes conventionnelles d'énergie vont devenir de plus en plus chères, il faudra leur trouver des alternatives et conserver de l'énergie en réduisant le ratio énergie/PIB. Toutefois, cette inquiétude a également conduit à une mentalité non-coopérative où chaque pays tente de garantir son propre approvisionnement en énergies conventionnelles et accélère l'épuisement de celles-ci. Ces deux réponses contradictoires mettent l'accent sur la tension entre intérêt collectif et intérêt individuel. La découverte de nouvelles technologies énergétiques et la conservation d'énergie sont des biens publics mondiaux, et par conséquent sous approvisionnés. A l'opposé, les droits aux sources d'énergie existantes sont des biens privés et ne sont donc pas sujets aux mêmes problèmes de 'free riding' que la provision de biens publics mondiaux.

La crise financière globale a trois conséquences distinctes et pertinentes pour l'ITIE. Premièrement, elle a mis l'accent sur le coût du comportement privé déréglementé sur les marchés d'actifs mondiaux. Par conséquent, on a pu voir une nouvelle appréciation du besoin d'une sorte de coordination internationale par rapport aux normes. Il n'y a qu'un pas entre les actifs financiers et les actifs naturels, et la crise financière a donc indirectement renforcé la légitimité perçue et la valeur de l'approche ITIE. Deuxièmement, la crise financière a provoqué une chute brutale des prix des matières premières. Un des risques qu'elle peut entraîner est le renversement du changement psychologique bénéfique qui avait été amorcé lorsque le prix du pétrole a atteint US\$140, et les conséquences de ce début de changement pour une conservation accélérée et l'innovation. Une autre conséquence de cette variation soudaine des prix est d'avoir souligné la nécessité d'économiser des revenus lorsque les prix sont élevés. La troisième conséquence est le déplacement de la balance internationale du pouvoir.

Je vais maintenant tenter de faire une synthèse de ces trois changements d'attitude. Le débat climatique, comme celui sur la pénurie d'énergie, a mis l'accent sur l'épuisement du pétrole. Puisque l'extraction pétrolière est un thème central à l'ITIE, il existe une possibilité d'établir un lien avec ces autres questions, mais elles risquent également de porter

atteinte à l'ordre du jour central de l'ITIE. Quel est le meilleur positionnement pour l'ITIE?

La réponse privée à la pénurie d'énergie – la course aux droits d'extraction – est potentiellement très nuisible à l'objectif central de l'ITIE, au-delà du fait qu'elle est globalement dysfonctionnelle. Elle est potentiellement nuisible si elle provoque un retour à la corruption en tant que méthode privilégiée pour obtenir des droits d'extraction. Il existe une peur légitime que la pénurie d'énergie provoque une course au moins-disant. Ce scénario serait non seulement préjudiciable pour les citoyens de pays riches en ressources, mais il provoquerait également une augmentation des émissions de carbone, ce qui serait un préjudice public mondial et intensifierait les pénuries énergétiques futures.

Actuellement, aucune organisation ne propose une approche holistique des trois grandes questions autour de l'extraction pétrolière:

1. les conséquences de développement pour les exportateurs;
2. les conséquences pour le climat;
3. les conséquences pour la sécurité énergétique à l'avenir.

Au lieu de cela, il y a trois débats distincts. Ceci risque de diviser la capacité d'organisation réduite. L'attention publique semble désormais se porter davantage sur les inquiétudes liées au changement climatique que sur un agenda pour le développement. Le débat autour de la sécurité énergétique n'est pas suffisamment international, et pour cette raison, il s'est focalisé sur des solutions nationales, comme par exemple le débat aux États-Unis concernant une accélération des forages pétroliers.

Un message intégré

Potentiellement, on pourrait envoyer un message d'intégration concernant la gestion de l'épuisement des réserves pétrolières. En termes généraux, il serait le suivant:

Une course déréglementée pour maximiser l'extraction existante à travers une course au moins-disant aurait quatre conséquences défavorables:

1. Réduire l'impact des revenus en termes de développement dans les pays exportateurs d'énergie à faibles revenus.
2. Augmenter le risque de violence politique au niveau international entre pays rivaux ainsi qu'au niveau domestique dans les pays riches en ressources, avec pour conséquence la réduction de la sécurité de l'approvisionnement à long terme.
3. Augmenter les émissions de carbone au dessus du plafond approprié pour un climat stable.
4. Accélérer le revirement actuel des prix de l'énergie dû à la crise et faire baisser la motivation pour conserver les ressources, et par conséquent intensifier la pénurie énergétique à l'avenir.

A l'opposé de cet épuisement déréglementé, la coopération internationale pour gérer l'extraction avec intégrité et en tenant compte de l'avenir peut favoriser le processus de découverte et d'épuisement afin de:

1. Maximiser l'impact des ressources en termes de développement, y compris protéger les intérêts à long terme des citoyens de pays riches en ressources.
2. Réduire les tensions internationales autour de l'accès aux réserves, et faire baisser les risques internes de violence.
3. Modérer le rythme d'épuisement et par conséquent réduire les émissions de carbone.
4. Réduire la baisse actuelle des prix de l'énergie dû à la crise and par conséquent aider à soutenir les efforts pour un avenir énergétique stable.

Aucune organisation internationale n'est idéalement placée pour délivrer ce message, mais l'ITIE a l'avantage d'être nouvelle et petite. Elle court donc moins de risque d'être accusée d'empiéter sur les platebandes d'autres organisations que si elle était plus importante et bien établie. Par ailleurs, la saillance publique de la préoccupation centrale de l'ITIE a été diminuée par ces autres questions, et il serait donc judicieux de les lier. Enfin, en tant qu'institution multi-actionnaire, l'ITIE est mieux placée que d'autres pour faire accepter un message

par le plus grand nombre, puisqu'elle ne peut pas être perçue comme représentant un groupe d'intérêt en particulier.

3 Les conséquences des prix élevés des matières premières pour les exportateurs de matières premières existants

Je vais maintenant me pencher sur la question centrale des conséquences des prix élevés des matières premières pour les exportateurs de matières premières existants. Comme je l'ai noté, les prix des matières premières ont décroché de leur sommet et risquent de baisser davantage, mais ils demeurent beaucoup plus élevés qu'au cours des deux décennies précédentes. Je présenterai en premier lieu des nouvelles preuves issues de recherches sur les conséquences des prix élevés des matières premières, pour ensuite examiner leurs conséquences.

Nouvelles preuves issues de recherches

Quatre nouvelles études évoquent les avantages potentiels comme les risques que courent les exportateurs de matières premières en raison des prix élevés des matières premières. Alexeev et Conrad (2008) montrent qu'à long terme, les pays riches en ressources disposent de niveaux de revenus considérablement plus élevés que les autres pays. Ceci nuance les inquiétudes par rapport à la 'malédiction liée aux ressources': à ce jour, la richesse en ressources a tendance à bénéficier aux pays concernés. Toutefois, il se peut qu'ils vivent bien seulement grâce aux redevances perçues sur leurs ressources, et non pas parce qu'ils sont devenus productifs: l'Arabie saoudite peut effectivement se vanter d'un PIB plus élevé que beaucoup d'autres pays, mais elle ne représente pas un modèle intéressant pour les pays riches en ressources qui ont des faibles revenus et qui aspirent à développer le reste de leur économie au-delà des ressources.

Collier et Goderis (2007, 2008) examinent les conséquences de l'extraction de ressources pour la production nationale. Ils évaluent les effets à court et à long terme d'une augmentation du prix mondial des exportations en matières premières d'un pays donné, sur la base de l'expérience mondiale depuis

1960. Leur analyse ne vise pas à prévoir les prix des matières premières, mais plutôt à simuler les effets d'une augmentation durable des prix. Ils mettent l'accent sur la croissance de la production plutôt que sur la croissance des revenus. La production et les revenus peuvent diverger: par exemple, la production pétrolière du Nigeria a baissé ces dernières années, alors que les revenus pétroliers ont augmenté, parce que la baisse du nombre de barils extraits a été plus que compensée par l'augmentation du prix mondial. Collier et Goderis mettent l'accent sur la production globale: non seulement la production du secteur d'extraction de ressources, mais aussi celle des autres secteurs économiques. La question qu'ils posent est *si une hausse du prix des matières premières aide une économie à produire davantage*. Ils en concluent que pendant les premières années suivant une hausse du prix des exportations de matières premières, la production augmente effectivement par rapport à ce qu'elle aurait été autrement: les gens deviennent plus productifs. Cependant, cette tendance n'est généralement pas confirmée. En fait, après deux décennies, l'économie extractrice de ressources typique produit moins qu'elle ne l'aurait fait en l'absence d'une hausse des prix. Collier et Goderis simulent les hausses de prix actuelles pour les exportateurs de matières premières africains typiques et en concluent que, si l'histoire mondiale se répète, après deux décennies, leur production nationale sera *inférieure* d'environ 25 pourcent au niveau estimé en l'absence de la hausse des prix des matières premières. Il s'agit là de la malédiction liée aux ressources: si le pays a de la chance, ses revenus peuvent néanmoins avoir augmenté parce que les ressources extraites elles-mêmes génèrent des revenus importants, mais sa population est beaucoup moins productive.

Ce déclin de la production est étonnant, puisque l'afflux de revenus lié à une hausse durable des prix des matières premières constitue une occasion d'améliorer la production à travers l'investissement. La découverte clé de Collier et Goderis est que si on voit habituellement la production baisser, ce n'est en aucun cas une conséquence inévitable. Certains pays ont réussi à exploiter une hausse des prix des matières premières afin d'augmenter leur production de manière durable, alors que d'autres ne l'ont pas fait. *Les conséquences au niveau de la production dépendent du niveau de gouvernance: au-*

delà d'un certain seuil de gouvernance, il n'y a pas de malédiction liée aux ressources. Au contraire, les pays exportateurs de ressources qui bénéficient d'une bonne gouvernance ont une croissance plus rapide à long terme que à court terme. Ce sont les pays qui réussissent à exploiter les exportations de ressources en faveur du développement durable, le Botswana étant un exemple en Afrique. Malheureusement, pendant la période de 1963 à 2003, le niveau de gouvernance critique nécessaire pour éviter la malédiction liée aux ressources était supérieur à celui en vigueur dans beaucoup de pays riches en ressources à faibles revenus.

Si la gouvernance joue un rôle dans la capacité d'exploiter les revenus provenant de ressources en faveur d'une croissance durable, alors quelle forme de gouvernance est la plus efficace? Collier et Hoeffler (2008) examinent si les processus de prise de décision démocratiques améliorent la gouvernance des redevances. En se basant sur des données globales pour la période 1970-2003, ils concluent qu'en général, la démocratie et les redevances ne font pas bon ménage. En l'absence de redevances, les démocraties ont tendance à se développer plus rapidement que les autocraties. Lorsque les redevances sont importantes, les démocraties se développent plus lentement. Au lieu de voir la démocratie renforcer la gouvernance des redevances, il semblerait que les redevances sapent le bon fonctionnement normal de la démocratie. Toutefois, Collier et Hoeffler distinguent entre deux aspects de la gouvernance démocratique, le degré de compétition électorale et le nombre de mécanismes d'équilibre. Le degré de compétition électorale détermine le processus à travers lequel un gouvernement *obtient* le pouvoir, alors que le nombre de mécanismes d'équilibre détermine les limites de son *utilisation* du pouvoir. Ils concluent que les deux aspects de la gouvernance démocratique ont des effets particuliers dans le contexte des redevances. La compétition électorale s'avère typiquement nuisible, alors que les mécanismes d'équilibre sont typiquement bénéfiques. L'idéal serait que les pays riches en ressources disposent de régimes particuliers avec des mécanismes d'équilibre particulièrement puissants.

Dans les pays riches en ressources, une des fonctions clés des mécanismes d'équilibre est de limiter l'accès

privé aux redevances. Ces institutions sont susceptibles de souffrir des pressions: les efforts pour les ébranler sont connus sous le terme de 'rent mining' (Ross, 2001). Par exemple, Ross montre comment en Thaïlande, sur une longue période de temps, les institutions créées pour contrôler l'abattage ont été progressivement érodées. Conformément à ce processus de 'rent mining', Collier et Hoeffler constatent que globalement, les redevances affaiblissent progressivement les mécanismes d'équilibre. Une fois que les redevances atteignent un niveau élevé, les mécanismes d'équilibre deviennent plus faibles sur les trente années qui suivent. Sur la base de ces preuves, *le défi de gouvernance pour les pays riches en ressources à faibles revenus est de renforcer les mécanismes d'équilibre en dépit des pressions pour les affaiblir.*

Enfin, il y a de nouvelles preuves concernant le lien entre le prix des matières premières et le risque de conflits politiques violents. Pendant longtemps, ce lien était contesté, mais de nouvelles données fournies par les très éminents économistes Besley et Persson (2008) constituent ce qu'il y a de plus proche d'une preuve empirique. Ils examinent l'effet des variations dans les prix des matières premières sur la fréquence des guerres civiles, et constatent qu'une augmentation des prix des matières premières augmente de façon significative la fréquence de conflits violents dans les pays exportateurs. Ils expliquent ce risque plus élevé par la valeur croissante des ressources contestables, ce qui augmente le rendement de la violence. Leur conclusion principale est que cet effet fâcheux du prix élevé des matières premières varie selon le niveau de gouvernance, qu'ils mesurent par l'étendue des contraintes sur le pouvoir exécutif. *Avec des contraintes efficaces sur le pouvoir exécutif, les augmentations des prix des matières premières ne font pas grimper le risque de guerre civile.*

Que peut-on déduire de ces nouvelles preuves? Premièrement, elles suggèrent qu'à moins que les ressources naturelles soient suffisamment abondantes pour effacer toute préoccupation concernant la production nationale, il existe effectivement une malédiction liée aux ressources, mais celle-ci n'est pas inévitable: la possession de ressources précieuses peut effectivement faire augmenter les revenus. Deuxièmement, les études suggèrent que ce résultat dépend de la

gouvernance: sans une bonne gouvernance, les revenus provenant des ressources ne sont pas exploités en faveur du développement. En troisième lieu, elles suggèrent qu'une bonne gouvernance dépend des limites à la concentration du pouvoir qui sont en vigueur, que ce soit par procuration dans le cas des mécanismes d'équilibre (comme dans Collier et Hoeffler), ou par le concept étroitement lié de contrôles sur l'exécutif (Besley et Persson).

Sur la base de ces études, la hausse récente du prix des matières premières aura tendance à saper la gouvernance des pays exportateurs de matières premières. L'ordre du jour actuel de l'ITIE en gagne en importance. Si l'ITIE compte parer aux pressions qui menacent la gouvernance, elle doit comprendre les voies principales par lesquelles la gouvernance se détériore. D'un côté, l'augmentation soudaine des dépenses publiques diminue leur qualité. De l'autre, trop peu de revenus sont affectés à l'investissement.

Conséquences de la détérioration de la gouvernance: la qualité des dépenses publiques

Une des principales voies de détérioration de la gouvernance est la réduction de la qualité des dépenses publiques. La détérioration n'est pas inévitable, mais probable, parce que le bond en avant des revenus provenant de l'extraction de ressources est un événement public qui fait beaucoup de bruit. Le bond en avant des dépenses publiques qui s'ensuit est donc pleinement anticipé par les intervenants politiques. Ils reconnaissent qu'il y aura des fonds supplémentaires en abondance, libres des contraintes bureaucratiques de maintenir les budgets existants. Ceci augmente le rendement du lobbying politique. Une fois que les lobbies ont obtenu une augmentation des dépenses, les forces de l'inertie bureaucratique ont tendance à les enfermer. Conscients de ce phénomène, les lobbies ont tout intérêt à dépenser un effort considérable afin d'obtenir des augmentations de dépenses: les efforts de lobbying se transforment en une forme perverse d'investissement. Le résultat est l'équivalent en termes de lobbying d'une ruée vers l'or: les lobbies se précipitent pour revendiquer des parts de futurs flux de revenus en saisissant leur part des revenus supplémentaires.

Le lobbying est sujet au 'free riding' et favorise donc les composantes des dépenses publiques qui

attribuent des bénéfices importants à de petits groupes. Il peut prendre plusieurs formes dysfonctionnelles, du financement des campagnes électorales qui créent des obligations politiques jusqu'à la menace de grèves par des syndicats du secteur public et la corruption des preneurs de décisions. En général, une telle augmentation des pressions politiques diminue l'utilisation des fonds publics pour les usages qui bénéficient à tout le monde. Le lobbying aurait donc tendance à diminuer le rendement social sur les dépenses en hausse progressive.

Si les citoyens viennent à croire que cette aubaine ne bénéficiera qu'aux intérêts particuliers, il y aura deux conséquences négatives probables. En premier lieu, les gens peuvent exiger des solutions de pis-aller qui fournissent au moins quelques bénéfices plus largement distribués et faciles à constater, comme par exemple l'essence subventionnée ou une augmentation du salaire minimum national. Deuxièmement, toute perception d'abus légitimera les revendications de propriété de la ressource par les régions sous-nationales d'où elle est extraite. La meilleure défense contre ce genre de revendication est d'utiliser les revenus de manière visible pour le bien national. Un exemple révélateur à cet égard est le contraste entre le Nigeria et la Malaisie. Le Nigeria est depuis longtemps en proie à des pressions violentes pour que le delta soit restitué à la population locale. En Malaisie, la géographie sous-jacente à l'extraction des ressources naturelles est beaucoup moins favorable à l'unité nationale que celle du Nigeria: les régions riches en ressources de Sabah et Sarawak ne font pas partie de la péninsule malaise. Mais au fil du temps, Sabah et Sarawak ont essentiellement accepté l'utilisation des revenus provenant de ressources à des fins de développement national.

Si le gouvernement espère résister aux pressions pour détériorer la qualité des dépenses publiques, il doit faire face à la montée du lobbying. Mais il peut même se permettre d'être plus ambitieux: le bond en avant des revenus représente également une occasion pour le gouvernement d'améliorer la qualité des dépenses, surtout si les dépenses publiques existantes sont de mauvaise qualité. L'augmentation soudaine des revenus permet d'innover et de modifier les priorités d'une manière qui risque d'être politiquement impossible lorsque le

budget général est gelé. Des processus de décision explicites et transparents peuvent être établis pour les revenus en hausse progressive sans devoir vaincre les groupes d'intérêt qui défendent les budgets existants.

Deux barrières distinctes s'opposent aux bonnes procédures pour les dépenses publiques: l'honnêteté et l'efficacité. Dans un système qui fonctionne bien, on fait respecter l'honnêteté et l'efficacité de plusieurs manières. Certaines fonctionnent *ex ante* et concernent la façon dont les décisions sont autorisées, alors que d'autres fonctionnent *ex post* et concernent l'évaluation. Ces principes sont appliqués à travers une autorité supérieure, à travers les pressions des citoyens et de leurs représentants, à travers les groupes de pairs et à travers les normes intériorisées par les fonctionnaires du secteur public. La Table 1 présente une classification simple, fournissant des exemples de chacun des seize mécanismes qui en résultent. La qualité des dépenses publiques dépend conjointement de tous ces mécanismes, l'équilibre entre eux variant selon les besoins et les occasions de chaque situation. Un bond en avant des revenus provenant de ressources crée des occasions politiques, dont l'une des plus importantes est d'améliorer ces mécanismes.

Le succès de l'ITIE démontre que la capacité de réaliser des changements à l'échelle locale est facilitée par un message international capable de rallier les intervenants locaux. Je propose donc que l'ITIE étudie la possibilité de lancer une campagne internationale autour du thème 'améliorer la qualité des dépenses publiques'. Je devrais souligner que ce message n'est pas dirigé contre les gouvernements. Souvent, les gouvernements sont aussi frustrés que le sont les citoyens par la difficulté inouïe d'améliorer la qualité des dépenses publiques: cela ne peut être accompli par décret ministériel, mais dépend plutôt de la réaction coordonnée de milliers d'intervenants. De plus, le gouvernement sera sensible au fait que les pressions pour une sécession violente peuvent diminuer lorsque les citoyens reconnaissent que les dépenses publiques sont efficaces. La nature multi-actionnaire de l'ITIE se prête à ce genre de thème, puisque la responsabilité pour améliorer la qualité des dépenses publiques est largement répartie parmi les divers intervenants.

Table 1: Une classification de la responsabilité dans les dépenses publiques

But et moment choisi pour l'examen	Approche descendante	Approche ascendante	Groupe de pairs	Intériorisé par les fonctionnaires
Honnêteté: ex ante	Appel d'offres compétitif international requis pour les projets d'investissement publics	Examen par la société civile des dépenses publiques	Normes éthiques établies par une association de médecins	Résistance à la corruption grâce à l'intégrité
Honnêteté: ex post	Audit par le Vérificateur général	Révélation de la corruption publique par les médias	Processus disciplinaires par les groupes de pairs au sein des professions	La culpabilité et le regret provoquent la confession et la réparation
Efficacité: ex ante	Analyse de rentabilité des projets présentés	Budgets approuvés par le parlement	Présentation des projets de dépenses par les membres du conseil des ministres	La fierté des compétences encourage l'effort
Efficacité: ex post	Évaluation des projets aboutis	Comparaison de l'exécution de référence de livraison de services dans les médias	Comparaison de résultats d'examen entre proviseurs	L'échec provoque un effort pour apprendre de ses erreurs

Conséquences de la détérioration de la gouvernance: piller l'avenir

Je me tourne maintenant vers la deuxième voie par laquelle le prix élevé des matières premières détériore la gouvernance: la tentation de négliger l'avenir.

Les industries extractives sont en train d'épuiser un actif naturel qui appartient de droit à tous les citoyens, présents et futurs. L'extraction de ressources soulève d'emblée des questions sur l'équilibre entre l'usage des revenus pour la consommation courante et leur usage pour l'accumulation de biens. Étant donné que les revenus provenant de l'extraction de ressources ne sont pas durables de nature, il faudrait consacrer une

proportion considérable de ces revenus à l'investissement afin d'être juste envers les générations futures. Cette question permanente de la compensation pour l'épuisement des ressources est périodiquement aggravée par le cycle des prix des matières premières: quand les prix sont élevés, comme c'est le cas actuellement, il est important d'économiser une partie des revenus afin de protéger les dépenses pendant les périodes où les prix sont plus faibles.

La plus grande erreur de gouvernance commise par beaucoup de pays riches en ressources à revenus faibles a été de consacrer des revenus insuffisants à l'investissement par le passé, en particulier pendant les périodes de hausse des prix des matières premières. Beaucoup des pays riches en ressources à

revenus faibles sont désormais des démocraties, et le gouvernement ne peut donc pas différer la consommation à moins que les voteurs ne soient disposés à l'accepter. Si les citoyens ne comprennent pas les enjeux, alors les élections sont susceptibles de se transformer en concours de propositions de stratégies populistes de dépenses élevées. Cela implique que dans les démocraties riches en ressources, il n'existe pas d'alternative que de sensibiliser les citoyens aux questions éthiques posées par le fait de ne pas investir une proportion raisonnable des revenus provenant de ressources.

Il serait beaucoup plus facile pour les élus locaux d'orienter les citoyens par rapport à cette problématique s'il existait une campagne internationale sur laquelle ils pouvaient s'appuyer: celle-ci leur permettrait d'éviter que leur message soit mal interprété comme intéressé ou peu judicieux. La comparaison avec la campagne sur le changement climatique est évidente. En un temps remarquablement court, les citoyens du monde sont devenus conscients et inquiets des dilemmes éthiques posés par les émissions excessives de carbone. Pourtant, les bases scientifiques comme éthiques de la campagne sur le changement climatique étaient beaucoup plus contestables que les arguments pour protéger les citoyens de l'avenir des conséquences d'un investissement insuffisant. Je propose donc que l'ITIE étudie la possibilité d'organiser ou d'encourager une campagne éthique semblable à celle sur le changement climatique autour du thème 'ne pillez pas votre avenir'. En pratique, l'ordre du jour pourrait passer de la simple lutte contre la corruption à la lutte contre la négligence de l'avenir.

Les aspects éthiques de l'épuisement des ressources s'étendent parfois au rythme d'épuisement également. Par exemple, il existe certaines preuves que les champs pétroliers actuellement sous le contrôle du gouvernement national du Soudan, mais situés dans le sud, sont en train d'être épuisés à un rythme accéléré en prévision du référendum de 2011. De la même manière, sous le court règne du gouvernement de transition en RDC, beaucoup de droits à l'extraction ont été vendus. Dans les deux cas, les intérêts du gouvernement qui contrôlait le rythme d'épuisement ne coïncidait pas nécessairement avec sa responsabilité de conserver à long terme les biens des citoyens de l'avenir.

4 Conséquences des prix élevés des matières premières: découverte de ressources

Les prix élevés des matières premières encouragent la prospection, surtout dans les pays qui n'ont pas été très actifs dans l'extraction de ressources par le passé. Je me penche maintenant sur les conséquences pour l'ITIE de la nouvelle vague de prospection.

Le niveau de prospection qui a déjà été effectué dans les différentes régions du monde varie beaucoup. Un des indicateurs de ces variations est la valeur des actifs souterrains connus en 2000, une année pour laquelle on dispose d'un aperçu approximatif à l'échelle mondiale. À cette époque, la valeur moyenne des actifs souterrains connus au niveau mondial, calculée par kilomètre carré, était d'environ US\$115000. L'estimation de l'OCDE était plus élevée que cette moyenne mondiale, aux alentours d'US \$125000, malgré environ deux siècles d'épuisement minéral. En revanche, l'Afrique se situait loin derrière avec une moyenne de seulement US\$25000 par kilomètre carré d'actifs souterrains connus. Puisque les ressources naturelles sont vraisemblablement distribuées au hasard sur la planète, une divergence de cette ampleur entre deux zones aussi vastes que l'Afrique et l'OCDE paraît statistiquement improbable. L'explication la plus raisonnable pour la faible valeur des actifs naturels connus en Afrique en 2000 est que cette région dispose de beaucoup plus de ressources inexploitées que la moyenne globale.

C'est là qu'ont eu lieu beaucoup de découvertes récentes, ce qui tend à renforcer l'idée qu'il reste beaucoup de marge pour prospecter en Afrique. Des découvertes de très grande envergure sont attendues dans ces environnements dans les années à venir.

La découverte de ressources dans les pays à faibles revenus qui ne disposaient pas d'industries extractives importantes par le passé modifie l'enjeu pour l'ITIE. Les exportateurs de matières premières de longue date, comme le Nigeria, ont l'avantage de pouvoir tirer les leçons de leur propre expérience, et le désavantage de devoir gérer de puissants groupes d'intérêt établis susceptibles de résister au changement. Les pays où de nouvelles découvertes

ont lieu bénéficient d'une brève période de fluidité politique dans le contexte d'une explosion des attentes. C'est une période propice à l'introduction de nouvelles idées. En réalité, l'ITIE doit développer un modèle de gestion pour les pays où de nouvelles découvertes ont lieu afin d'éduquer ces pays sur les problématiques qu'ils vont devoir prendre en compte.

Dans ces pays, la question la plus urgente n'a pas encore été évoquée. Il ne s'agit pas de l'utilisation des revenus en aval, mais plutôt de l'organisation du processus d'attribution des contrats et de l'engrangement des profits au bénéfice des citoyens en amont. Certains aspects de la conception de la taxation appropriée sont clairement techniques et ne sont donc pas du ressort de l'ITIE, mais un aspect important est tout à fait pertinent. La théorie actuelle concernant la conception de la taxation de l'extraction de ressources veut que les appels d'offres compétitifs soient préférables aux accords négociés en secret. Les appels d'offres compétitifs permettent aux gouvernements d'éviter deux écueils importants sur leur chemin. Il y a d'abord l'asymétrie de l'information entre les entreprises extractrices de ressources et le gouvernement: les entreprises sont mieux placées pour estimer la valeur des droits de prospection. Ceci n'est pas le cas lors d'un appel d'offres, car il oblige les entreprises à se concurrencer entre elles et révèle par la même occasion au gouvernement la valeur réelle de ses biens. L'autre difficulté est le hasard moral auquel les agents du gouvernement sont confrontés lorsqu'ils mènent des négociations confidentielles: il est trop facile pour les entreprises d'obtenir des conditions favorables grâce à la corruption. Une fois de plus, un appel d'offres conduit dans les règles de l'art évite ce genre de conduite. Puisque les bénéfices de ces appels d'offres consistent essentiellement en une meilleure transparence de l'information, ils s'intègrent naturellement dans l'ordre du jour existant de l'ITIE, mais ils lui permettent d'étendre sa portée au domaine très important des nouvelles découvertes.

La question la plus urgente dans le contexte des nouvelles découvertes est la transparence du processus de vente des droits d'extraction d'actifs naturels, mais les questions abordées dans la section précédente deviendront également pertinentes au fil du temps. Il est bon de sensibiliser le

gouvernement et la société à ces questions pendant la période initiale de prospection et de découverte. L'ITIE doit par conséquent standardiser son approche envers les pays où de nouvelles découvertes ont lieu, en termes du contenu essentiel des messages comme des processus d'engagement avec les parties prenantes.

5 La Chine et l'extraction de ressources

L'entrée de la Chine en tant qu'intervenant majeur dans l'extraction de ressources est d'une importance fondamentale. À ce jour, la Chine s'est tenue en dehors des institutions internationales établies et elle a donc agi pour son propre compte. Dans tous les cas, il serait difficile d'intégrer convenablement un nouvel intervenant aussi large dans un système international commun, mais il l'est d'autant plus que la Chine fonctionne sur des bases éthiques bien différentes du modèle de démocratie sociale participative de l'OCDE. Le principe de transparence de l'ITIE vient de ce modèle de l'OCDE.

La motivation de la Chine dans l'extraction de ressources allie ses intérêts personnels avec des objectifs éthiques plus vastes. Comme tous les pays et entreprises qui participent à l'extraction de ressources, la Chine est évidemment, et de manière tout à fait raisonnable, motivée dans une large mesure par ses intérêts personnels. C'est un simple constat: les entreprises extractrices de ressources ne sont pas des œuvres caritatives agissant au nom des pays riches en ressources, et elles ne devraient pas être critiquées si elles n'agissent pas comme telles. Cependant, la Chine se préoccupe clairement de questions éthiques de taille, au-delà de ses intérêts personnels. Les piliers éthiques de la participation chinoise à l'extraction de ressources reposent sur un long passé de solidarité avec des pays ex-colonies à faibles revenus, et l'importance qu'elle accorde à l'ordre et à la stabilité sociale.

Non seulement la Chine se situe en dehors des structures établies et applique des normes éthiques quelque peu différentes, mais elle a développé un modèle d'affaires particulier pour l'extraction de ressources: des accords qui marchandent les droits d'extraction de ressources contre la construction d'infrastructures. L'accord comporte également de l'aide chinoise, mais puisque les différentes

composantes de ces accords n'affichent pas de valeur monétaire individuelle, il est difficile d'estimer le montant de l'aide. Ce genre d'accord comporte des avantages comme des inconvénients par rapport au modèle classique qui sépare l'aide qu'un donateur verse au budget, les revenus provenant de l'extraction de ressources qui sont versés au budget par l'entreprise détenant les droits, et les dépenses publiques de ces revenus sans affectation. Un des avantages du modèle chinois est de permettre à un ministre des Finances de puiser dans les revenus provenant de ressources à des fins d'investissement: l'accord comporte une 'technologie d'engagement'. Celle-ci peut s'avérer très utile si l'on estime qu'il existe une forte probabilité que les revenus provenant de ressources versés au budget seront détournés au profit de la consommation ou saisis par des groupes d'intérêt. Un deuxième avantage potentiel de ces accords groupés est de contourner la fonction publique, ce qui évite des retards dans la mise en œuvre, y compris la corruption. Un des désavantages est l'avers de ces avantages: le pays sacrifie la capacité de dépenser les revenus de manière flexible, en choisissant les priorités au moment d'effectuer les dépenses. Bien que le FMI se préoccupe de ce genre de calcul lorsqu'il adopte un 'budget intégré', il s'agit d'un coût quelque peu hypothétique dans beaucoup de contextes. Il serait sans doute plus fondé de s'inquiéter d'un autre type de coût: il est difficile de comparer ces accords groupés avec des marchés conventionnels, du fait que les composantes de l'accord ne sont pas chiffrées individuellement. Les termes de l'accord ne sont pas transparents à cet égard.

Même avant le krach boursier actuel, il était clair que la Chine devait s'intégrer au système international, mais on pensait souvent à *inclure* la Chine dans les accords existants. Suite au krach, il est probable que la balance du pouvoir se soit déplacée irrévocablement. L'architecture internationale à l'avenir évoluera dans le sens d'une *synthèse* entre l'approche chinoise et celles qui sont en vigueur, plutôt que de vouloir simplement incorporer la Chine. Il n'est pas dans les attributions de ce rapport de spéculer sur les aspects plus vastes de ce processus de synthèse, mais son application à l'approche chinoise envers l'extraction de ressources est hautement pertinente à l'ITIE.

Il faut reconnaître que le modèle chinois a de véritables attraits: dans certaines situations, il promet d'être supérieur à l'approche conventionnelle, et il sera certainement important pour le proche avenir. S'il est vrai qu'il n'est pas en accord avec les normes de transparence conventionnelles qui servent à évaluer l'extraction de ressources, il ne s'agit pas ici d'affirmer la supériorité de l'approche conventionnelle, mais plutôt d'adapter les normes afin d'arriver à une synthèse qui répond aux préoccupations éthiques fondées des pays riches en ressources, de la Chine et de la communauté internationale. Le gouvernement chinois ne peut pas être assimilé à des entreprises extractrices de ressources sans foi ni loi: ses accords comportent une part d'aide dont la motivation se trouve dans le sens de la solidarité. Ceci représente peut-être une base éthique commune pour une synthèse.

Il existe une deuxième base commune pour une synthèse: la tradition chinoise d'adopter une approche à long terme, et la priorité qu'elle accorde à éviter le désordre. Le gouvernement chinois se soucie certainement d'éviter que l'extraction de ressources n'augmente les risques d'insécurité à l'avenir, puisque l'approvisionnement futur en dépend. Par exemple, il souhaitera éviter une situation semblable à celle dans le delta du Niger, où des incidents violents ont conduit à une réduction radicale des flux de pétrole.

Bien que ces préoccupations éthiques constituent aisément les fondements d'une synthèse, la Chine attache peu de valeur à la transparence. Comment ces normes chinoises peuvent-elles être conciliées avec les normes actuelles? Le modèle d'affaires chinois pour l'extraction de ressources est incompatible avec les normes ITIE non pas parce qu'il groupe des transactions qui normalement seraient distinctes, et par conséquent ne chiffre pas les composantes individuelles. Cette incompatibilité est due plutôt au fait que la Chine soit actuellement le seul prestataire d'une création de grande valeur: l'accord global. Pour engendrer la transparence, il ne faut pas résister cette tendance mais plutôt l'adopter. Il y aurait ainsi de la compétition, ce qui permettrait de révéler la valeur des accords et de plus, engendrer la transparence.

Incorporer le modèle d'affaires chinois dans les appels d'offres

La façon la plus acceptable d'introduire ce type de compétition est par le biais d'un appel d'offres. Le gouvernement d'un pays riche en ressources préciserait à l'avance les droits d'extraction de ressources disponibles, ainsi que les types d'infrastructure souhaités en échange, par ordre de priorité décroissant. Par exemple, un gouvernement pourrait proposer certains droits miniers en échange pour la construction de routes, avec une liste établissant les routes par ordre de priorité. On encouragerait la participation des chinois, ainsi que des autres consortiums d'entreprises extractrices de ressources, des entreprises de construction et des organisations humanitaires, en demandant à chaque participant de préciser combien d'articles de la liste il serait prêt à fournir en échange des droits d'extraction. L'appel d'offres révélerait ainsi quel accord global est le plus bénéfique. Puisqu'il est difficile pour tout gouvernement individuel d'inaugurer ce processus, il serait lancé plus aisément si la Banque mondiale proposait de l'aide dans le cadre de ce type d'accord global: tous les enchérisseurs, qu'ils soient chinois ou des consortiums privés, auraient droit à ces aides s'ils détenaient l'offre gagnante. Notez que, puisque la Chine se sert de l'aide gouvernementale pour ses accords globaux, il serait approprié que les autres gouvernements adoptent la même stratégie: une partie de leurs budgets d'aide bilatérale pourrait légitimement servir à soutenir des offres par leurs consortiums nationaux d'entreprises d'extraction de ressources et de construction. Il faudrait, naturellement, que les agences d'aide de l'OCDE fassent un grand saut imaginatif. On leur demande effectivement d'apprendre à imiter le modèle chinois. Mais il faudra bien des changements révolutionnaires dans le comportement des intervenants de l'OCDE afin d'aboutir à une véritable synthèse des approches, plutôt que de vouloir intégrer la Chine aux approches existantes.

Cette approche comporterait des bénéfices importants pour toutes les parties prenantes clés. Pour la Chine, elle apporterait une reconnaissance internationale du bien-fondé de son approche, ce qui compte évidemment beaucoup pour le gouvernement chinois. Il s'agirait là en effet de se diriger vers une synthèse plutôt que de simplement

proposer à la Chine de l'inclure dans le système existant. Cela permettrait également à la Chine de démontrer que ses offres comportent une part d'aide. Les gouvernements des pays riches en ressources, pour leur part, auraient accès au choix informé entre l'approche globale et l'approche conventionnelle, tout en apaisant les inquiétudes publiques sur le manque de transparence. Pour les entreprises internationales extractrices de ressources, profondément inquiètes de perdre des enchères face à la Chine parce qu'elles ne sont pas sur un pied d'égalité, ce serait l'occasion de remettre à plat les conditions de concurrence en opposant à l'aide chinoise de l'aide bilatérale. Pour la société civile internationale, cela introduirait de la transparence dans une importante catégorie d'accords qui sont actuellement opaques.

L'ITIE devrait par conséquent reconnaître que l'on peut atteindre la transparence par plus d'un chemin. La publication de données financières détaillées est un de ces chemins, mais il en existe un autre qui est tout à fait efficace: les appels d'offres sur une base commune. Bien sûr, il est essentiel que ces appels d'offres se tiennent dans de bonnes conditions et il serait légitime que l'ITIE se préoccupe de ces conditions. L'ITIE pourrait intégrer des normes de conduite pour les appels d'offres ainsi qu'un processus de surveillance et de vérification.

6 Conclusion

L'ITIE est une jeune organisation. Pourtant, il est surprenant de constater à quel point le paysage international a changé. Au pire, ce nouveau paysage risque de réduire la signification de l'ITIE: le changement climatique ou la sécurité énergétique sont des sujets également préoccupants, et certains pays riches en ressources disposent de revenus si élevés qu'ils sont peu concernés par les questions de transparence.

En réalité, ce nouveau paysage présente des occasions importantes pour l'ITIE. Le krach boursier a fait prendre conscience au public de l'importance de la réglementation coopérative internationale sur les marchés des actifs. Une fois calmée la panique initiale, l'ITIE pourra sûrement mettre à profit ce changement de perception publique en établissant une analogie. Les inquiétudes concernant le changement climatique ont sensibilisé l'opinion

publique internationale à l'importance de bien gérer les actifs naturels et de protéger l'avenir, une question centrale pour l'épuisement intrinsèque à l'extraction de ressources. Les inquiétudes concernant la pénurie énergétique, actuellement focalisées sur des stratégies nationales globalement destructrices, peuvent être détournées en faveur de stratégies internationales viables.

La hausse du prix des matières premières a intensifié le besoin pour l'ITIE dans les pays producteurs existants et a mis à sa portée beaucoup d'autres pays clients. Dans les pays exportateurs de matières premières existants, on pourrait raisonnablement envisager d'élargir la gamme des sujets pertinents à l'ITIE pour y inclure les deux grands défis de gouvernance: augmenter la qualité des dépenses publiques et donner la priorité à l'investissement afin de protéger l'avenir. Dans les pays qui viennent seulement de découvrir des ressources, il faut une approche adaptée à leurs besoins particuliers: prêter une attention particulière au processus d'attribution des contrats, et trouver le moyen de sensibiliser la société tout entière à des sujets qui lui sont peu familiers.

Le boom des matières premières représente la meilleure opportunité de développement transformatif de tous les temps pour la plupart des pays qui se situent en bas de l'échelle mondiale. Les

booms des années 70 étaient largement des occasions manquées. L'ITIE est la seule institution internationale multi-actionnaire consacrée à l'extraction de ressources: il lui incombe de s'assurer que l'Histoire ne se répétera pas.

Références

Alexeev, M. et Conrad, R. (2008), *The Elusive Curse of Oil*, *Review of Economics and Statistics*.

Besley, T. et Persson, T. (2008), *The Incidence of Civil War: Theory and Evidence*, *mimeo*, CIFAR.

Collier, P. et Goderis, B. (2008), *Commodity Prices, Growth and the Natural Resource Curse: Reconciling a Conundrum*, *mimeo*, *Centre for the Study of African Economies*.

_____ (2007), "Prospects for Commodity Exporters: Hunky Dory or Humpty Dumpty?" *World Economics*.

Collier, P. et Hoeffler, A. (2008), *Testing the Neocon Agenda: Democracy and Natural Resource Rents*, *European Economic Review*.

Ross, M. (2001), *Timber Booms and Institutional Breakdown in South East Asia*, *Cambridge University Press*.