15
Les Fonds Petroliers

By Albert Yama Nkounga

I. Introduction

1. La vulnérabilité des économies des pays producteurs de pétrole aux fluctuations à la baisse des prix du baril, ainsi que le caractère non renouvelable de cette substance, incitent à utiliser à bon escient les revenus pétroliers. L'une des stratégies possibles pour les pays cherchant à assurer une bonne utilisation de leurs revenus pétroliers est la mise en place de fonds pétroliers.
2. Un fonds pétrolier est une institution extrabudgétaire établie par un pays producteur de pétrole pour utiliser à bon escient les recettes de vente de son pétrole et de son gaz. Il peut s'agir soit d'un fonds de stabilisation, soit d'une épargne pour les générations futures. Dans certains pays, ces deux fonds sont confondus en un seul.
3. Dans le cas des fonds de stabilisation, les recettes pétrolières sont placées sur un compte à l'extérieur auquel on a recours:
   - Pendant les périodes de « vaches maigres » ;
   - Pour financer des projets de développement tels que les projets d'infrastructures; ou,
   - Pour financer un plan national de pensions.
4. Le principe est simple: En ce qui concerne le fonds de stabilisation une partie des revenus pétroliers est prélevée du budget pendant les périodes de hausse ou de stabilité des prix du pétrole et de croissance de l'économie. Quant aux épargnes pour les générations futures, elles sont alimentées régulièrement par un pourcentage fixe des revenus pétroliers.
5. En Afrique centrale, aucun des pays producteurs de pétrole actuels ne possède de fonds de stabilisation. Par contre, le Tchad a mis en place un fonds d'épargne pour les générations futures[1] .

1 Sous la houlette des institutions de Bretton Woods et de la société civile

II. Le Fonds Tchadien

6. Au Tchad, une des questions-clé qui a pesé lourd dans les négociations relatives au projet de l'oléoduc Doba-Kribi a été l'utilisation des revenus pétroliers qu'engendrerait l'exploitation des gisements de Doba[2].
7. Sous l'impulsion de la société civile et aussi de la Banque Mondiale, le gouvernement a pris des mesures sans précédent dans cette sous-région, destinant une partie des revenus à la constitution d'une épargne pour les générations futures: selon la loi adoptée par le Parlement tchadien en décembre 1998 – loi spécifiant les objectifs du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et les arrangements pour l'utilisation des revenus pétroliers – dix pour cent des revenus et royalties doivent être tenues par fidéicommis [trust] pour les générations futures.
   Les impôts, taxes et droits de douanes sont directement verses sur les comptes du trésor public. Les dividends et redevances sont deposés sur un compte ouvert auprès d'une institution internationale et appelé compte offshore. Ces ressources seront repartees comme suit: (A. Comptes spéciaux) 90% seront versés sur des comptes spéciaux du trésor domiciliés dans une ou deux banques locales. Ces 90% seront utilizes selon la repartition suivante: 80% seront destinés aux secteurs prioritaires, 5% seront affectés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement courants de l'Etat pour une période de 5 ans à compter de la date de production, 5% iront aux collectivités décentralisées de la region productrice. (B. Compte d'épargne) 10% seront deposes sur un compte d'épargne auprès s'une institution financière internationale au profit des generations futures.
8. Cette innovation a suscité quelques interrogations dans certains pays producteurs de pétrole de la sous-région. En Guinée Equatoriale par exemple, on s'est demandé s'il n'était pas judicieux d'investir les revenus pétroliers maintenant, dans le développement des infrastructures par exemple, plutôt que d'épargner pour dépenser plus tard, pendant l'après-pétrole. Par ailleurs, si l'on devait opter pour la constitution d'une épargne, les fonds épargnés devraient-ils être placés dans des structures bancaires locales ou investis à l'étranger?
9. Le Fonds tchadien n'étant pas encore opérationnel, il ne peut fournir des éléments de réponse à ces deux questions. On ne peut donc que se référer aux réflexions faites ici et là par ceux qui s'intéressent à la question. De manière intuitive, il semble que l'épargne pour les générations futures trouve, entre autres,

2 Cette exploitation dépend de la réalisation de l'oléoduc

une justification dans le cadre d'une augmentation de la productivité étalée dans le temps. Quant à l'utilisation actuelle des revenus pétroliers dans les investissements publics, notamment dans le développement des infrastructures, elle ne porterait des fruits que s'il existe, dans le pays, un secteur privé local très développé, capable d'utiliser ces infrastructures.

10. Pour ce qui est du placement des revenus épargnés pour le futur, un placement à l'extérieur priverait dans l'immédiat le pays du cash dont il a besoin pour investir, le contraignant à recourir davantage aux ressources étrangères. Le placement dans les structures locales semble donc préférable. Toutefois, et partant du postulat que l'investissement privé est plus productif que l'investissement public, la présence d'un secteur privé local développé est nécessaire. Ce placement, dans les banques ou autres structures locales, permettrait d'ailleurs d'aider au financement du développement du secteur privé local, qui a des difficultés à accéder aux sources de financement étrangères. Mais cela suppose que les conditions suivantes soient remplies:
    - Les banques locales doivent être opérationnelles et efficaces;
    - Les fonds épargnés doivent pouvoir être réorientés, à travers les canaux appropriés, vers le secteur privé.

III. Les Expériences D'Autres Pays

3.1 Les Fonds de Stabilisation

11. Les Fonds de stabilisation existent dans plusieurs pays du monde. Les exemples traités dans le présent document sont ceux du Vénézuela et de la Norvège.

3.1.1 Le Fonds de Stabilisation du Vénézuela

12. En novembre 1998, le Vénézuela a établi un fonds de stabilisation macro-économique pour protéger son budget et son économie contre les effets des baisses des prix du pétrole. Le fonds vise à stabiliser les budgets pétroliers du gouvernement central, des gouvernements régionaux et de la compagnie pétrolière nationale.
13. Il s'agit d'une stabilisation à court terme: pendant les périodes de hausse des prix du pétrole[3] une partie des revenus pétroliers sont épargnés. Pendant la période de baisse des prix, cette épargne est ponctionnée. Les revenus épargnés

3 Le prix est supérieur au prix de référence

sont investis dans les avoirs étrangers. Les investissements sont gérés par la Banque Centrale Vénézuélienne.

14. Le principe est bon. Mais le fonctionnement du fonds a suscité quelques critiques. Celles-ci portent surtout sur le manque de transparence. Pendant les premières années de l'existence du fonds, la transparence des transactions a été respectée: chaque dollar déposé dans le compte central a été réparti dans les comptes des trois bénéficiaires; par ailleurs, les retraits étaient approuvés par le congrès vénézuélien et n'avaient lieu que si les revenus pétroliers de l'année en cours étaient en dessous des valeurs de référence ou si les ressources n'excédaient pas 80% de la moyenne des revenus des cinq années précédentes. Les retraits dans ce deuxième cas étaient destinés au paiement de la dette ou au développement des gouvernements régionaux. En plus, le solde du fonds à la fin de l'année ne devait pas excéder le tiers des ressources disponibles à la fin de l'année précédente. D'importantes modifications furent introduites par la suite qui ont entravé cette transparence, notamment l'usage de la discrétion présidentielle pour les retraits de fonds destinés à l'investissement et pour faire face aux dépenses sociales et au règlement de la dette. Par ailleurs, la valeur de référence a été réduite, le fonds ne recevant plus qu'un demi-dollar au lieu d'un dollar. Ces mesures semblent avoir contribué à affaiblir le fonds qui aujourd'hui connaît des problèmes.

3.1.2 Le Fonds de Stabilisation et D'Épargne de la Norvège.

15. La Norvège est le troisième producteur mondial de pétrole. Sa production pétrolière représente près du quart de son PIB, et ses exportations pétrolières assurent environ 2/3 de l'ensemble des recettes d'exportations.
16. En 1990, la Norvège a institué un fonds d'Etat pétrolier. L'objectif de ce fonds est de permettre à ce pays de conduire une politique fiscale conservatrice, d'une part pour parer aux effets du déclin de la production pétrolière, et d'autre part pour faire face aux effets du vieillissement de sa population, notamment à la hausse des dépenses relatives au paiement des pensions.
17. Le fonds d'Etat norvégien est à la fois un fonds de stabilisation et une épargne pour les générations futures. Il est alimenté par le surplus budgétaire engendré pendant les périodes de stabilité ou de montée des prix de pétrole et de croissance de l'économie. Le montant prélevé sur les revenus pétroliers, et destiné au fonds d'Etat, est fixé chaque année pendant le processus budgétaire. La gestion du fonds est assurée par la Banque Centrale Norvégienne, tandis que le Ministère des Finances décide des choix des investissements financés par le fonds et évalue la performance du fonds en matière d'investissements (tant locaux qu'étrangers.)

18. Le Fonds d'Etat norvégien est en général cité comme un bon modèle de ce type de mécanismes: en 1999, il avait accumulé 26 milliards de dollars.

3.1.3. Les Fonds Permanents et les Fonds de Réserve Budgétaire de L'Alaska

19. Le modèle de l'Alaska est très particulier. Il s'agit de deux fonds distincts: le fonds permanent de l'Alaska et le fonds de réserve budgétaire de ce pays. Par ailleurs, ces deux fonds sont des fonds constitutionnels.
    - Le fonds permanent a été créé en 1976, afin d'épargner des revenus pour les générations futures. Il est alimenté selon une disposition constitutionnelle qui lui attribue les royalties et produits de vente des royalties, les revenus pétroliers fédéraux et 25% des taxes sur les minéraux et bonus. Le capital est investi en permanence et ne peut être dépassé sans amendement de la constitution. En 1982, un programme dit de «dividendes» a été mis en place: Il comprenait trois volets:
    - Distribuer aux citoyens de l'Alaska une partie des revenus engendrés par le fonds;
    - Investir des revenus générés par le fonds pour contrer les effets de l'inflation; et,
    - Accroître le capital du fonds.

    Ce programme permet également à la génération actuelle de bénéficier des retombées pétrolières: en 1999, on estimait que chaque résident de l'Alaska avait perçu $1770.
    - Le fonds de réserve budgétaire a également été établi en 1976, mais avec pour objectif la stabilisation du budget du pays. Ceci à travers des prêts au budget pendant les périodes de déficit budgétaire, prêts remboursables pendant les années de surplus budgétaire. Le montant du prêt est fixé chaque année, mais peut être revu en cours d'année en cas de baisses très significatives des prix du baril. Les ressources de ce fonds peuvent également être utilisées à d'autres fins publiques, mais cette décision requiert un vote à la majorité des 2/3.

IV. Conclusion

20. Les fonds pétroliers mis en place dans certains pays se veulent une réponse aux effets de la volatilité des prix du pétrole sur les économies des pays producteurs et du caractère non renouvelable des hydrocarbures. Pour minimiser les effets des baisses de revenus sur leurs économies, certains pays producteurs

ont mis en place un mécanisme de stabilisation de leur budget national. Pour parer aux effets du déclin de leur production pétrolière, d'autres épargnent pour l'après-pétrole et pour les générations futures. Dans certains cas, les deux mécanismes coexistent.

En Afrique centrale, pourtant sous-région à longue tradition pétrolière, un seul pays, le Tchad, au demeurant dernier venu sur la scène pétrolière, a mis en place un fonds pétrolier. Selon les promoteurs dudit fonds, il s'agissait d'assurer une sorte d'équité entre les générations. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur son effectivité. Mais l'initiative en elle même est bonne et son succès dépendra entre autres et surtout du respect des règles opérationnelles, seul garant des obligations prises vis-à-vis des futures générations (dépôts de 10% des revenus pétroliers sur un compte d'épargne auprès d'une institution financière internationale au profit des générations futures). Mais ce respect des règles passe notamment par une amélioration de la situation macro-économique du pays, et surtout par des politiques fiscales adéquates et bien appliquées.

Une des critiques formulées à l'endroit du gouvernement gabonais lors de la «crise pétrolière» du Gabon de décembre 1999, a été le manque d'un mécanisme de stabilisation du budget national.

En 1999, l'effondrement des cours du baril, qui ont chuté à 10 dollars après un pic de 40 dollars au début des années 90, entraîne des perturbations économiques sérieuses au Gabon, contraignant les autorités compétentes du pays à revoir à la baisse leurs estimations budgétaires. Cette situation, semble t-il, aurait pu être minimisée par une couverture des risques et contrôlée par un fonds de stabilisation du budget national. En tout cas, les exemples de fonds de stabilisation traités dans le présent texte montrent des résultats mitigés: en Norvège et en Alaska, les objectifs que s'étaient fixés ces pays en créant des fonds semblent avoir été atteints. Par contre, au Vénézuela, le fonds a connu des difficultés. Mais il s'agit de difficultés liées au non-respect des règles de fonctionnement du fonds qu'à la nature de cette institution.

En conclusion, vieux remède éprouvé et plus ou moins satisfaisant, le fonds pétrolier se veut une contribution – parmi d'autres – à la recherche des voies et moyens pour une utilisation efficiente des revenus pétroliers. Tel est le sens que la sous-région de l'Afrique centrale, de plus en plus questionnée sur l'utilisation de ses revenus pétroliers, devrait donner à l'établissement de ces institutions.