

La corruption dans la gestion des ressources naturelles – Une introduction

Les ressources naturelles fournissent souvent un terreau favorable à la corruption. Etant donné qu'un grand nombre de pays partenaires de la coopération au développement sont riches en ressources naturelles, l'efficacité de l'action des bailleurs de fonds relève de la gageure. Le risque de corruption s'immisce dans plusieurs filières de ressources naturelles, allant des ressources non renouvelables telles que le pétrole, le gaz, les minéraux et les métaux, aux ressources renouvelables forestières, halieutiques et agricoles. Toutefois, les enjeux de ces filières en terme de corruption ainsi que les démarches permettant de les relever sont multiples.

La relation fondamentale entre la corruption et les ressources naturelles est double. D'une part, la présence de ressources naturelles peut être source de corruption. L'existence de rentes de ressources appropriables, pour lesquelles plusieurs groupes sociaux sont susceptibles

de rivaliser, peut engendrer un fort taux d'activité de recherche de rentes. D'autre part, la corruption peut se manifester au sein même des systèmes de gestion des ressources naturelles (GRN), menant à une exploitation infra-optimale de ces ressources et à de piètres résultats en matière de croissance économique et/ou de réduction de la pauvreté. L'étendue de la corruption au sein des systèmes de GRN est non seulement issue des gains de ressources en jeu mais aussi du cadre institutionnel qui régit leur utilisation. Ainsi, les interventions des bailleurs de fonds visant à endiguer la corruption dans la GRN doivent aussi bien envisager les répercussions potentiellement négatives des rentes de ressources (notamment la recherche de rente et le patronage) que la

création de systèmes de gouvernance garantissant leur bonne gestion. Ces systèmes pourraient par exemple favoriser les bonnes pratiques de concession ou de négociation, promouvoir des recettes transparentes et responsables, assurer le suivi des dépenses, ou encore restreindre la petite corruption en créant des dispositifs de suivi et de contrôle.

Cette Note de synthèse U4ⁱ propose un tour d'horizon de la relation entre corruption et gestion des ressources naturelles tout en soulignant les principaux enjeux et problématiques. Nous suggérons aussi des pistes d'intervention pour les bailleurs de fonds, sans pour autant formuler des recommandations de politiques spécifiques. Des analyses et recommandations complémentaires concernant les politiques axées sur les aspects spécifiques de cette question seront mises à disposition. Veuillez à cet effet consulter la page thématique U4 relative à la corruption dans la gestion des ressources naturelles : <http://www.U4.no/themes/natural-resources>

Dans quelle mesure les ressources naturelles sont-elles source de corruption ?

Un nombre croissant de recherches semble indiquer que les ressources naturelles sont davantage un fardeau qu'une bénédiction. En effet, la croissance des pays dotés de ressources naturelles est en moyenne plus lente que celle des pays qui en sont dépourvus.ⁱⁱ Ce phénomène connu sous l'appellation « malédiction des ressources » est associé par les chercheurs aux comportements de recherche de rentes et au patronage. Or, les expériences positives de certains pays riches en ressources naturelles, tels que le Botswana et la Norvège, suggèrent que cette « malédiction » n'est pas une fatalité et qu'il est possible de maîtriser l'impact des ressources sur les institutions et le développement.

Des analyses récentes mettent en exergue les effets des rentes de ressources sur la corruption. Un argument est que les rentes issues des ressources naturelles conduisent à la chasse aux rentes (rent-seeking), à savoir une acquisition de rentes socialement coûteuses. Certes, la chasse aux rentes et la corruption ne sont pas synonymes, cependant certaines formes de chasse aux rentes s'apparentent à de la corruption.

Le problème principal n'est pas la compétition pour les rentes mais le fait que les compétences, le temps et l'énergie déployés pour capter des ressources pourraient être utilisés à meilleur escient. Dans les pays riches en pétrole, les personnes qualifiées tirent un meilleur profit en devenant des bureaucrates du pétrole plutôt qu'en démarrant une activité dans un autre secteur. Cette situation présente un coût social puisqu'elle implique la redistribution du gâteau existant au lieu d'en augmenter la taille. Lorsque les rentes de ressources sont élevées et la qualité des institutions est faible, un grand nombre d'entrepreneurs privilégient l'acquisition de rentes.

S'il y a une externalité en production (c'est-à-dire si la rentabilité augmente avec le nombre de producteurs), la multiplication des rentes de ressources incite tant

d'entrepreneurs à se convertir à la recherche de rentes que le revenu national global diminue. On peut ainsi dire que la recherche de rentes réduit la taille du gâteau ou porte atteinte à l'économie, bien que celle-ci bénéficie de revenus complémentaires par le biais des ressources naturelles.

La perspective de la recherche de rentes tend à souligner que les pays pourvus d'un faible niveau institutionnel souffrent de la malédiction des ressources contrairement aux pays dotés d'un fort niveau institutionnel. Cependant, certains modèles de recherche de rentes suggèrent que des facteurs supplémentaires sont nécessaires pour déterminer si les ressources naturelles conduisent à une recherche de rente accrue : l'effet des ressources peut varier en fonction de l'ampleur initiale de la recherche de rentes, tandis que la fragmentation ethnique d'un pays est susceptible d'exacerber les problèmes liés à cette recherche.

Un autre argument met en avant le patronage. L'abondance de ressources naturelles et des rentes qui en découlent incitent les gouvernements à s'assurer les bonnes grâces de leurs soutiens politiques afin de consolider leur pouvoir. Dans cette logique, le pouvoir rime avec l'accès aux rentes de ressources. Ainsi, les responsables politiques sont prêts à dépenser davantage au cours de leur mandat afin le pérenniser. Par exemple, un politicien peut choisir entre consommer les rentes de ressources ou les dépenser en attribuant à ses partisans des emplois dans la fonction publique en vue d'augmenter ses chances de réélection. Les fonds publics destinés à un tel patronage pourraient contribuer à des actions plus productives d'un point de vue social. En d'autres termes, le patronage participe à une affectation inefficace des ressources publiques.

Dans ce contexte, les rentes issues de ressources naturelles ont deux effets : i) elles augmentent les revenus de manière à la fois directe et indirecte, ii) mais offrent au gouvernant plus de possibilités de distribuer à ses partisans des postes improductifs au sein de la fonction publique. Lorsque les institutions sont particulièrement mauvaises, le second effet prend le pas sur le premier, conduisant à une diminution du revenu national. Les institutions fondamentales sont celles qui régissent l'affectation des ressources publiques, à savoir les institutions auxquelles les responsables politiques doivent rendre des comptes concernant l'utilisation des fonds publics. Il s'agit d'une situation proche de l'Etat rentier dans la mesure où les rentes issues de ressources naturelles sont susceptibles d'entacher le devoir de responsabilité des gouvernements vis-à-vis de leurs citoyens. En ayant la main mise sur d'importants revenus pétroliers, les gouvernements peuvent réduire les pressions de responsabilisation et de démocratisation, y compris en ayant recours à l'oppression directe ou en empêchant la formation de groupes sociaux indépendants de l'Etat.

Comment la corruption se manifeste-t-elle dans la gestion des ressources naturelles ?

Généralement, un certain nombre de conditions sont nécessaires pour que la corruption se manifeste dans

les systèmes de gestion des ressources. En premier lieu, les personnes qui participent à l'acte de corruption doivent être en mesure d'en tirer des bénéfices personnels. Deuxièmement, elles doivent être capables d'influencer les décisions. Troisièmement, elles doivent avoir l'occasion d'agir de manière corrompue au sein même des institutions dans lesquelles elles évoluent. Les bénéfices personnels varient en fonction des moyens personnels des décisionnaires en tant qu'individus et peuvent ne représenter qu'une infime partie du montant total impliqué, par exemple dans le cadre d'un contrat de concession pétrolière. En revanche, le pouvoir d'influencer les décisions relatives au contrat exige une position de choix au sein de la hiérarchie bureaucratique, tandis que l'opportunité de se livrer à la corruption reflète la qualité globale des institutions environnantes.

Les acteurs de la gestion des ressources naturelles

La corruption dans la gestion des ressources naturelles peut s'infiltrer dans toutes les étapes de l'exploitation des ressources, bien que certaines étapes sont davantage sujettes à la corruption que d'autres et en sont affectées de diverses façons. La maîtrise de ces risques passe par une bonne compréhension des différents rôles et influences des acteurs impliqués dans la gestion des ressources. A titre d'exemple, les relations entre le gouvernement et l'organisme de régulation donnent des indications sur qui est en mesure d'exiger des pots-de-vin. Le fonctionnement de la production ou de la collecte des recettes permet également de percevoir à quel point les dessous-de-table sont « nécessaires » pour manipuler les dispositions réglementaires, ou si la mauvaise performance d'une filière se prolonge simplement car les instances et les contrôles réglementaires sont trop faibles. Dans le privé, nous le savons, les entreprises de toutes catégories peuvent se livrer à la corruption, bien que les formes de corruption ou leur portée diffèrent selon les caractéristiques de l'entreprise, telles que le pays d'origine, la taille, les prestataires, les opportunités de financement, etc. En vue d'appréhender le risque de corruption – ou plus largement la manipulation opportuniste des conditions réglementaires – il convient d'envisager l'ensemble des acteurs clés. Il s'agit non seulement des entreprises mais aussi des banques, des consultants, des agences de crédit à l'exportation, des compagnies d'assurance, des bailleurs de fonds et des gouvernements étrangers. Le poids du rôle de chaque acteur dépendra non seulement de ses propres accords instaurés avec le gouvernement du pays riche en ressources concerné, mais aussi de la nature des accords passés avec d'autres acteurs ou la nature des accords entre ces derniers et le gouvernement. Bien que les systèmes de gestion des ressources aient pour but d'éviter les solutions informelles, les occasions de négocier en secret la baisse du prix des concessions de ressources ne manquent pas.

Les risques de corruption précédant l'opération d'extraction

Le risque de corruption varie en fonction des différentes étapes de l'extraction des ressources. Avant l'opération, les intervenants peuvent exercer de fortes pressions sur le gouvernement afin d'influencer le cadre juridique de l'opération, les critères d'attribution des concessions et

plus généralement, l'organisation du marché. Les risques de corruption sont élevés au cours de ce processus – notamment les gouvernements étrangers qui parfois ne ménagent pas leurs efforts pour donner la part belle à « leurs » entreprises et garantir l'accès aux ressources naturelles. Une fois l'opération commencée, lors des premières phases d'exploitation d'une ressource, il arrive que l'incertitude règne concernant les choix de gestion, les droits de propriété, les recettes attendues, la distribution et autres considérations d'ordre politique ou économique. Les avis des experts divergent et des désaccords surviennent entre les décideurs locaux et nationaux quant à la meilleure gestion de la ressource. En général, un permis d'exploitation est établi entre le gouvernement et les sociétés privées mais les dispositions légales dudit permis peuvent largement varier lorsqu'il s'agit de négocier le contrôle ou l'appropriation de la ressource, la période d'exploitation et le partage des profits entre les parties prenantes. Plus l'incertitude relative à la prise de décision est grande, plus il est aisé de cautionner un contournement des règles, et plus le risque de corruption est élevé. Ainsi les firmes peuvent tenter d'influencer de multiples façons les décisions politiques concernant la gestion des ressources en amont de l'opération, notamment par le biais d'efforts honnêtes de marketing, par le marché gris ou encore par de la corruption pure et dure.

Les risques de corruption pendant l'opération d'extraction

Les décisions concernant la quantité et la durée d'extraction de ressources et les personnes autorisées à la réaliser ne sont pas toujours respectées. Les détenteurs de concessions peuvent enfreindre les modalités du contrat passé avec les organismes de régulation de la filière, et les ressources sont susceptibles d'être exploitées par des personnes non autorisées. Les institutions sont par conséquent chargées de contrôler l'utilisation des ressources et de faire appliquer la réglementation de base et les contrats.

La corruption administrative sévit de manière significative dans la gestion des ressources naturelles, notamment lorsque la réglementation est complexe, opaque ou contradictoire. Dans certains pays, les bas salaires doublés de pratiques de recrutement, de licenciement et de promotion arbitraires encouragent le recours aux pots-de-vin. La faiblesse des organismes de veille et de contrôle (au sein des bureaucraties de gestion des ressources et d'autres entités du secteur public, telles que les instances douanières) est un autre facteur favorisant les pratiques de corruption.

Quelques temps après le démarrage de la production, les acteurs souhaitent parfois renégocier les termes de leurs contrats. Bien que ces renégociations soient tout à fait légitimes, elles donnent fréquemment lieu à des démarches opportunistes, qui réduisent ou suppriment les bénéfices inhérents du jeu de la concurrence à un stade liminaire du processus. La corruption sévit également au cours de renégociations lorsque, par exemple, une instance étatique ou un fonctionnaire menace de réduire la part de marché d'une société en vue d'obtenir des pots-de-vin.

La lutte contre la corruption liée aux ressources naturelles

La lutte contre « la malédiction » des ressources naturelles exige une connaissance fine des mécanismes à travers lesquels les revenus issus de ressources naturelles affectent le développement. La chasse aux rentes et le patronage peuvent expliquer les effets pervers des ressources naturelles sur de nombreuses économies. Souvent, ces phénomènes se produisent dans des pays riches en ressources naturelles. En outre, de nombreuses recherches empiriques démontrent qu'une certaine forme de corruption – la recherche de rentes et le patronage – est à la source de ce paradoxe de l'abondance. En effet, la chasse aux rentes et les institutions régissant le secteur privé, ainsi que le patronage et les institutions démocratiques, jouent un rôle déterminant dans la présence ou non de la malédiction des ressources.

Les bailleurs de fonds intervenant dans les pays riches en ressources devraient notamment axer leurs priorités sur la réduction de la corruption liée à la chasse aux rentes et au patronage. L'optimisation de l'environnement économique des entrepreneurs, le soutien au développement institutionnel (notamment le parlement et l'appareil judiciaire), et la défense des réformes démocratiques sont autant d'initiatives qui peuvent influencer de manière positive sur les pays riches en ressources.

Néanmoins, dans un contexte d'abondance de ressources naturelles, les bailleurs de fonds doivent veiller à ce que leur appui n'encourage pas les comportements de recherche de rente ou les réseaux de patronage. Cela a des répercussions non seulement sur le type d'assistance fournie mais aussi sur le processus à travers lequel les attributions de subventions sont décidées. A titre d'exemple, le soutien budgétaire direct peut œuvrer en faveur de l'augmentation des sources de revenus qu'il convient justement de combattre dans les pays où les ressources naturelles abondent.

Naturellement, la lutte contre la corruption au sein même des systèmes de gestion des ressources naturelles est prioritaire. Les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle dans la promotion de bonnes pratiques de concessions et de négociations qui préviennent le clientélisme et les décisions bureaucratiques de circonstance. Cependant, les droits de concessions et les règles de négociation ne doivent pas seulement satisfaire les normes internationales ; leur mise en œuvre et application sont tributaires des intérêts des principaux acteurs nationaux, qu'il convient donc d'analyser à travers le prisme de l'économie politique.

En outre, il convient d'aborder le renforcement

des capacités de suivi et de contrôle. Dans certains cas, de nouvelles technologies simples d'utilisation, financées par les bailleurs de fonds, apporteront une aide précieuse. Les rentes de ressources et le suivi des dépenses doivent être transparents mais l'efficacité de la transparence repose d'abord sur la responsabilisation. A cet égard, il convient de réaliser une analyse fine et permanente de la situation économique et politique des pays partenaires riches en ressources.

Conclusion

La malédiction des ressources constitue un défi permanent pour l'efficacité de l'action des bailleurs de fonds dans les pays riches en ressources naturelles. Cela est particulièrement manifeste lorsque le niveau initial de corruption est élevé, les institutions en place sont désargentées, la concurrence politique est inexistante, la fragmentation ethnique très forte et le niveau d'éducation faible.

Une démarche exhaustive est donc indispensable afin de transformer efficacement les ressources en résultats de développement positifs. En outre, il convient d'attaquer de front la corruption au sein des systèmes de gestion des ressources naturelles. Etant donné que la corruption revêt différentes formes selon les filières et qu'elle implique des acteurs divers et variés, les stratégies visant à maîtriser ces questions doivent faire l'objet d'une évaluation ciblée. Les mesures sont souvent axées sur l'optimisation des lois et des normes mais leur mise en œuvre et application sont tributaires des intérêts des principaux acteurs nationaux, c'est pourquoi une analyse politique de l'économie s'impose. ■

Lectures complémentaires en anglais

U4 Theme Page on Corruption in Natural Resource Management: www.U4.no/themes/natural-resources

Robinson, J A, Torvik, R and Verdier, T (2006) "Political foundations of the resource curse" *Journal of Development Economics* 79(2)

Mehlum, H, Moene, K and Torvik, R (2006) "Institutions and the resource curse" *The Economic Journal* 116(508)

Robbins, P (2000), "The rotten institution: Corruption in natural resource management" *Political Geography* 19(4)

Références

ⁱ Cette Note de synthèse U4 est issue de l'article : Kolstad, I, and Søreide, T (2007) *Corruption in natural resource management: a primer for policy makers*, mimeo, Bergen: Chr. Michelsen Institute

ⁱⁱ Sachs and Warner (1995) *Natural resource abundance and economic growth*, NBER working paper series 5398