

Transparence des fonds de ressources naturelles

Août 2014

Par Perrine Toledano et Andrew Bauer¹



Messages clés

- La transparence est une condition préalable à la responsabilisation d'un gouvernement. Elle peut également aider à rendre les gouvernements plus efficaces, leur éviter les crises budgétaires et améliorer la cohérence de leurs politiques. Enfin, elle permet d'améliorer l'environnement de l'investissement privé et d'instaurer un climat de confiance entre le gouvernement et l'opinion publique.
- La transparence des fonds de ressources naturelles peut être définie comme une formulation claire des attributions et des responsabilités des gestionnaires et des décideurs politiques, des informations accessibles au public, des processus de prise de décisions ouverts, l'élaboration de rapports et l'assurance de renseignements précis.
- La plupart des 24 pays signataires des Principes de Santiago, un ensemble de normes de bonne gouvernance et de transparence d'application volontaire aux fonds souverains, ont amélioré la transparence de leur fonds en l'espace de quelques années.
- Parmi les fonds passés en revue, ceux de l'Alaska (États-Unis), du Chili, du Ghana, de la Norvège, du Texas (États-Unis) et du Timor-Leste se caractérisent par un degré élevé de transparence. Il en est tout autrement pour la plupart des fonds du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ce qui conduit parfois à de graves irrégularités de gestion des finances publiques.
- Ce document contient une liste de contrôle des dispositions essentielles en matière de transparence pour les fonds de ressources naturelles.

Contents

Messages clés	1
En quoi consiste la transparence d'un fonds de ressources naturelles ?	1
Pourquoi est-il important d'assurer la transparence d'un fonds de ressources naturelles ?	2
Expériences de pays pratiquant la transparence des fonds de ressources naturelles	4
Comment rendre un fonds de ressources naturelles plus transparent	6
Bibliographie	8

En quoi consiste la transparence d'un fonds de ressources naturelles ?

La transparence, au sens large du terme, désigne « le degré d'accessibilité à l'information par des personnes extérieures pour leur permettre de prendre des décisions éclairées et/ou d'évaluer le bien-fondé des décisions prises par des initiés. »² En termes de gouvernance d'un fonds de ressources naturelles, la transparence implique :³

- a) **Une définition claire des attributions et des responsabilités** : les attributions et les responsabilités du gouvernement national, de la banque centrale, des gestionnaires du fonds et des organes de surveillance (par ex., un organisme de réglementation

¹ Perrine Toledano est chercheur principal en économie au Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI) basé à New York ; Andrew Bauer est analyste financier au Natural Resource Governance Institute basé à New York.

² Ann Florini, "Introduction: The Battle over Transparency," in *The Right to Know: Transparency for an Open World*, ed. Ann Florini (New York: Columbia University Press, 2007), 1.

³ Cette liste s'appuie sur le *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* du Fonds monétaire international (FMI), qui est accessible sur le site <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/guide.htm>.

Note de synthèse

A PROPOS DE L'AUTEUR

Perrine Toledano est chercheuse principale en économie au Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI), basé à New York.

Andrew Bauer est un analyste économique au Natural Resource Governance Institute.

indépendant, un parlement, un auditeur, la société civile), ainsi que les relations entre ces institutions, doivent être clairement spécifiés.

- b) **L'accès du public à l'information** : une loi sur la liberté de l'information et un accès facile à l'information sur les activités de gestion, les flux financiers des entrées et sorties de fonds, les actifs particuliers et le rendement des investissements sont des éléments essentiels de la transparence d'un fonds de ressources naturelles. Le gouvernement doit mettre les recettes, les audits et les rapports sur tous les flux financiers à la disposition du public, sous une forme facile à comprendre.
- c) **Processus de prise de décisions et établissement de rapports de manière ouverte** : comme l'a déclaré le Fonds monétaire international (FMI), « Le gouvernement doit pouvoir garantir au grand public que les revenus tirés de l'exploitation des ressources sont effectivement utilisés pour réaliser les objectifs de politique sociale et économique... Des fonds d'épargne ou de stabilisation, même s'ils sont parfois perçus comme une étape nécessaire, devraient faire partie intégrante du cadre de politique budgétaire global. Leurs avoirs financiers devraient être entièrement divulgués et les politiques de gestion des actifs doivent être ouvertes. »⁴
- d) **Garanties d'intégrité** : les données doivent répondre à des critères de qualité reconnus (par exemple, au moyen d'audits externes indépendants de haute qualité) et des mécanismes de surveillance doivent être en place pour assurer la responsabilisation à l'égard du public.

Pourquoi est-il important d'assurer la transparence d'un fonds de ressources naturelles ?

La transparence d'un fonds de ressources naturelles contribue aux résultats suivants :⁵

- a) **Viabilité** : la transparence du fonds permet d'aligner les attentes du public sur les objectifs du gouvernement – en assurant, par exemple, que les retraits soient encadrés par une règle unique appliquée en permanence ou que les fonds publics ne servent pas à financer des intérêts privés. Ainsi, la transparence peut encourager la cohérence des politiques à long terme et mieux gérer les attentes du public au fil du temps. D'après l'examen des fonds de ressources naturelles effectué par le Natural Resource Governance Institute et le Columbia Center on Sustainable Investment, il existe une corrélation évidente entre le degré de transparence d'un fonds et sa conformité avec une cible budgétaire à moyen et à long terme.
- b) **Gestion plus efficace des finances publiques** : l'amélioration de la qualité des données collectées et traitées par le gouvernement peut faciliter la tâche des ministères, des parlements et des agences de réglementation. Les organes de surveillance peuvent également examiner de près le rendement du fonds et la distribution des revenus, et évaluer ses performances par rapport à d'autres pays ou au rendement précédent afin de proposer des améliorations de la gouvernance. Par exemple, la communication du rendement individuel des divers placements peut permettre aux organes de surveillance de repérer les mauvaises stratégies d'investissement afin de les corriger.

4 FMI, Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles.

5 Cette liste est tirée du *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles* du FMI et de la publication de l'Open Society Foundations (OSF) intitulée *Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, accessible sur le site http://www.revenuewatch.org/training/resource_center/follow-money-guide-monitoring-budgets-and-oil-and-gas-revenues.

-
- c) **Prévention d'une crise budgétaire** : les décideurs politiques peuvent réagir plus tôt et plus facilement face à l'évolution des conditions économiques ou à une mauvaise gestion du fonds s'ils ont accès à des informations crédibles sur le comportement du fonds.
 - d) **Confiance des investisseurs et accès plus facile aux capitaux** : les investisseurs sont plus enclins à investir dans un pays où l'orientation politique est prévisible et où ils ont accès aux informations sur les risques liés à l'investissement.
 - e) **Confiance** : les citoyens ne peuvent se fier aux décisions du gouvernement en matière de dépenses et d'investissement que s'ils sont bien informés. La confiance, à son tour, peut réduire l'incidence de troubles sociaux ou politiques.
 - f) **Responsabilisation** : un public bien informé ou des organes de surveillance ayant la capacité d'agir peuvent entamer un débat constructif sur la formulation de politiques et les performances du fonds. L'examen du public peut dissuader les responsables gouvernementaux d'agir de manière contraire à l'éthique et les tenir responsables en cas d'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel. Les gouvernements peuvent aussi être tenus responsables de leurs engagements, comme l'utilisation du fonds de ressources naturelles pour stabiliser le budget ou à des fins d'épargne.

En outre, les 24 nations-États membres de l'International Forum on Sovereign Wealth Funds (IFSWF) ont convenu d'un ensemble de principes et de pratiques d'application volontaire pour les fonds souverains appelés Principes de Santiago.⁶ Ces principes, adoptés en 2008, étaient la conséquence de deux craintes : en premier lieu, les pays bénéficiant d'investissements de fonds souverains s'inquiétaient que les grands investisseurs publics utilisent leur pouvoir financier pour poursuivre des objectifs politiques ou stratégiques plutôt que d'obtenir un simple rendement financier. En deuxième lieu, comme les fonds souverains sont des institutions de grande taille – selon l'une des définitions, le montant total des actifs des fonds souverains en 2009 s'élevait à 5,9 billions de dollars, dont 3,7 billions étaient investis à l'étranger – et ne cessent d'augmenter, la défaillance d'un des grands fonds pourrait déclencher une crise financière à l'échelle mondiale.

Les 24 principes d'application volontaire se répartissent en trois séries de normes : le cadre légal, les objectifs et la coordination avec les politiques macroéconomiques, le cadre institutionnel et la structure de gouvernance, le cadre d'investissement et de gestion des risques. Ils sont prévus pour encourager les fonds souverains à se comporter de façon transparente et prévisible et à rechercher des revenus financiers plutôt que soutenir un programme de politique étrangère. L'ouverture, la prévisibilité et l'orientation commerciale devraient dissiper les craintes des bénéficiaires de recevoir des investissements de fonds « prédateurs » et promouvoir une saine gestion interne du fonds.

La qualité de membre de l'IFSWF et l'acceptation des Principes de Santiago incitent à publier des informations essentielles, à définir clairement les attributions et les responsabilités des principaux organes et à prendre des décisions au grand jour. Même si les principes n'ont pas de force contraignante, la pression exercée par les pairs et le désir d'être perçu favorablement par la communauté internationale et les bénéficiaires des investissements des fonds peuvent encourager la conformité. En fait, plusieurs raisons donnent à penser que l'appartenance à l'IFSWF peut avoir un effet positif sur la transparence et la gouvernance des fonds. Une comparaison des classements des fonds souverains selon la méthode Truman SWF Scoreboard montre que les membres de l'IFSWF en 2009 (la Malaisie y a adhéré plus tard) ont amélioré de 80 % en moyenne les scores de

⁶ En avril 2013, les membres de l'IFSWF étaient l'Australie, l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, le Botswana, le Canada, le Chili, la Chine, la Corée, les Émirats arabes unis, la Guinée équatoriale, l'Iran, l'Irlande, le Koweït, La Libye, la Malaisie, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Qatar, la Russie, Singapour, le Timor-Leste, Trinité-et-Tobago et les États-Unis.

Note de synthèse

leurs fonds entre 2007 et 2009, alors que les pays non membres n'ont affiché qu'une amélioration de 38 % en moyenne.⁷ D'un autre côté, les pays qui sont membres de l'IFSWF, mais qui n'appliquent pas la majorité des principes, comme le Qatar et les Émirats arabes unis, ne peuvent que nuire à leur propre crédibilité sur le plan international.

Expériences de pays pratiquant la transparence des fonds de ressources naturelles

Dans une situation idéale, les fonds de ressources naturelles permettent de réaliser un ou plusieurs des objectifs macroéconomiques ou de gouvernance suivants : lisser les dépenses publiques dans le temps, épargner pour les générations futures, stériliser les entrées de capitaux, protéger les revenus de l'exploitation de ressources ou affecter les revenus à des investissements spécifiques sur le plan national. Peut-être la méthode la plus efficace pour réaliser ces objectifs consiste-t-elle à codifier des règles budgétaires et de gouvernance, développer des mécanismes internes et la capacité de suivre ces règles et de gérer les fonds, et donner aux organes de surveillance les moyens d'assurer le respect des règles.

La transparence peut faciliter chacune de ces mesures. En Norvège, par exemple, la règle budgétaire ne repose sur aucune loi, mais résulte d'un consensus parmi les grands partis politiques. Cet engagement politique envers la règle budgétaire fonctionne, car le pays possède un système politique stable et démocratique, avec un degré élevé de transparence au niveau gouvernemental et parlementaire. L'opinion publique, les médias, la société civile et d'autres organes de surveillance, comme le Conseil de surveillance, se fient aux informations fournies par le gouvernement pour déterminer si celui-ci reste fidèle à ses propres règles. Pour garantir ce dispositif de protection, les principes de l'accès du public norvégien à l'information et aux rapports sont inscrits dans le mandat de gestion du Fonds de pension gouvernemental-Étranger.

Reconnaissant les avantages de la transparence, des États tels que l'Alaska (États-Unis), le Chili, le Ghana, la Norvège, le Texas (États-Unis) et le Timor-Leste ont instauré, par voie législative ou réglementaire, un haut degré de transparence des fonds de ressources naturelles (voir quelques-unes des règles sur la transparence et l'établissement de rapports dans l'Encadré 1). Ils font régulièrement rapport au grand public sur :

- la taille de leurs fonds
- les gestionnaires des fonds
- les principales activités et opérations des fonds
- les montants des dépôts et des retraits
- les rendements des placements
- les types d'actifs autorisés à titre de placement et
- les types d'actifs dans lesquels ils peuvent investir (par ex., à revenu fixe, en actions)

Tous, sauf le Ghana, communiquent également le lieu des investissements, la composition courante des investissements et les noms de placements spécifiques.

⁷ La méthode du score Truman SWF Scoreboard est une évaluation indépendante de la responsabilité et de la transparence des fonds souverains. La version la plus récente est accessible sur le site <http://www.iie.com/publications/wp/wp11-12.pdf>.

Encadré 1 : Règles de l'Alaska sur la transparence et l'établissement de rapports (échantillon)

Accès du public à l'information :

« Les informations en la possession de la société font partie du domaine public, sauf celles qui révèlent les détails des activités ou des affaires d'une entreprise ou d'un investisseur privés, qui sont confidentielles et n'appartiennent pas au domaine public. » (Section 37.13.200 des lois de l'Alaska)

Rapports et publications :

Le conseil d'administration doit publier un rapport annuel sur le fonds au plus tard le 30 septembre de chaque année et qui comprend (Section 37.13.170 des lois de l'Alaska) :

- a) les états financiers vérifiés par des auditeurs externes indépendants
- b) le relevé du montant reçu par le fonds de chaque placement au cours de la période couverte par le rapport
- c) une comparaison des performances du fonds par rapport aux objectifs prévus
- d) un examen de l'effet des critères du choix des investissements sur le portefeuille du fonds
- e) des recommandations au sujet des changements de politique

Alors que la transparence est un moyen de promouvoir une bonne gouvernance et une gestion macroéconomique, l'opacité peut créer un environnement propice à la gabegie et aux retraits injustifiés de fonds publics à des fins politiques ou d'enrichissement personnel. La Libyan Investment Authority (LIA) est un bon exemple. Pendant l'ère Gadhafi, le fonds a investi des milliards de dollars dans des actifs risqués gérés par des amis ou alliés politiques, accumulant des pertes s'élevant à plusieurs milliards. Par exemple, il a perdu 1,18 milliard sur un investissement de 1,2 milliard en produits dérivés administrés par Goldman Sachs en 2010. Dans un autre exemple édifiant, la LIA a versé la somme de 27 millions de dollars pour un investissement de 300 millions, à titre d'honoraires à Permal, un gestionnaire de fonds, pour enregistrer finalement une perte de 120 millions de dollars sur cette opération.⁸

La Kuwait Investment Authority (KIA), le compte de stabilisation des revenus pétroliers du Soudan, la Qatar Investment Authority (QIA) et l'Abu Dhabi Investment Authority font chacun preuve d'opacité informationnelle en ce qui concerne les entrées et les sorties de fonds. Ainsi, la KIA ne présente que la répartition des actifs et les taux de rendement au conseil des ministres et à l'assemblée nationale du Koweït et elle ne publie aucun rapport. Il est par conséquent impossible pour le public koweïtien de savoir si les ressources de la nation sont bien gérées ou non.

De même, la KIA prétend avoir établi des normes, des procédures internes et des codes de déontologie rigoureux. Mais le manque de transparence ne permet pas de constater l'adhésion de la KIA à ces normes. En fait, la divulgation des informations concernant les travaux de la KIA est interdite. *L'Article 8 de la loi 47 (1982)* stipule : « Il est interdit aux membres du conseil d'administration, aux employés de l'Authority (KIA) ou à toute autre personne participant d'une manière quelconque à ses activités, de divulguer des données ou des informations sur leur travail ou la position des actifs investis. » La clause 9 décrit les sanctions à imposer à toute personne divulguant des informations non autorisées.

Le manque d'informations accessibles constitue un obstacle majeur à la possibilité d'évaluer si l'autorité chargée des investissements respecte les règles et les objectifs du fonds. Nous savons toutefois que le gouvernement a des difficultés à contrôler l'inflation lorsque les revenus pétroliers augmentent et que la politique budgétaire koweïtienne est extrêmement procyclique (le gouvernement tendant à exacerber les cycles d'expansion et de récession). Et en 2007, un comité

⁸ Lina Saigol and Cynthia O'Murchu, "After Gadhafi: A Spent Force," *Financial Times*, September 8, 2011. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1b5e11b6-d4cb-11e0-a7ac-00144feab49a.html#axzz2PclPUcQK>.

Note de synthèse

parlementaire a accusé un proche du directeur de la KIA, Bader Al-Saad, d'avoir bénéficié d'un financement à partir de fonds détenus par la KIA.⁹ Même si ces allégations n'ont pas été démontrées, le manque de transparence empêche la poursuite d'une enquête.

Cela dit, il y a certains cas où, malgré le manque de transparence, les objectifs de la politique budgétaire ont été réalisés. Par exemple, l'Agence monétaire saoudienne s'est classée au 18e rang et la QIA au 21e rang sur les 23 fonds de ressources naturelles notés par l'Indice de gouvernance des ressources naturelles de RWI en 2013. La QIA est la dernière du classement de 53 fonds souverains, pour ce qui est des indicateurs de redevabilité et de transparence du score d'Edwin Truman.¹⁰ Ni le gouvernement saoudien ni le gouvernement qatari ne divulguent publiquement leurs règles de gestion (c.-à-d. les règles gouvernant les dépôts ou les retraits) ou les états financiers audités. Dans les deux pays, c'est le conseil suprême ou conseil des ministres qui prend en secret les décisions concernant la gestion des fonds. Pourtant, le Qatar et l'Arabie Saoudite ont relativement bien lissé leurs dépenses publiques et ont épargné des centaines de milliards de dollars des recettes pétrolières pour les générations futures.¹¹ Il est impossible de savoir si les fonds publics sont mal gérés dans ces institutions.

Comment rendre un fonds de ressources naturelles plus transparent

S'inspirant des Principes de Santiago, des indicateurs du classement Truman SWF Scoreboard et des Outils d'évaluation de la gestion des revenus de RWI (non publiés), la liste de contrôle suivante contient les principales dispositions à prendre pour assurer la transparence des fonds de ressources naturelles :

Gouvernance

- Les objectifs des fonds de ressources naturelles sont clairement définis et formulés dans une loi, une réglementation ou une politique gouvernementale
- La relation entre le fonds de ressources naturelles et le budget doit être clairement définie et formulée dans une loi, une réglementation ou une politique gouvernementale
- Les règles gouvernant les dépôts sont clairement formulées dans un document législatif, réglementaire ou de politique gouvernementale, y compris les types de paiements devant être déposés et la source des paiements (par ex., les types de société)
- Les règles gouvernant les retraits sont clairement formulées dans un document législatif, réglementaire ou de politique gouvernementale, y compris leur échéancier, le processus d'approbation, les conditions des retraits et les hypothèses en matière de prévision des recettes
- Les gestionnaires des fonds de ressources naturelles doivent respecter un code de déontologie et des normes éthiques
- Les attributions et les relations entre le pouvoir exécutif, la législature, l'exploitant du fonds et le gestionnaire du fonds sont clairement définies

Investissements

- Le fonds de ressources naturelles publie des rapports au moins une fois par an sur :
 - la taille du fonds
 - les rendements des placements
 - la localisation géographique des investissements
 - les catégories d'investissements (par ex., à revenu fixe, en actions)
 - les investissements spécifiques
 - la composition courante des investissements

9 "Central Bank, KIA Come under Fire," *Kuwait Times*, June 20, 2007;.

10 Truman, Edwin M., "Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?" (Washington, D.C.: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2010).

11 Andrew Bauer and Juan Carlos Quiroz, "Resource Governance," in *The Wiley Handbook of Global Energy Policy*, ed. Andreas Goldthau (Chichester: Wiley-Blackwell, 2013), 244.



- La stratégie d'investissement est clairement formulée, y compris le profil des risques ou les instruments admissibles
- Les directives sur la responsabilité d'entreprise et les investissements socialement responsables sont rendus publics
- Les noms des gestionnaires des fonds sont publiés

Surveillance (voir le document sur la Surveillance indépendante qui contient des informations détaillées sur le contrôle et la responsabilité)

- Les attributions et les pouvoirs des organes de surveillance sont clairement définis
- Un organe de surveillance, tel que la législature, approuve tous les retraits
- Des rapports sont publiés chaque trimestre
- Un auditeur externe et indépendant publie ou certifie un rapport et un état financier annuels
- Les audits sont publiés dans les plus brefs délais

Note de synthèse

Bibliographie

Assessing Oil, Gas and Mineral Revenue Management: An Advocate's Toolkit (Revenue Watch Institute, 2012) (non publié).

Behrendt, Sven. (2010) "Sovereign Wealth Funds and the Santiago Principles: Where Do They Stand?" (Carnegie Papers, 2010).
http://www.carnegieendowment.org/files/santiago_principles.pdf.

Behrendt, Sven. "Sovereign Wealth Funds and Their Commitment to the 'Santiago Principles': The Santiago Compliance Index 2011" (Goeconomica Briefing, 2011).
<http://goeconomica.com/index.php/newsreader-9/items/the-santiago-principles.html>.

Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles (Fonds monétaire international, 2007). <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf>.

Heuty, Antoine. "The Role of Transparency and Civil Society in Managing Commodities for Inclusive Growth and Development." In *Commodity Price Shocks and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, eds. Arezki, A., C. Pattillo, M. Quintyn and M. Zhu). (Fonds monétaire international : Washington, D.C., 2012).

Santiago Principles (IWGSWF, 2008). <http://www.iwg-swf.org/pubs/gapplist.htm>.

Shultz, Jim. *Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues* (New York: Open Society Foundations, 2005).

Truman, Edwin. *Sovereign Wealth Funds: Is Asia Different?* (Document de travail IIE 11-12, 2011).
<http://www.iie.com/publications/wp/wp11-12.pdf>.

Truman, Edwin. *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?*, (Washington, D.C.: Bojonegoro Institute, 2010). *Remarque : The Truman Sovereign Wealth Fund Scoreboard can be found in this publication.*



Le Natural Resource Governance Institute, une organisation indépendante à but non lucratif, aide les populations à prendre conscience des bénéfices des richesses minérales, pétrolières et gazières de leurs pays par la recherche appliquée et par des approches novatrices en matière de développement des capacités, de conseils techniques et de plaidoyer. Nous travaillons avec des gouvernements, des ministères, des organisations civiles, des journalistes, des corps législatifs, des acteurs du secteur privé et des institutions internationales pour promouvoir une gouvernance responsable et efficace dans les industries extractives. NRGI est le fruit d'une fusion entre le Revenue Watch Institute et la Charte des Ressources Naturelles. Plus d'informations ici : www.resourcegovernance.org.

1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Phone: 1.646.929.9750
nrgi@resourcegovernance.org



Le Columbia Center on Sustainable Investment développe et diffuse des approches pratiques et des solutions afin de maximiser l'impact des investissements internationaux sur le développement durable. Le centre entreprend sa mission par une recherche interdisciplinaire, des projets de conseil, un dialogue avec toutes les parties prenantes, des programmes éducatifs et le développement d'outils et de ressources.

435 West 116th Street
New York, NY 10027
Phone: (212) 854-1830
ccsi@law.columbia.edu
www.ccsi.columbia.edu