



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
29 janvier 2014
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission du commerce et du développement

Réunion d'experts pluriannuelle sur les produits de base et le développement

Sixième session

Genève, 9 et 10 avril 2014

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Le secteur des ressources naturelles: examen et recensement des possibilités de commerce et de développement fondées sur les produits de base

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les ressources naturelles ont favorisé le développement économique de pays comme le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pendant la première révolution industrielle, aux XVIII^e et XIX^e siècles. Elles ont aussi joué un rôle important durant les premières phases du développement de pays tels que les États-Unis d'Amérique, le Canada et les Pays-Bas, et continuent de contribuer à leur essor. L'Australie et certains pays en développement à revenu intermédiaire, comme la Malaisie, le Brésil, l'Argentine et le Mexique, sont autant d'exemples récents d'un développement fondé sur les produits de base. Dans le cas de plusieurs pays en développement et pays moins avancés, cependant, les analyses empiriques portant sur le lien entre ressources naturelles et développement ont montré des résultats négatifs, car les ressources naturelles, pour avoir été parfois associées au «syndrome hollandais», ont fini par être perçues comme une malédiction plutôt que comme une bénédiction pour les pays qui en étaient dotés.

La présente note d'information est consacrée à l'examen et au recensement des possibilités de commerce et de développement fondées sur les produits de base, en portant une attention particulière aux secteurs des ressources naturelles, notamment de l'énergie, des minéraux et des métaux, conformément à l'Accord d'Accra (par. 91 et 98) et au Mandat de Doha (par. 31 i)). Elle aborde un certain nombre de questions clés pour ces secteurs, notamment la captation des rentes provenant des ressources naturelles et leur utilisation en vue d'un développement général, ainsi que la prise en compte des secteurs des ressources naturelles, souvent enclavés, dans les politiques et les stratégies nationales de développement. La note se termine par l'analyse d'une question nouvelle, celle des énergies renouvelables.

GE.14-50095 (F) 050314 070314



* 1 4 5 0 0 9 5 *

Merci de recycler



Introduction

1. La contribution des ressources naturelles à la croissance et au développement durable, en particulier au commerce des produits de base, est un thème qui revient souvent dans les publications consacrées au développement. Cette question a pris une importance primordiale pour les pays dotés de ressources naturelles avec l'envolée récente des prix des produits de base, que la plupart des analystes s'accordent à considérer comme la plus forte et la plus étendue à ce jour, puisqu'elle concerne, à des degrés divers, tous les groupes de produits de base. Si cette question est devenue prioritaire, c'est notamment parce que plusieurs études sur l'impact de cette flambée des prix sur les pays exportateurs laissent penser que les taux de croissance économique sans précédent enregistrés par la majorité des pays ne se maintiendraient probablement pas à moyen et à long terme, car quasiment aucune des recettes ainsi réalisées n'avait été investie dans les capacités productives, qui demeuraient insuffisantes.

2. Le débat est alimenté par l'exemple de pays comme le Royaume-Uni, dont le développement économique, aux XVIII^e et XIX^e siècles, pendant la première révolution industrielle, aurait été favorisé par les ressources naturelles. De fait, celles-ci ont marqué les premières phases du développement de pays développés tels que les États-Unis, le Canada et les Pays-Bas. L'Australie et certains pays en développement à revenu intermédiaire, comme la Malaisie, le Brésil, l'Argentine et le Mexique, sont autant d'exemples récents d'un développement impulsé par les produits de base.

3. Pourtant, dans le cas de plusieurs pays en développement et pays moins avancés, les analyses empiriques portant sur le lien entre ressources naturelles et développement ont montré des résultats négatifs – autrement dit, que les ressources naturelles ne contribuaient pas vraiment à la croissance économique et au développement. De plus, ces ressources ont parfois été associées au syndrome hollandais, lorsque des déséquilibres en chaîne conduisent à une situation d'inflation et à une appréciation du taux de change réel. Certains sont donc parvenus à la conclusion que la découverte de ressources naturelles était une malédiction pour le pays concerné et qu'il existait un paradoxe de l'abondance (Sachs et Warner, 1995, 2001; Gylfason, 2001; Brückner, 2010).

4. Les ressources naturelles et les produits de base qui en sont dérivés sont-ils bénéfiques ou néfastes à la croissance économique et au développement? Dans quelles conditions le commerce des ressources naturelles peut-il contribuer au développement? Par quels mécanismes les produits de base dérivés des ressources naturelles peuvent-ils favoriser le commerce, la croissance économique et le développement? De quels moyens d'action les pays dotés de ressources naturelles disposent-ils pour faire en sorte que les rentes tirées des produits de base servent mieux leurs efforts de développement? La présente note se veut une contribution au débat et s'ouvre sur les instruments les plus couramment utilisés pour distribuer les rentes provenant des produits de base, à savoir: les régimes d'imposition.

5. L'objectif est ici d'examiner et de recenser les possibilités de commerce et de développement fondées sur les produits de base, en portant une attention particulière aux secteurs des ressources naturelles, notamment de l'énergie, des minéraux et des métaux, conformément à l'Accord d'Accra (par. 91 et 98) et au Mandat de Doha (par. 31 i)). Au cours de cette entreprise, un certain nombre de questions clefs pour ces secteurs seront abordées, dont l'accroissement de la part des rentes provenant des ressources naturelles et l'utilisation de celles-ci aux fins d'un développement général, ainsi que la prise en compte des secteurs des ressources naturelles, souvent enclavés, dans des politiques et des stratégies nationales de développement, prévoyant la création et la rétention de valeur ajoutée au niveau local.

La présente note se termine par l'examen d'une nouvelle question, celle des énergies renouvelables, qui, encore récemment, était peu présente dans le débat, mais qui reste décisive pour la croissance et le développement durables des pays en développement.

I. Examen des possibilités existantes

6. Les ouvrages économiques abondent de principes directeurs sur la manière de capter et d'utiliser les rentes provenant des ressources naturelles. Les pays ont toujours eu recours à divers régimes d'imposition, notamment aux redevances et aux droits, pour obtenir la part de ces rentes qui leur revenait, afin de financer les programmes de dépenses publiques prévus dans leur déclaration budgétaire. Cependant, compte tenu de l'alternance d'expansion et de récession associée aux produits de base, la plupart des pays ont dépassé leur budget pendant les années de haute conjoncture et ont été obligés de combler leur déficit budgétaire pendant les phases de basse conjoncture. En réaction, certains gouvernements ont mis en place des mesures de gestion budgétaire pour améliorer l'allocation des ressources et lisser les dépenses publiques au fil du temps, en faisant appel à des fonds de stabilisation et à des règles en matière d'investissement dans le cadre d'un processus global de gestion du revenu national. Depuis les années 1980, les gouvernements ont de plus en plus recours aux fonds souverains, notamment aux fonds pour les générations futures, pour remplir ces objectifs et promouvoir un développement durable général fondé sur les produits de base.

A. Commerce des produits de base et régimes d'imposition

7. Le commerce des produits de base dérivés des ressources naturelles peut, par le jeu de divers types d'imposition, assurer des revenus importants aux pays en développement. Le pétrole brut, le gaz naturel, les métaux et les minéraux sont quelques-uns des produits de base qui génèrent le plus de recettes d'exportation. Les exportations mondiales de gaz naturel et de gaz manufacturé, par exemple, sont passées de 88 milliards de dollars environ en 2002 à 421 milliards de dollars environ en 2012 (+380 %). Les pays en développement ont contribué à ces exportations pour plus d'un tiers en 2002 et pour presque la moitié en 2012. Autrement dit, au cours de cette période, la valeur de leurs exportations de gaz, qui s'élevait à 35 milliards de dollars, a augmenté de 500 %¹. En conséquence, s'ils étaient soigneusement et convenablement conçus, les régimes fiscaux pourraient aider les pays en développement à tirer le meilleur parti possible du commerce de l'ensemble des produits de base.

8. Il n'est cependant pas facile de concevoir un bon régime d'imposition lorsque tant de régimes différents existent déjà. Prenons l'exemple du système reposant sur les rentes ou sur les redevances. Les premiers tiennent compte à la fois des coûts et des bénéfices, tandis que les seconds portent uniquement sur les recettes. Si, pour les investisseurs, l'imposition des bénéfices est la meilleure option, parce qu'elle leur garantit une exonération fiscale en cas de pertes, l'État préférera généralement le système de redevances, car il lui assure des recettes prévisibles tout au long du cycle de vie d'un projet (CNUCED, 2005).

9. Selon une étude récente, un système de rentes présente, en théorie, un certain nombre d'avantages d'un point de vue économique, notamment sa neutralité à l'égard des décisions en matière d'investissement et de production (Mintz et Chen, 2012). En pratique, en revanche, il n'est pas si efficace, du fait des asymétries d'informations sur les coûts et les recettes des entreprises exploitantes, généralement des sociétés transnationales (STN). De plus, les coûts environnementaux, sociaux et politiques ne sont pas toujours faciles à déterminer, ce qui complique la tâche de l'administration fiscale lorsqu'elle veut établir avec précision le montant de l'impôt à payer. Pour toutes ces raisons, bon nombre de pays imposent les recettes

¹ UNCTADstat.

sans tenir compte, ne serait-ce qu'en partie, des coûts supportés (Mintz et Chen, 2012). Le régime de redevances est considéré comme moins coûteux sur le plan administratif, mais il n'est pas exempt de problèmes. Comme cela a été relevé par la CNUCED (2005), les entreprises minières disposent d'un certain nombre de stratégies pour éviter d'être lourdement imposées – par exemple, modifier le taux d'extraction annuel en cas de redevances fixes, ou ajuster les niveaux d'extraction en cas de redevances *ad valorem*.

10. Les systèmes de rentes et de redevances coexistent généralement avec d'autres types d'imposition, comme l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée, le droit d'exportation et la taxe de superficie. Les régimes d'imposition peuvent aussi prévoir des incitations telles que des exonérations temporaires ou d'autres dérogations fiscales. L'envolée récente des prix des produits de base et, plus particulièrement, des produits de base dérivés des ressources naturelles, a poussé les pays riches en ressources à réformer leurs régimes fiscaux de manière à distribuer plus équitablement les bénéfices réalisés grâce à cette hausse des prix. En juillet 2012, par exemple, l'Australie s'est mise à appliquer un taux d'imposition de 30 % aux entreprises d'extraction de minerai de fer et de charbon qui avaient enregistré des bénéfices supérieurs à 75 milliards de dollars australiens (InterriaRMG Resource Sector Intelligence, 2013). Des éléments indiquent que d'autres pays, comme la République dominicaine et la République-Unie de Tanzanie, prévoient également de réviser leurs régimes d'imposition dans le secteur des ressources naturelles.

11. Ces projets de révision mettent en évidence le rôle des régimes fiscaux pour obtenir une part équitable des rentes provenant des ressources naturelles. Cependant, il ne pourra y avoir de captation que si le gouvernement du pays d'accueil et le secteur privé, y compris les investisseurs étrangers, agissent de concert dans le domaine des ressources naturelles. La participation du secteur privé ne devrait donc pas être négligée. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a d'ailleurs travaillé dans cette optique en établissant des principes directeurs non contraignants à l'intention des STN. En matière fiscale, l'OCDE souligne qu'il est important que les STN contribuent aux finances publiques du pays d'accueil en temps voulu. Dans ses principes directeurs, elle encourage en outre les STN à se conformer aux lois et aux règlements des pays dans lesquels elles exercent leurs activités (OCDE, 2008).

12. Au-delà de la captation des rentes provenant des ressources naturelles, les régimes d'imposition peuvent être de puissants moteurs de développement. Par exemple, le régime fiscal appliqué au secteur minier par le Chili a été salué pour sa contribution au développement économique grâce à sa transparence, sa progressivité et sa prévisibilité (Korinek, 2013). La transparence du régime d'imposition permet aux investisseurs d'évaluer leurs coûts et de prendre leurs décisions d'investissement en connaissance de cause. Sa progressivité définit un cadre dans lequel il est possible d'inclure un vaste ensemble d'entreprises minières de toutes tailles et, de ce fait, d'accroître le montant des recettes fiscales. Enfin, la prévisibilité du régime est un élément déterminant compte tenu de la longue période de gestation qui caractérise les investissements dans les ressources naturelles; des règles stables ou, du moins, prévisibles sont donc essentielles (Dumas, 2012).

13. Il est également possible de capter les rentes provenant des ressources naturelles par la voie de contrats prévoyant par exemple un partage de la production ou une participation de l'État (Sunley et Baunsgaard, 2001). Au lieu d'être un partenaire extérieur, l'État peut parfois prendre une part active au fonctionnement des STN ou des entreprises nationales exploitantes en entrant dans leur capital. Selon le Fonds monétaire international (FMI), cette option a pour avantage de conférer à l'État un certain droit de propriété et de l'aider à superviser toute la chaîne d'activités, depuis l'exploration jusqu'à l'extraction. De plus, elle peut contribuer efficacement à des transferts de connaissances et de technologie. En revanche, en tant qu'actionnaire, l'État devra supporter sa part des pertes le cas échéant. Des études ont aussi montré que les transferts de connaissances et de technologie ne sont pas automatiques, mais dépendent des conditions en vigueur, notamment des niveaux de compétences, du progrès technologique, de l'infrastructure et du cadre directif (CNUCED, 2005).

14. Une fois captées, les rentes provenant des ressources naturelles peuvent être mises au service du développement du pays d'accueil. Il faut toutefois plus qu'un régime d'imposition, quelles que soient ses caractéristiques, pour concrétiser le développement. Outre le recouvrement des impôts et des taxes, un pays a besoin d'une stratégie de développement définissant clairement les priorités en fonction desquelles les recettes fiscales et les autres ressources devraient être allouées. Au rang de ces priorités doivent figurer des interventions du côté de l'offre, pour éliminer les goulets d'étranglement à ce niveau et empêcher les fortes pressions inflationnistes et autres symptômes complexes du syndrome hollandais (CNUCED, 2006a). Le syndrome hollandais n'est pas inévitable, même si l'afflux massif et direct de rentes provenant de ressources naturelles peut créer des pressions inflationnistes et une appréciation du taux de change réel susceptibles d'entraîner une mauvaise répartition des ressources et, partant, d'avoir des effets défavorables sur le développement économique. C'est pour cette raison que de nombreux pays ont mis en place des mesures de gestion budgétaire telles que les fonds souverains pour gérer les rentes provenant de leurs ressources naturelles, comme on le verra dans la section ci-après.

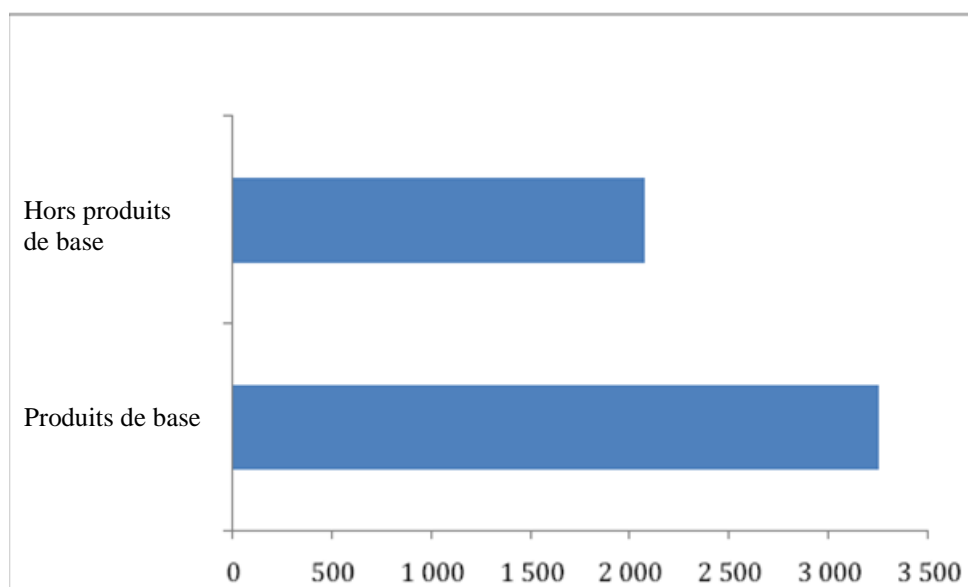
B. Commerce des produits de base, fonds souverains et fonds pour les générations futures

15. Un fonds souverain est un fonds ou une entité d'investissement détenu par l'État et généralement constitué à partir des excédents de la balance des paiements, des opérations officielles de change, du produit des privatisations, des transferts publics, des excédents budgétaires et/ou des recettes d'exportation de ressources². Ces actifs proviennent majoritairement d'opérations officielles de change en liaison avec des produits de base tels que le pétrole, le gaz, les minéraux et les métaux (fig. 1 et tableau 1). Leur popularité sur les différents continents est représentée dans les figures 2 et 3.

Figure 1

Actifs des fonds souverains, par origine, au 18 juillet 2013

(En milliards de dollars)



Source: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

² Voir l'adresse: <http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund>.

16. La diversité des objectifs déclarés des fonds souverains reflète la diversité de leurs contributions au développement. Les fonds souverains visent, et contribuent, à assurer la stabilisation macroéconomique et la stérilisation des entrées de capitaux pour éviter le syndrome hollandais. De plus, la grande instabilité du marché des produits de base, marquée par la récente envolée des prix, a également démontré, par ses effets négatifs, qu'il était important de protéger les économies nationales et de stabiliser les recettes d'exportation en vue de contribuer de manière plus prévisible au budget national et aux investissements productifs dans le pays d'accueil.

Tableau 1

Objectifs des fonds souverains dans plusieurs pays (au 5 novembre 2013)

<i>Pays</i>	<i>Nom du fonds</i>	<i>Origine</i>	<i>Objectif(s) déclaré(s)</i>
Algérie	Fonds de régulation des recettes	Pétrole	Protéger l'économie de l'instabilité des prix du gaz et du pétrole
Angola	Fundo Soberano de Angola (Fonds souverain d'Angola)	Pétrole	Diversifier progressivement le portefeuille d'actifs en investissant dans un certain nombre de secteurs et de catégories d'actifs conformément à la politique et aux orientations en matière d'investissement
Australie	Western Australia Future Fund (Fonds d'Australie occidentale pour les générations futures)	Minéraux	Effectuer des investissements à l'étranger, sous forme de liquidités et d'obligations, mais pas d'actions
Azerbaïdjan	State Oil Fund of Azerbaijan (Fonds pétrolier d'État de l'Azerbaïdjan)	Pétrole	Gérer les devises et les avoirs étrangers issus de l'exploration et de l'exploitation du pétrole et du gaz
Botswana	Pula Fund (Fonds Pula)	Diamants et minéraux	Conserver une part des recettes tirées des exportations de diamants à l'intention des générations futures
Canada	Alberta Heritage Fund (Fonds du patrimoine de l'Alberta)	Pétrole	Investir pour les générations futures Renforcer et diversifier l'économie Améliorer la qualité de vie Disposer d'une épargne en période de difficultés
Chili	Economic and Social Stabilization Fund (Fonds de stabilisation économique et sociale)	Cuivre	Lisser les dépenses publiques

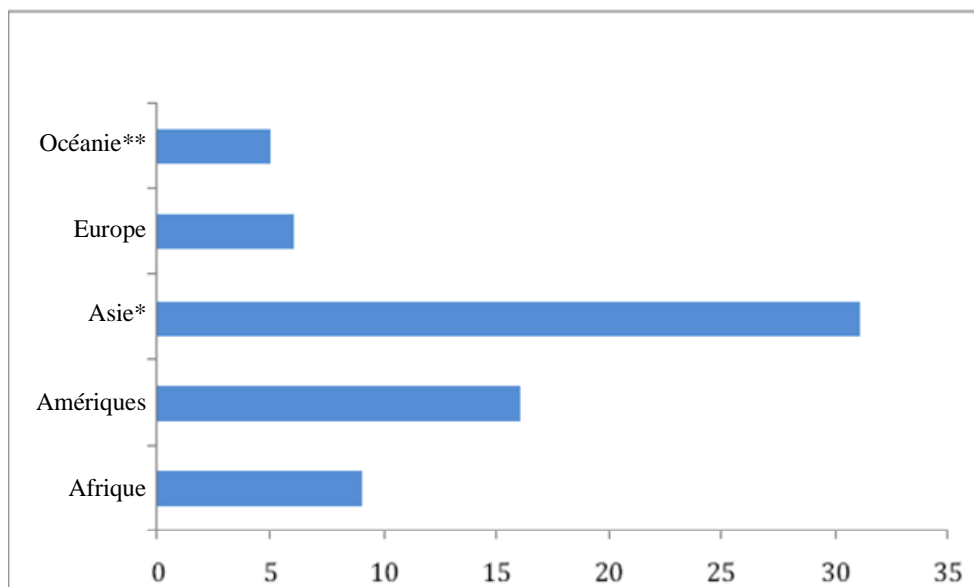
<i>Pays</i>	<i>Nom du fonds</i>	<i>Origine</i>	<i>Objectif(s) déclaré(s)</i>
Ghana	Ghana Stabilization Fund (Fonds de stabilisation du Ghana)	Pétrole	Lisser les dépenses publiques ou maintenir la capacité de dépenses publiques en cas de pertes de recettes
Kazakhstan	Kazakhstan National Fund (Fonds national du Kazakhstan)	Pétrole, gaz et métaux	Garantir la stabilité économique en cas de variations des prix du pétrole, du gaz et des métaux
Mauritanie	National Fund for Hydrocarbon Reserves (Fonds national des réserves d'hydrocarbures)	Pétrole et gaz	Constituer une épargne pour les générations futures
Mexique	Oil Revenues Stabilization Fund of Mexico (Fonds de stabilisation des recettes pétrolières)	Pétrole	Permettre aux stabilisateurs budgétaires automatiques de fonctionner dans la perspective de la règle d'équilibre budgétaire
Mongolie	Fiscal Stability Fund (Fonds de stabilité budgétaire)	Ressources minières	Favoriser la stabilité budgétaire, en particulier dans l'éventualité d'une baisse mondiale des prix des produits de base non pétroliers
Nigéria	Nigeria Sovereign Investment Authority ³ (Autorité nigériane d'investissement)	Pétrole	Gérer les excédents de bénéfices issus de la vente de pétrole brut
Norvège	Norway Government Pension Fund Global ⁴ (Fonds de pension de la Norvège)	Pétrole	Parer les effets de la prochaine baisse des revenus et supprimer les conséquences négatives des fortes variations des prix du pétrole
Oman	Oman State General Reserve Fund (Fonds général de réserve d'Oman)	Pétrole et gaz	Assurer des revenus à long terme, agir en tant que fonds de stabilisation et fournir sur demande des liquidités à l'État
Qatar	Qatar Investment Authority (Autorité d'investissement du Qatar)	Pétrole	Renforcer l'économie nationale en diversifiant les investissements et les catégories d'actifs détenus

Source: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

³ Cette entité gère trois fonds: le Fonds pour les générations futures, le Fonds nigérian pour les infrastructures et le Fonds de stabilisation.

⁴ Anciennement appelé «Fonds pétrolier».

Figure 2
Distribution des fonds souverains par continent, au 18 juillet 2013



Source: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

* Les données relatives aux portefeuilles d'actifs ne sont pas disponibles pour trois fonds souverains.

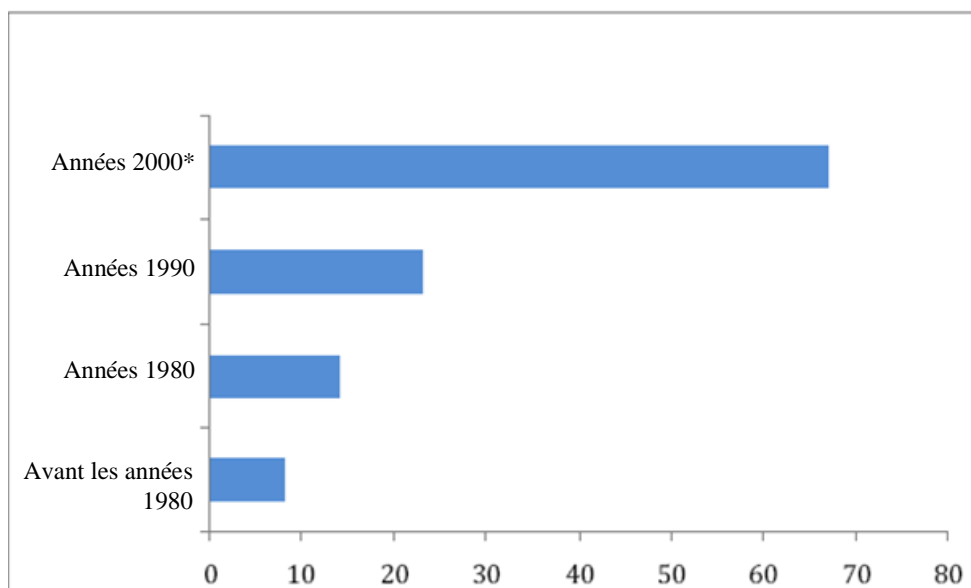
** Les données relatives aux portefeuilles d'actifs ne sont pas disponibles pour un fonds souverain.

17. Les fonds souverains jouent un autre rôle positif en accumulant des actifs étrangers qui permettront d'atténuer l'instabilité des prix et contribueront à réduire la dette extérieure (CNUCED, 2013a). Ils peuvent donc se révéler utiles dans la situation économique et financière actuelle. Il convient toutefois de formuler une mise en garde, car l'accumulation de réserves occasionne des coûts d'opportunité qui peuvent être plus élevés dans certains pays africains qu'ailleurs, le rendement de ces actifs ne compensant pas les perspectives de croissance qui sont sacrifiées (CNUCED, 2002).

18. Peu d'études empiriques ont été menées concernant l'impact des fonds souverains sur les résultats économiques d'un pays. De plus, la capacité de ces fonds à prévenir le syndrome hollandais ou à protéger les économies contre l'instabilité des prix des produits de base n'est pas clairement établie dans les publications spécialisées (PricewaterhouseCoopers, 2011). On constate, malgré l'absence d'un lien de causalité direct, une corrélation entre les fonds souverains et une diminution de l'inflation, une appréciation limitée du taux de change et une augmentation de la transparence. Les fonds souverains sont donc perçus comme de bons moyens d'action, en particulier pour les pays en développement qui se caractérisent par des capacités d'absorption restreintes et des entrées massives de capitaux découlant des ressources naturelles. De plus en plus de ces pays ont récemment créé de tels fonds ou prévoient de le faire. C'est le cas, par exemple, de la Papouasie-Nouvelle Guinée après la découverte de gisements de gaz naturel (Basu *et al.*, 2013)⁵. Pour les pays dotés de capacités d'absorption suffisantes, la création de fonds souverains n'est peut-être pas la solution optimale, en fonction des marchés de capitaux. Comme suggéré par Al-Hassan *et al.* (2013), la situation macroéconomique générale du pays devrait être examinée avec attention avant de créer un fonds souverain.

⁵ Voir aussi l'adresse: <http://www.swfinstitute.org/swfs/papua-new-guinea-swf>.

Figure 3
Nombre de fonds souverains dans le monde, par date de création



Source: <http://www.swfinstitute.org/swfs/revenue-regulation-fund>.

* Y compris les données de 2010 à 2012.

19. Le principal inconvénient des fonds souverains tient au fait qu'ils peuvent consister soit à économiser pour les générations futures, soit à effectuer à l'étranger des investissements importants sans lesquels les besoins élémentaires des pauvres des pays en développement ne pourraient être satisfaits. Paradoxalement, ces pays sont en même temps ceux qui ont besoin de renforcer leurs capacités productives afin d'appuyer leurs efforts de développement, pour lesquels les recettes exceptionnelles tirées des exportations de ressources naturelles sont essentielles. De fait, les investissements productifs, notamment dans l'infrastructure, l'enseignement (technique et professionnel) et la santé, sont largement considérés comme des prérequis au développement économique (Gylfason, 2001; Morris *et al.*, 2012). Non seulement ces investissements sont les fondements sur lesquels s'érige un développement économique soutenu, mais ils favorisent aussi le commerce des produits de base par le biais de la création de valeur ajoutée, de la teneur en éléments locaux et de la diversification économique, éléments déterminants pour mener à bien la transformation structurelle. En conséquence, selon la manière dont leurs actifs sont gérés, les fonds souverains pourraient avoir des retombées économiques défavorables en n'apportant pas de réponse appropriée aux problèmes qu'ils étaient initialement censés régler.

II. Tirer le meilleur parti des ressources naturelles

20. Le pays d'accueil peut tirer le meilleur parti de ses ressources naturelles non seulement en captant et en gérant efficacement les rentes provenant de celles-ci, mais aussi en aidant les fournisseurs locaux à ajouter de la valeur aux biens et services échangés, en favorisant les achats locaux et en établissant des partenariats qui servent les intérêts de tous. Il peut également y parvenir en adoptant des dispositions ou des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux. Plus précisément, s'agissant des partenariats, Gibbon (2001) a par exemple suggéré, en se fondant sur une analyse des chaînes mondiales de valeur, que les pouvoirs publics interviennent ponctuellement en sélectionnant volontairement certaines entreprises nationales et en les mettant en rapport avec de grandes entreprises pour

qu'elles puissent avoir accès aux marchés mondiaux. S'il est vrai que cette suggestion pourrait être interprétée comme renforçant la dépendance vis-à-vis des entreprises étrangères, elle présente l'avantage d'aider les entreprises nationales à bénéficier des retombées liées à la productivité (Gibbon, 2001). Des exemples de mécanismes visant à favoriser ou à accroître la teneur en éléments locaux sont examinés ci-après.

A. Produits de base et transformation structurelle: création de valeur ajoutée, teneur en éléments locaux et diversification économique

21. Le secteur des ressources naturelles est habituellement isolé, ces liens avec d'autres secteurs étant plutôt ténus. Pour cette raison et compte tenu de la récente envolée des prix des produits de base, un certain nombre de rapports, notamment ceux de la CNUCED, recommandent aux pays d'utiliser leurs recettes exceptionnelles pour étendre et approfondir les liens horizontaux et verticaux avec d'autres secteurs de l'économie (CNUCED, 2013a). Les recherches menées sur ces interactions dans le secteur des ressources naturelles, généralement tributaire de l'investissement étranger direct (IED), ont permis de recenser quatre éléments majeurs susceptibles de favoriser l'établissement de liens en amont et en aval (Morris *et al.*, 2012), à savoir la propriété, les infrastructures, les capacités et les orientations.

22. La propriété d'une entreprise est un facteur important dans la création de liens pour au moins deux raisons:

a) Les entreprises nationales seraient implantées plus solidement dans le pays d'accueil que les entreprises étrangères. Par conséquent, elles sont censées être mieux placées pour trouver des fournisseurs et des clients locaux et établir des liens en amont et en aval;

b) Certaines entreprises étrangères auront tendance à établir plus de liens que d'autres en raison notamment des pressions internes exercées par l'opinion publique concernant leur responsabilité sociale et des grandes orientations consistant à soutenir les zones industrielles (Morris *et al.*, 2012; Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), 2012).

23. Les infrastructures jouent également un rôle majeur dans le développement de liens, car certaines d'entre elles, telles que les routes et les voies ferroviaires, pourraient réduire les coûts de transaction et, partant, stimuler l'établissement de liens au sein du pays d'accueil (ONUDI, 2012) ou favoriser la création de valeur ajoutée. Le fait qu'en 2010 seulement 20,8 % des routes des pays en développement étaient pavées – la moyenne mondiale étant de 55,2 %⁶ – montre à quel point il importe de développer ces infrastructures.

24. Les capacités et les orientations importent aussi parce qu'une valeur ajoutée ne peut être créée sans une main-d'œuvre qualifiée. Le renforcement des capacités nationales est donc un facteur déterminant pour l'établissement de relations en amont et en aval. Un certain nombre de lacunes ont été constatées à cet égard, notamment sur les plans de l'ingénierie, de la gestion et de la R-D interne (ONUDI, 2012). Pour combler ces lacunes, un cadre directif favorable doit être mis en place, non seulement pour attirer l'IED, mais aussi pour faciliter l'établissement de liens grâce au renforcement des capacités locales. En Afrique, cependant, on a constaté que les décideurs cherchaient davantage à attirer l'IED qu'à encourager les liens en passant par le développement des entreprises nationales (CNUCED, 2005). Devant ce constat, la CNUCED (2013a) a exhorté en particulier les pays en développement tributaires des produits de base à diversifier leur

⁶ *World Development Indicators*, base de données en ligne consultée le 24 décembre 2013.

économie en misant sur la création de valeur ajoutée et la diversification. Des recherches récentes ont montré que cette orientation n'empêchait pas d'attirer l'IED. Certains pays, comme le Chili, y sont ainsi parvenus tout en conservant la propriété de la principale entreprise nationale et en mettant en place des conditions favorables pour les entreprises locales (Korinek, 2013; Sigam et Garcia, 2012).

25. Plusieurs pays dotés de ressources naturelles ont eu recours à différents mécanismes pour étendre et approfondir les liens au sein de leur propre économie, faisant notamment appel aux méthodes suivantes:

a) Faciliter les regroupements entre les pouvoirs publics et les entreprises par le biais de partenariats et de liens sectoriels internes, comme en Afrique du Sud (secteurs de l'or et de l'aluminium) et au Mozambique (projet de fonderie d'aluminium Mozal);

b) Favoriser l'établissement des liens d'interactions et de réseaux inter et intrasectoriels, ainsi que la conclusion d'alliances stratégiques entre les entreprises, les exemples les plus connus étant les programmes relatifs aux liens industriels et les programmes d'aide aux fournisseurs appliqués en Malaisie. Les premiers visent à transformer les PME nationales en fabricants et en fournisseurs compétitifs de pièces, de composants et de services connexes aux STN minières grâce à des politiques prévoyant entre autres l'octroi à celles-ci du statut d'entreprise pionnière et d'incitations fiscales, telles que des exonérations d'impôt (CNUCED, 2011). Les seconds ont pour but d'inciter les PME à devenir des fabricants et des fournisseurs fiables de pièces et de composants industriels dont ont besoin les STN et les grandes industries en établissant des sociétés pivots prêtes à collaborer.

26. Le gouvernement joue un rôle essentiel dans toutes ces politiques, par exemple pour accélérer le processus, mais des regroupements peuvent aussi survenir spontanément (CNUCED, 2011). Il importe que les pouvoirs publics travaillent de pair avec le secteur privé afin de renforcer les regroupements existants plutôt que de tenter d'en créer de nouveaux.

27. Parmi les conditions essentielles à la réussite de tous ces programmes figurent un environnement macroéconomique stable, de bonnes infrastructures, une main-d'œuvre qualifiée et des capacités technologiques. Une approche multipartite doit également être adoptée pour concevoir des stratégies et des politiques relatives à la teneur en éléments locaux qui pourront être intégrées dans les politiques de développement des pays d'accueil. Il est tout aussi important de veiller à ce que ces politiques n'aillent pas à l'encontre des engagements que les pays ont pris dans le cadre d'accords internationaux pertinents. Puisqu'il n'existe pas de modèle unique concernant la teneur en éléments locaux, il vaudrait mieux que les pays élaborent leurs stratégies en fonction des conditions qui leur sont propres. S'il est vrai que les entreprises extractives détenues par l'État peuvent jouer un rôle crucial pour stimuler la participation locale dans l'industrie minière, elles ne constituent pas une panacée.

B. Produits de base et économie locale: création d'emplois

28. En règle générale, la faiblesse des liens qui existent entre le secteur des ressources naturelles et le reste de l'économie nationale dans les pays en développement est considérée comme la principale cause d'une création d'emplois insuffisante. En outre, certains chercheurs indiquent que la propriété d'une entreprise exploitant des ressources naturelles et les stratégies qu'elle adopte sont également des éléments déterminants de la création d'emplois. Le Chili, par exemple, a décidé d'attirer les investisseurs étrangers tout en demeurant propriétaire de la société minière nationale, Codelco. D'après Bova (2009), cette décision a été un facteur décisif pour les recettes d'exportation, car elle a permis au Chili

de diversifier ses sources (nationales et étrangères) de revenus. Dans la même veine, Sigam et Garcia (2012) ont fait observer qu'au-delà de sa contribution moyenne de 13,5 % au budget national entre 1990 et 2010, grâce à l'externalisation, Codelco avait également aidé à établir des liens, à créer une demande pour les fournisseurs de services locaux et à former des professionnels chiliens. Cette opinion est également partagée par Korinek (2013), qui l'a étayée par des faits. Selon cet auteur, au Chili, les travailleurs sous contrat représentent plus de 60 % des travailleurs miniers. En outre, le pays, importateur net de services d'ingénierie minière entre les années 1980 et les années 1990, est maintenant autosuffisant dans ce domaine (Korinek, 2013), grâce principalement à la formation donnée aux ingénieurs chiliens.

29. Il existe trois principaux types de stratégies pour les investisseurs étrangers, à savoir les stratégies axées sur la recherche de marchés, celles axées sur la recherche de ressources et celles axées sur la recherche d'efficacité (CNUCED, 2006b). Le premier type a pour but d'obtenir d'importants bénéfices grâce à la croissance du marché national. Cela signifie donc que les STN sont intégrées dans le système de marché du pays d'accueil et que, de ce fait, cette intégration se traduit par une importante création d'emplois en raison des liens établis en amont et en aval (Markusen et Zhang, 1999). Les deux autres types de stratégies sont davantage orientés vers l'exportation que vers la recherche de marchés, de sorte qu'elles ne sont pas censées stimuler l'emploi de manière durable. L'effet global de l'IED sur l'emploi est donc difficile à cerner.

30. La propriété d'une entreprise et d'autres facteurs tels que les objectifs des investisseurs étrangers et le niveau d'intégration dans l'économie nationale semblent jouer un rôle primordial dans la création d'emplois. Selon Morris *et al.* (2012), les niveaux de liens qui existent au sein du secteur minier constituent des déterminants essentiels de la création de valeur ajoutée, notamment de la création d'emplois dans l'économie nationale. Le premier niveau mesure l'étendue des liens, à savoir la quantité d'intrants nécessaires avant et après les activités extractives. Ce type de liens n'est pas censé stimuler l'emploi d'une manière soutenue, puisque les intrants requis peuvent être importés presque sans créer de valeur ajoutée dans l'économie nationale. Le second niveau mesure la profondeur des liens et est associé à une création plus importante de valeur ajoutée au niveau national; ce second type de liens est de loin préférable au premier.

C. Quel rôle les énergies renouvelables joueront-elles à l'avenir?

31. Les ressources naturelles sont des éléments indispensables de notre vie moderne, et les produits de base contribuent généralement à l'économie mondiale de manière significative (Weitzman, 1999; Mideksa, 2013). Weitzman (1999) estime que l'épuisement progressif de 14 produits de base⁷ entraînerait une perte annuelle équivalant à 1 % de la consommation moyenne, soit une réduction de 1 % du PIB mondial. Au niveau national, Mideksa (2013) a récemment fait valoir qu'en Norvège, depuis le milieu des années 1970, environ 20 % de l'augmentation du PIB par habitant annuel est attribuable aux ressources pétrolières telles que le pétrole, le gaz naturel ainsi que les liquides et condensats de gaz naturel. Cependant, leur extraction et leur utilisation sont de plus en plus associées à la pollution, et on prévoit un épuisement des réserves actuelles de certains des produits de base, notamment du pétrole brut. Ainsi, selon l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, si le pétrole brut est extrait au rythme de production de 2011, les réserves se tariront dans environ cent neuf ans⁸.

⁷ Pétrole brut, gaz naturel, houille, lignite, bauxite, cuivre, minerai de fer, plomb, nickel, phosphate, étain, zinc, or et argent.

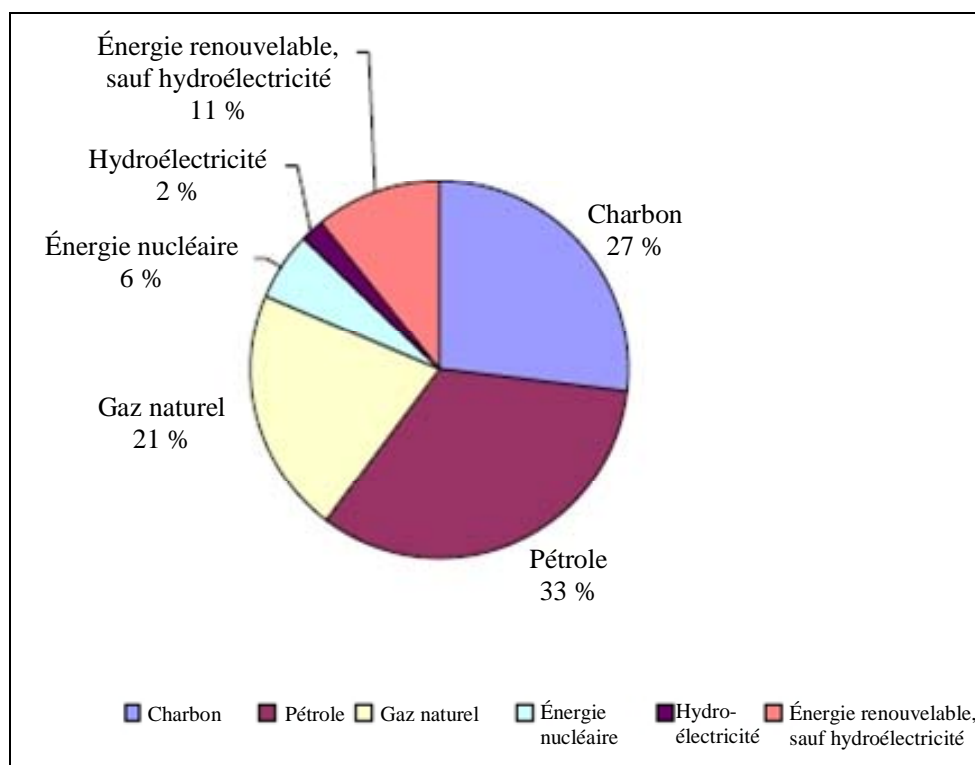
⁸ Voir l'adresse: http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/180.htm (consultée le 15 août 2013) ou http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/179.htm (consultée le 29 septembre 2013).

32. Face à la hausse de la pollution et à l'épuisement possible des réserves, des initiatives sont mises en œuvre pour chercher d'autres sources d'énergie renouvelables. L'une des initiatives les plus importantes, associant toutes les parties prenantes, est l'initiative Énergie durable pour tous⁹, dirigée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Cette initiative poursuit trois objectifs: garantir l'accès universel à des formes d'énergie modernes, doubler le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique et doubler la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique mondial. Ces objectifs sont fondés sur les progrès réalisés jusqu'ici par de nombreux pays, dont le Brésil et la Chine. L'initiative a été motivée par le fait qu'en 2009, 50 % de l'approvisionnement en énergie primaire du Brésil provenait de sources renouvelables (CNUCED, 2013b)¹⁰.

33. Entre 2008 et 2011, l'offre d'énergies renouvelables, y compris d'hydroélectricité, a augmenté régulièrement, même si sa part dans l'approvisionnement total en énergie primaire est restée relativement stable – environ 13 % (voir les figures 4 et 5). Selon le *BP Statistical Review of World Energy 2013*, les énergies renouvelables, y compris l'hydroélectricité, représentaient 8,2 % de la consommation d'énergie primaire dans le monde en 2011, et 8,6 % en 2012.

Figure 4

Bouquet énergétique mondial, 2008

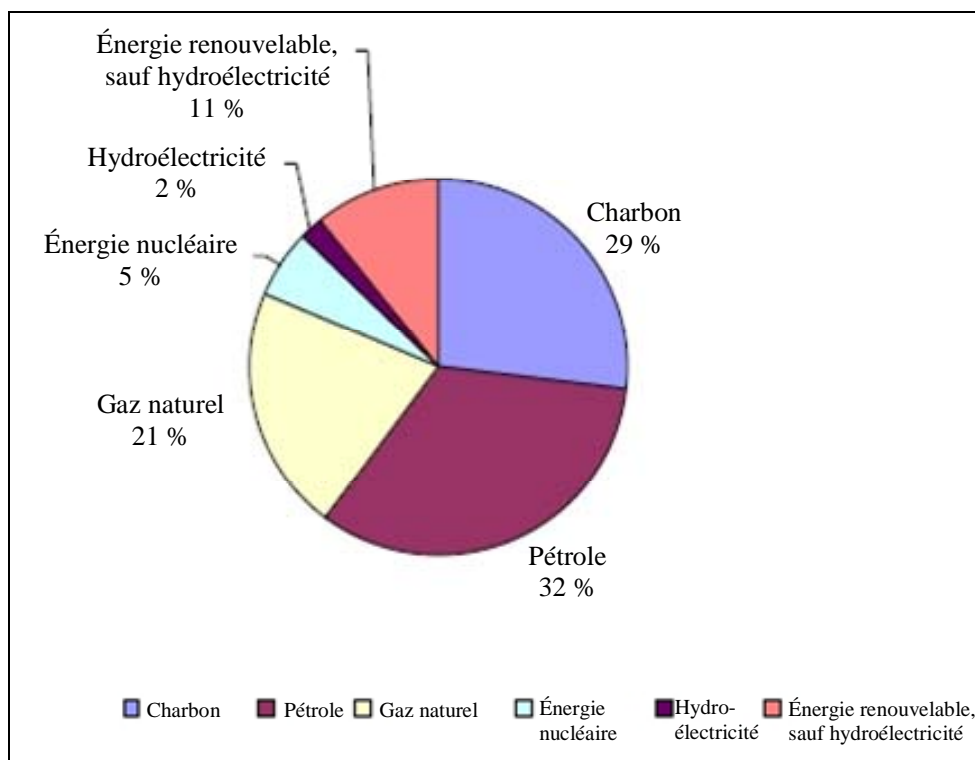


Source: Données tirées de différents numéros (2009-2014) du *Key World Energy Statistics* de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

⁹ Voir l'adresse: www.sustainableenergyforall.org (consultée le 16 août 2013).

¹⁰ Cette publication de la CNUCED présente également une analyse plus détaillée de la mise en valeur des énergies renouvelables en 2012.

Figure 5
Bouquet énergétique mondial, 2011



Source: Données tirées de différents numéros (2009-2014) du *Key World Energy Statistics* de l'AIE.

34. Le bouquet énergétique mondial (voir les figures 4 et 5) aurait fort probablement pu être différent si l'augmentation récente de la consommation de gaz de schiste (surtout aux États-Unis en 2012-2013) avait été prise en compte. Le gaz de schiste est considéré comme un gaz non conventionnel, car il est plus difficile et plus coûteux à produire que le gaz naturel classique (AIE, 2012). Sa production nécessite des techniques telles que l'injection de puissants acides et la fracturation hydraulique, qui consiste à injecter un fluide à haute pression dans un puits, puis dans la masse rocheuse environnante où se trouve le gaz (AIE, 2012). En raison de ces techniques de production inhabituelles et différentes, certaines préoccupations ont été exprimées au sujet des impacts environnementaux du gaz de schiste.

35. Les opinions sont très partagées en ce qui concerne ces impacts environnementaux. Bien que la production de gaz de schiste soit à la hausse aux États-Unis, certains pays européens comme la France et la Bulgarie ont interdit les techniques nécessaires à sa production. D'autres discutent toujours des coûts d'opportunité de cette production. L'Afrique étudie également les coûts et les avantages d'une telle entreprise.

III. Observations finales

36. La littérature regorge d'exemples de pays à faible revenu tributaires des produits de base qui sont restés pauvres, ou qui n'ont guère fait de progrès sur le plan de leur transformation structurelle, et ce, en dépit des immenses ressources naturelles dont ils disposaient. Seule une poignée de ces pays, dont la Malaisie, l'Indonésie et le Brésil, ont réussi à réduire leur dépendance vis-à-vis de l'exploitation de leurs ressources naturelles

et à diversifier leur économie. Depuis une dizaine d'années, plusieurs autres pays tributaires des produits de base ont essayé de suivre leur exemple, parfois par le biais d'accords de coopération Sud-Sud. Les stratégies reposant sur des programmes de liens industriels ou d'aide aux fournisseurs, favorisant les regroupements pour accroître la teneur en éléments locaux, ou axées sur la création de valeur ajoutée et la rétention des investissements sont désormais monnaie courante. Dans d'autres cas, des fonds souverains ont été créés pour éviter le syndrome hollandais. Cependant, comme on le voit dans le présent document, ces politiques ou stratégies ne constituent pas une panacée en soi. Leur efficacité dépend des conditions initiales, notamment des niveaux de compétences, des capacités technologiques, d'un secteur privé fort et, surtout, d'un cadre directif favorable.

37. Comme les pays en développement tributaires des produits de base souhaitent que leurs ressources naturelles contribuent davantage à leur développement, l'énergie acquiert une importance fondamentale. Ces pays devraient donc prêter attention aux préoccupations formulées relativement aux émissions de gaz à effet de serre et aux changements climatiques qui en découlent, ainsi qu'à la nécessité de remplacer les combustibles fossiles par des énergies plus propres. Néanmoins, la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique total stagne depuis trois ou quatre ans, malgré les efforts déployés par la plupart des pays avancés et certains pays en développement pour l'accroître. Divers moyens d'action ont été pris pour atteindre cet objectif, notamment l'octroi d'incitations fiscales ou financières et la mise en place d'un système de contingents.

38. Les vives réactions récemment suscitées par l'utilisation des biocombustibles en raison de leur impact apparemment négatif sur la sécurité alimentaire indiquent cependant que les décideurs devraient examiner de manière plus attentive la relation existant entre les politiques énergétiques et d'autres objectifs de développement, en particulier sociaux et environnementaux (CNUCED, 2010)¹¹.

¹¹ Pour un examen détaillé de ces politiques et de l'incidence des énergies renouvelables sur la sécurité énergétique et alimentaire, voir le document TD/B/C.I/MEM.2/8.

Bibliographie

- AIE (2009-2013). Divers numéros de *Key World Energy Statistics*. OCDE/AIE. Paris.
- _____ (2012). *Golden Rules for a Golden Age of Gas: World Energy Outlook Special Report on Unconventional Gas*. OCDE/AIE. Paris.
- Al-Hassan A., Papaioannou M., Skancke M. et Cheng C. (2013). Sovereign wealth funds: Aspects of governance structures and investment management. IMF Working Paper WP/13/231.
- Basu S., Gottschalk J., Schule W., Vellodi N. et Yang S. C. (2013). The macroeconomic effects of natural resource extraction: Applications to Papua New Guinea. Document de travail du FMI. WP/13/138.
- Bova E. (2009). The implications of mine ownership for the management of the boom: A comparative analysis of Zambia and Chile. Swiss National Centre of Competence in Research. Document de travail n° 2009/13.
- British Petroleum (2013). *BP Statistical Review of World Energy 2013*. Londres.
- Brückner M. (2010). Natural resource dependence, non-tradables and economic growth. *Journal of Comparative Economics*. 38(4):461-471.
- CNUCED (2002). *Le développement économique en Afrique: De l'ajustement à la réduction de la pauvreté – Qu'y a-t-il de nouveau?* UNCTAD/GDS/AFRICA/2. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.02-II-D.18. New York et Genève.
- _____ (2005). *Le développement économique en Afrique: Repenser le rôle de l'investissement étranger direct*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.05.II.D.12. New York et Genève.
- _____ (2006a). *Le développement économique en Afrique: Doublement de l'aide: assurer la «grande poussée»*. UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.06.II.D.10. New York et Genève.
- _____ (2006b). *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies – Implications for Development*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.06.II.D.11. New York et Genève.
- _____ (2010). *La future panoplie énergétique et les énergies renouvelables: incidences sur la sécurité énergétique et la sécurité alimentaire*. TD/B/C.I/MEM.2/8. Genève, 12 janvier.
- _____ (2011). *Best Practices In Investment For Development: How To Create And Benefit From FDI-SME Linkages – Lessons from Malaysia and Singapore*. Investment Advisory Series B, No. 4. UNCTAD/DIAE/PCB/2009/18. Publication des Nations Unies. Numéro de vente E.10.II.D.12. New York et Genève.
- _____ (2013a). *Commodities and Development Report: Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives*. UNCTAD/SUC/2011/9. Nations Unies. New York et Genève.
- _____ (2013b). *Le point sur les marchés de produits de base: évolution récente, problèmes nouveaux et mesures de politique générale propres à favoriser une croissance équitable et un développement durable fondés sur les produits de base*. TD/B/C.I/MEM.2/25, 29 janvier.

- Dumas D. (2012). Revenu management and the 5 “S” concept. Présenté au Forum intergouvernemental sur l’exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (Suisse), 17 octobre.
- Gibbon P. (2001). Upgrading primary production: A global commodity chain approach. *World Development*. 29(2):345-363.
- Gylfason T. (2001). Natural resources, education and economic development. *European Economic Review*. 45:847-859.
- InterriaRMG Resource Sector Intelligence (2013). *State of the Market: Mining and Finance Report*. InterriaRMG.
- Korinek J. (2013). Mineral resource trade in Chile: Contribution to development and policy implications. OECD Trade Policy Papers. No. 145. Éd. OCDE. Paris.
- Markusen J. et Zhang K. H. (1999). Vertical multinationals and host-country characteristics. *Journal of Development Economics*. 59(2): 233-.252.
- Mideksa T. K. (2013). The economic impact of natural resources. *Journal of Environmental Economics and Management*. 65(2):277-289.
- Mintz J. et Chen D. (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. The School of Public Policy Research Papers. Université de Calgary (Canada). Vol. 5, n° 30.
- Morris M., Kaplinsky R. et Kaplan D. (2012). *One Thing Leads to Another: Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. ISBN 978-1-4717-8188-9.
- OCDE (2008). *Les Principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales*. Paris.
- ONUDI (2012). *Promoting Industrial Diversification in Resource Intensive Economies: The Experience of Sub-Saharan Africa and Central Asia Regions*. Vienne.
- PricewaterhouseCoopers (2011). *The Impact of Sovereign Wealth Funds on Economic Success*. Octobre. Disponible à l’adresse: https://www.pwc.co.uk/en_UK/uk/assets/pdf/the-impact-of-sovereign-wealth-funds-on-economic-success.pdf.
- Sachs J. D. et Warner A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper No. 5398. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Sachs J. D. et Warner A. M. (2001). Natural resources and economic development: The curse of natural resources. *European Economic Review*. 45:827-838.
- Sigam C. et Garcia L. (2012). *Extractive Industries: Optimizing Value Retention in Host Countries*. UNCTAD/SUC/2012/1. Nations Unies. New York et Geneva.
- Sunley E. et Baunsgaard T. (2001). The tax treatment of the mining sector: An IMF perspective. Document d’information élaboré pour un atelier de la Banque mondiale sur la fiscalité du secteur minier, 4 et 5 avril.
- Weitzman M. (1999). Pricing the limits to growth from minerals depletion. *The Quarterly Journal of Economics*. 114(2):691-706.