

Conférence Infos 23

La politique sociale dans les pays riches en ressources minérales

*Rapport de l'atelier de l'UNRISD
24-25 avril 2008, Genève*

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Social Policy in Mineral-Rich Countries* (Conference News, UNRISD/CN23/09/1, September 2009). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.

Table des matières

Introduction

Séance 1—Défis et potentiel économiques des pays riches en ressources minérales

Séance 2—Capacité de l'Etat et politiques sociales dans les pays riches en ressources minérales

Séance 3—Rentes minières et politique sociale en Norvège et au Chili

Séance 4—Aperçu des études nationales:

Indonésie et Nigéria

Conclusions

Programme

Participants

Introduction

Pourquoi certains pays riches en ressources minérales affectent-ils leurs ressources à des politiques économiques et sociales soucieuses de l'avenir et d'autres, non? Quels sont les facteurs qui empêchent les pays du Sud riches en ressources d'investir une plus grande partie de leurs richesses dans le développement social? La hausse des rentes minières peut-elle créer des conditions budgétaires favorables à des politiques sociales de changement dans un contexte qui soit également propice à la démocratie, à l'intégration sociale et au développement économique? Ces questions, entre autres, ont guidé les recherches qui ont été menées dans le cadre d'un projet de l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), *Financement de la politique sociale dans les pays riches en ressources minérales*, qui fait partie de la deuxième phase d'une vaste enquête entreprise en 2006 sur *Le financement de la politique sociale* (voir les Conférence Infos N° 18, 2007). Le projet général, financé par la Fondation Ford, explore les effets sur le développement de diverses techniques et sources de financement telles que la fiscalité, les cotisations aux assurances sociales, les fonds sociaux et fonds de pension, les envois de fonds des migrants, l'aide et les rentes minières, sujet du présent numéro des Conférence Infos.

En 2007, l'UNRISD a commandé huit rapports sur le thème du financement de la politique sociale par les rentes minières, dont quatre études théoriques et quatre études de cas sur le Chili, l'Indonésie, le Nigéria et la Norvège. Ces documents ont été présentés pendant un atelier de deux jours qui s'est tenu à Genève les 24 et 25 avril 2008. L'atelier a réuni les auteurs des rapports, des universitaires et des experts des Nations Unies, notamment des fonctionnaires de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Dans son allocution d'ouverture, le Directeur de l'UNRISD, Thandika Mkandawire, a souhaité la bienvenue aux participants et présenté le programme de recherches de l'UNRISD *Politique sociale et développement*. Ce programme a été conçu à partir de l'idée que la politique sociale a des fonctions multiples qui vont au-delà de la protection sociale et de la réduction de la pauvreté et qui affectent simultanément la production, la redistribution, les rapports sociaux entre hommes et femmes et les relations entre l'Etat et la société. Les recherches menées par l'Institut sur les pays nordiques, les pays d'Asie orientale et d'Amérique latine arrivés tardivement à l'industrialisation ont mis en évidence le rôle clé joué par la politique sociale dans le développement économique, la cohésion sociale et la démocratisation, a-t-il expliqué. Ces recherches ont démontré la nécessité de résoudre la question du financement pour se doter d'un modèle de développement durable. Enfin, Thandika Mkandawire a exprimé l'espoir que l'atelier serait l'occasion pour les participants de mettre en commun leurs connaissances sur le développement, les régimes sociaux et la démocratisation, par delà les pays et les disciplines.

Katja Hujo a ensuite donné une vue d'ensemble du projet de recherche. Elle a noté qu'avec la mondialisation, les recettes des Etats avaient été grignotées par des processus comme la libéralisation du commerce et des comptes de capitaux, les problèmes de l'emploi tels que le chômage et l'expansion d'un marché parallèle du travail, la concentration des revenus et des biens et la persistance des problèmes d'endettement. Cependant, les politiques sociales étaient plus nécessaires que jamais pour compenser les coûts sociaux générés par la volatilité du marché et les crises économiques, fournir un revenu aux chômeurs et aux exclus, plus nombreux, et gérer les changements d'ordre démographique et social. Au moment où se tenait l'atelier, l'économie mondiale ne donnait pas encore les signes de la crise économique et sociale qui a éclaté fin 2008 et le contexte international présentait encore des aspects positifs comme la faiblesse des taux d'intérêt et d'inflation et les prix élevés des matières premières, dans lesquels Katja Hujo a vu une chance pour les pays en développement. En décrivant les rapports entre richesses minières et développement social, elle a évoqué la question des ressources humaines, l'enclavement de l'industrie minière et les disparités régionales de revenu et de salaires, la crainte que la création de régimes privilégiés pour les employés des sociétés minières n'induisse une fragmentation du système social national, le problème des conflits armés financés par les rentes minières, les rapports entre industrie minière et migration et les effets des politiques sectorielles et autres sur les rapports sociaux entre hommes et femmes et les structures familiales. Katja Hujo a conclu en exposant les grandes questions qui avaient guidé les recherches et qui portent sur:

- L'impact des rentes minières sur le développement et la distribution et la manière dont ces rentes affectent la production, la reproduction, la protection et la redistribution;
- les rapports entre l'abondance des ressources et les indicateurs sociaux clés dans les différents pays;
- les politiques et les régimes politiques pouvant être générés par les richesses minérales, et leurs conséquences pour le développement social et la politique sociale;
- les politiques qui semblent les plus à même de relever les défis macroéconomiques liés aux richesses minérales, ainsi que les conditions à réunir pour que ces politiques aient les effets attendus; et
- les politiques capables de créer des synergies entre la politique sociale et la politique économique, et les possibilités de compromis entre ces dernières.

Après cette séance d'introduction, les participants ont été invités à faire les premiers commentaires sur le cadre général des recherches. Cette discussion a confirmé que les échanges directs entre pays riches en ressources minérales et la diffusion de leurs expériences positives de développement pouvaient être très instructifs sur les politiques à mettre en œuvre.

Différents acteurs tels que la Banque mondiale, le gouvernement norvégien et certaines organisations internationales non gouvernementales (ONG) travaillent déjà dans ce sens. Les

participants ont relevé la nécessité non seulement de tirer les leçons des succès nationaux, mais aussi de prendre des distances avec les solutions toutes prêtes en politique et de dépasser le stade des préconisations uniformisées. S'agissant de nouveaux venus en particulier, comme la Mauritanie ou le Ghana, qui ont récemment découvert des richesses minérales dans leur sous-sol, il a été jugé utile de procéder à une analyse prospective pour déterminer quelles institutions pourraient gérer convenablement les recettes. De plus, les participants ont estimé qu'en se focalisant sur la "malédiction" des richesses–corrélation supposée négative entre l'abondance des ressources naturelles et la croissance économique–on en était venu à avoir une vision déterministe des conséquences des richesses minérales pour le développement et l'on avait induit en erreur les pays en développement qui, par exemple, en étaient arrivés à penser qu'il valait mieux, pour croître, éviter de trouver du pétrole ou d'autres ressources naturelles dans son sous-sol. Le vrai défi pour les pays riches en ressources minérales, ont souligné les participants, consiste à développer la capacité d'absorber les fonds générés par le secteur minier en les affectant à des investissements productifs et sociaux. Malheureusement, cette capacité et les institutions qui traditionnellement remplissaient ces fonctions ont été affaiblies et même démantelées à l'époque de l'ajustement néolibéral.

Séance 1: Défis et potentiel économiques des pays riches en ressources minérales

La première séance thématique de l'atelier a porté sur les défis économiques, la croissance et les politiques économiques dans les pays riches en ressources minérales. Bien que les écueils liés aux rentes minières soient bien connus et communs à tous les pays, les politiques économiques choisies varient considérablement. Les pays obtiennent des résultats différents selon les mécanismes qu'ils retiennent pour échapper au syndrome néerlandais,¹ et la manière dont ils abordent la gestion et l'affectation des recettes provenant des richesses minérales. Les deux études présentées au cours de cette séance montrent que des facteurs tant nationaux qu'internationaux influent sur la performance économique des pays riches en ressources minérales. Elles soulignent cependant davantage l'importance des variables internes–institutions et gouvernance, investissements en capital humain et solides politiques macroéconomiques.

Samuel Asfaha a présenté le premier exposé de la séance, sur "La politique économique des pays riches en ressources minérales". Selon lui, ces pays doivent affronter les problèmes de volatilité et essayer de stabiliser à long terme les prix et les recettes. On sait que les richesses minérales s'accompagnent de divers problèmes: la littérature sur la malédiction des richesses, déjà évoquée plus haut, établit une corrélation négative entre les richesses minérales et la croissance économique et entre ces mêmes richesses et les niveaux de vie et la démocratie; de nombreux analystes y voient aussi un terrain propice aux conflits sociaux, à une mauvaise gestion de l'économie (ce qui explique la tendance à succomber au syndrome néerlandais) et à un endettement lourd. De plus, certains de ces pays se croient assurés de disposer quasi éternellement d'importantes rentrées de fonds, ce qui les amène à développer les activités d'influence ("rent seeking") au détriment des activités productrices qu'ils négligent de plus en plus. Les politiques suivies subissent l'influence de groupes d'intérêt étroitement liés aux milieux politiques, laquelle s'exerce aux dépens de l'esprit d'entreprise, éloignant les décideurs politiques des intérêts sociaux.

Samuel Asfaha a expliqué que l'effet des richesses naturelles sur le développement dépend de la manière dont elles sont gérées. Pour illustrer son propos, il a exposé deux scénarios extrêmes. Dans le premier, le gouvernement dépense en consommation tous les gains

¹ Le syndrome néerlandais désigne la hausse des taux d'inflation et l'appréciation des taux de change qu'entraîne l'afflux de capitaux. La production nationale perd ainsi de sa compétitivité sur les marchés mondiaux, ce qui déséquilibre la balance commerciale du pays. A terme, les investisseurs tendent à transférer leurs ressources dans le secteur abrité.

provenant de l'essor minier, ce qui entraîne une appréciation réelle des taux de change et les symptômes du syndrome néerlandais, qui à leur tour relancent la consommation, augmentent la production de biens du secteur abrité et provoquent une véritable contraction du secteur exposé non minier. Dans le second, le gouvernement investit les gains inespérés de la haute conjoncture en projets destinés à augmenter la productivité, qui aident le pays à produire plus, dans les secteurs tant exposés qu'abrités. Le second scénario est associé à la croissance et à une amélioration de la productivité et permet au pays d'échapper au syndrome néerlandais.

Samuel Asfaha a expliqué que dans les cas empiriques les moins heureux, la majeure partie des dépenses allait à l'emploi dans un secteur public surdimensionné, aux salaires et aux transferts, et servait à subventionner les denrées alimentaires, les engrais et le pétrole. Une telle façon d'agir est un gouffre financier, comme les décisions dont le seul moteur est le prestige politique ou le choix d'affecter les fonds à l'achèvement de projets obsolètes ou au maintien à flot d'entreprises inefficaces sans grand rapport avec les secteurs productifs de l'économie.

Selon Samuel Asfaha, la prudence veut que l'on épargne pendant les périodes de haute conjoncture pour garantir le financement de projets d'investissement en période de récession. Il faut donc une politique fiscale contracyclique pour éviter que la volatilité des recettes ne se traduise par une volatilité des dépenses. Pour illustrer les effets de politiques procycliques, il a évoqué les cas du Mexique et du Nigéria, qui ont dépensé sans compter leurs recettes pétrolières tout en augmentant sensiblement leur dette extérieure. Cela a eu pour effet d'étouffer la croissance, alors qu'une simple chute des cours des produits de base aurait eu des conséquences bien moindres. Samuel Asfaha a alors démontré qu'il était possible d'échapper à la malédiction des richesses en appliquant des politiques efficaces. Des pays comme le Botswana, l'Indonésie et la Norvège ont accumulé d'énormes réserves *et* maintenu leur stabilité macroéconomique. Pour ces pays, le rendement des biens investis représente une source de revenu non négligeable, d'importance plus ou moins égale à celle des taxes et droits de douane. Cependant, lorsque les fonds sont aisément disponibles et que l'on les sait tels, a mis en garde Samuel Asfaha, il faut des institutions exceptionnellement fortes pour maintenir une discipline budgétaire.

Les activités d'influence ou "rent seeking", alimentées par les rendements considérables obtenus par ceux qui sont capables de capter les rentes minières, peuvent aboutir à une concentration du pouvoir économique et politique entre les mains des élites et engendrer la corruption. On a constaté que ces activités avaient pour effet de réduire l'efficacité et de creuser les inégalités sociales dans des pays riches en pétrole comme le Mexique, le Nigéria et le Venezuela. Les politiques menées tendent à profiter à des groupes auxquels sont liés les décideurs politiques ou leurs associés. Elles sont à courte vue et privilégient les gains politiques du gouvernement à court terme, souvent au détriment du développement économique à long terme. Ce problème se pose si les intérêts de l'élite ne sont pas liés à ceux des groupes producteurs, comme ils le sont dans les cas de réussite comme le Botswana.

Après avoir signalé des initiatives internationales récentes (telles que celle pour la transparence internationale ou l'engagement de la Banque mondiale au Tchad) qui visent à une plus grande transparence dans la gestion des recettes minières, Samuel Asfaha a conclu son exposé en émettant un doute quant à leur capacité à modifier à elles seules les incitations politiques et économiques avec lesquelles doivent compter les gouvernements des pays riches en ressources minérales.

La seconde étude thématique présentée pendant cette séance a été celle de Thorvaldur Gylfason sur "Le développement et la croissance dans les pays riches en ressources minérales". Il a présenté des éléments empiriques, tirés de données récemment publiées, qui éclairent l'hypothèse générale selon laquelle la *dépendance* des ressources naturelles peut entraver la croissance économique dans les pays en développement, bien que l'*abondance* des

ressources semble être un atout dans les pays avancés. Parmi les facteurs importants susceptibles d'expliquer et de stimuler la croissance et le développement, Thorvaldur Gylfason cite la diversification économique et politique, les investissements dans le capital social et humain, la démocratie et la qualité des institutions.

Selon Thorvaldur Gylfason, le développement social et la croissance économique sont étroitement liés. Lorsque les indicateurs sociaux que sont l'espérance de vie, la fécondité et l'alphabétisation sont élevés, ils brossent un tableau clair et cohérent de progrès et donnent parfois une image plus exacte que les indicateurs économiques couramment utilisés. Toutefois, à part l'éducation et les soins de santé, les questions de politique sociale ont été pratiquement absentes du récent débat universitaire sur la croissance économique.

Thorvaldur Gylfason a ensuite résumé les débats concernant les rapports entre croissance économique et distribution des revenus. Selon une hypothèse bien établie, l'inégalité des revenus favorise l'accumulation de capital et la croissance, étant donné le grand nombre de riches enclins à épargner. Selon ce raisonnement, la redistribution des revenus réduirait l'épargne, ralentirait l'accumulation de capital, et réduirait ainsi les investissements et la croissance. Il existe cependant une autre hypothèse selon laquelle l'inégalité des revenus met en péril la cohésion sociale, la stabilité politique et la paix, ce qui compromet les perspectives d'investissement; l'inégalité des revenus déclencherait aussi des revendications de redistribution qui auraient des effets plutôt néfastes en réduisant l'efficacité et la croissance. Bien que la littérature théorique sur ce sujet soit ambiguë et peu concluante, Thorvaldur Gylfason affirme qu'il existe de bonnes raisons empiriques de croire qu'à priori les dépenses sociales—et les politiques sociales en général—*comptent* pour la croissance économique. Plus précisément, a-t-il dit, l'épargne et l'investissement, l'éducation, la formation, les soins de santé et la planification familiale, l'absence de corruption, la démocratie et la stabilité macroéconomique sont d'importants facteurs de croissance.

Thorvaldur Gylfason a ensuite expliqué en quoi les richesses naturelles influent sur d'autres types de capitaux ou leurs déterminants. Premièrement, l'abondance des ressources naturelles peut émousser les incitations privées et publiques à l'épargne et à l'investissement et ralentir ainsi la croissance économique. Deuxièmement, les richesses naturelles peuvent inhiber le développement du capital humain en affaiblissant le caractère incitatif des initiatives privées et publiques visant à donner la priorité à l'éducation. Et troisièmement, les pays riches en ressources minérales ont tendance à souffrir des activités d'influence des producteurs, qui détournent des ressources d'activités économiques qui seraient socialement plus profitables: comme indiqué dans l'exposé précédent, il peut en résulter une concentration du pouvoir économique et politique.

Se servant de données récentes concernant 164 pays et provenant de la Banque mondiale, de la CNUCED et de Transparency International, Thorvaldur Gylfason a alors présenté les résultats de divers modèles de régression. Sa première conclusion a été que l'espérance de vie scolaire² dans un pays est inversement proportionnelle à la dépendance par rapport aux ressources naturelles, représentée par la part des richesses naturelles dans les richesses totales. Cela semble indiquer que les richesses naturelles ont tendance à avoir un effet inhibant sur le capital humain. Sa deuxième conclusion a été qu'il existe une corrélation positive entre la perception de la corruption dans les différents pays et la part des richesses naturelles dans les richesses totales mais que la corrélation est inverse avec la croissance du PIB par habitant. De même, s'il y a une corrélation positive entre la croissance et la démocratie, on a constaté une corrélation inverse entre cette dernière et la part des richesses naturelles dans les richesses totales. Ces résultats confirmeraient la conclusion selon laquelle les richesses naturelles ont

² L'espérance de vie scolaire est le nombre total d'années pendant lesquelles un enfant peut espérer suivre une scolarité, en partant de l'hypothèse que la probabilité qu'il soit inscrit dans une école à un âge particulier est égale au taux d'inscription actuel à cet âge.

tendance à avoir un effet inhibant sur le capital social et à entraver la croissance. Le troisième résultat obtenu en comparant différents pays a été l'existence d'une étroite corrélation positive entre l'espérance de vie scolaire et la démocratie, chaque année supplémentaire de scolarité allant de pair avec un progrès de la démocratie d'un point, ce qui corrobore l'argument selon lequel le capital humain et le capital social vont de pair. Selon le quatrième résultat mis en évidence par Thorvaldur Gylfason, il est probable que différents aspects du capital social s'influencent mutuellement et se complètent, comme l'indique la corrélation inverse entre la démocratie et la perception de la corruption.

Thorvaldur Gylfason a ensuite relevé deux manières dont les richesses naturelles influent sur la croissance économique. D'un côté, une augmentation de la part des richesses naturelles dans les richesses totales réduit la croissance économique. De l'autre, une augmentation des richesses naturelles par habitant stimule la croissance. Il est à noter qu'une augmentation de la part des richesses naturelles tend à réduire la croissance dans les pays en développement mais peut très bien la redresser dans les pays industrialisés.

En concluant son exposé, Thorvaldur Gylfason en a résumé les principaux arguments. Premièrement, a-t-il dit, la diversification est bonne pour la croissance, car elle permet à un pays de ne pas compter à l'excès sur ses ressources naturelles et de se détourner d'élites politiques peu représentatives pour embrasser la démocratie. Deuxièmement, la politique sociale et le capital humain (y compris l'assurance sociale, l'éducation et les soins de santé) jouent un rôle positif en stimulant la croissance. Troisièmement, a fait valoir l'auteur, pour faire un usage judicieux des ressources naturelles, il faut de bonnes institutions, notamment démocratiques. Enfin, a-t-il conclu, il reste à imaginer des stratégies capables de transformer de manière durable les richesses naturelles en capital humain et social.

Discussion

La discussion qui a suivi a été conduite par Janvier Nkurunziza, avec Katja Hujo et Albert Berry pour commentateurs. L'une des principales questions posées par Katja Hujo à propos de l'exposé de Samuel Asfaha a porté sur la politique économique nécessaire pour lutter contre le syndrome néerlandais. Elle a suggéré de discuter de cette question dans le contexte général de la littérature consacrée à l'impact des entrées de capitaux sur le développement: l'une des conditions à remplir pour éviter les effets déstabilisants de l'afflux de capitaux est d'avoir, pour régir la politique fiscale, monétaire ou sociale de riposte à ces entrées, des institutions qui fonctionnent relativement bien. Il est difficile, par exemple, de réduire l'offre de numéraire par une stérilisation monétaire sans une banque centrale qui gère une masse monétaire relativement importante. Elle a ainsi évoqué les avantages et inconvénients d'une dévaluation de la monnaie nationale ou de l'exportation de capitaux (par exemple par une accumulation de réserves) pour combattre le syndrome néerlandais. Les gouvernements ont des raisons valables d'hésiter à dévaluer car il n'est pas facile d'éviter les cycles de dévaluation-endettement et de réévaluation-inflation, qui peuvent aboutir à des faillites dans les secteurs productif et financier, à la dollarisation et la fuite des capitaux. S'agissant de l'accumulation de réserves ou du placement de fonds à l'étranger, elle a estimé que ces mesures (qui ont pour but la stabilisation) pourraient entrer en conflit avec la nécessité de financer les dépenses sociales ou de procéder à d'autres investissements. Ces différents objectifs doivent être pesés avec soin. Enfin, elle a relevé combien il était simple de trouver à redire à une politique *après* sa mise en application. Si l'on pense aux pays dont on a loué le modèle économique mais qui n'ont pas échappé à la crise et à d'autres dont on a critiqué l'approche peu orthodoxe et qui ont pourtant obtenu de bons résultats, peut-on encore prétendre que ce que l'orthodoxie en la matière appelle les "bonnes politiques" réunit les conditions qu'il faut pour la croissance et le développement?

Janvier Nkurunziza a souligné la nécessité d'une analyse dynamique. Le Nigéria, a-t-il expliqué, a remboursé la plus grande partie de sa dette extérieure grâce au récent boom

pétrolier et a aussi réussi à restructurer son secteur bancaire. Il serait bon d'étudier ces signes positifs dans le Nigéria contemporain et d'analyser ce qui a empêché le pays de présenter ces signes plus tôt. Il a confirmé les coûts alternatifs que l'on encourrait en évitant le syndrome néerlandais par une accumulation de réserves et a suggéré d'accorder plus d'attention à des questions telles que la fuite des capitaux, l'effet inhibant des rentes minières sur d'autres recettes et les facteurs extérieurs qui influent sur les politiques des pays riches en ressources minérales, tels qu'illustrés par la coopération entre la Banque mondiale et le Tchad.

Thandika Mkandawire a dit qu'il était nécessaire d'analyser les forces qui incitent les gouvernements à utiliser les excédents fiscaux de manières particulières. La force ou la faiblesse de la société civile ou des syndicats, ainsi que d'autres facteurs contextuels, sont importants pour expliquer pourquoi certains gouvernements dépensent et d'autres, non. Pour ce qui est du débat sur la notion de l'Etat rentier par opposition à celle d'activités d'influence, il a rappelé que l'expression d'Etat rentier renvoyait à la base des recettes d'un pays, tandis que les activités d'influence décrivaient un comportement de captation de rentes.

Dans ses commentaires sur l'exposé de Thorvaldur Gylfason, Albert Berry a déclaré que des politiques sociales efficaces dans les pays riches en ressources minérales posaient effectivement un défi de taille à notre époque. De fait, les booms des exportations incitent à dépenser en biens non échangeables, mais pas nécessairement pour la santé et l'éducation. Tout en soulignant la nécessité d'introduire des préoccupations de politique sociale assez tôt dans les stratégies de développement des pays riches en ressources minérales, il a reconnu la difficulté de choisir le bon moment et l'orientation à donner à ces politiques, surtout en ce qui concerne les investissements dans les ressources humaines, car le caractère incertain et changeant des avantages relatifs et des modes de diversification fait de la planification dans ces pays une tâche très délicate.

Pour répondre à l'argument selon lequel des familles de taille restreinte peuvent investir davantage dans l'éducation par personne, Albert Berry a évoqué la possibilité d'une causalité inverse, par laquelle des revenus plus élevés par habitant dus à une croissance plus rapide ralentiraient la croissance démographique. De plus, a-t-il estimé, l'argument concernant le rapport entre la taille de la famille et les fonds investis dans l'éducation doit être reconsidéré à la fois à la lumière du bénéfice social de l'éducation, et de la volonté et des moyens qu'a l'Etat d'investir dans des enfants issus de familles économiquement faibles, et des dépenses réelles que les familles de taille restreinte consacrent à l'éducation. La conversion des rentes minières en investissements dans l'éducation pourrait se faire également selon le mode de l'inégalité, puisque les rentes minières sont associées à l'inégalité des revenus, qui est à son tour corrélée avec moins d'éducation. Enfin, Albert Berry a souligné l'importance d'études de cas pour aborder la question institutionnelle sous l'angle des questions de droit, d'économie et de politique sociale.

Un participant a reconnu que même si l'exposé de Thorvaldur Gylfason et l'étude à laquelle il se référait étaient novateurs en tentant de relier les questions de croissance dans les pays riches en ressources minérales à la politique sociale, l'analyse se situait dans le cadre des nouvelles théories de la croissance, qui insistent sur l'investissement en capital humain (santé et éducation), et que c'était une façon un peu étroite d'aborder la politique sociale et le développement en général. Par ailleurs, l'attention portée aux taux de croissance éclipsait le fait que la plupart des gouvernements s'intéressent en fait aux effets de "niveau"—autrement dit, si les rentes minières permettaient aux recettes du pays de faire un bond, des taux de croissance faibles à modérés ne seraient pas considérés comme un problème. Cela soulevait la question de savoir comment les pays riches en ressources minérales pouvaient entreprendre une transformation plus profonde de leurs structures pour que les générations futures soient moins tributaires des recettes minières. Le cas du Botswana a été cité comme l'exemple d'un pays où la stabilité macroéconomique va de pair avec une faible transformation des structures et un développement social médiocre. Dans ce contexte, un autre participant a ajouté que les

questions cruciales tournaient autour de la maximisation des rentes et de leur appropriation. Cette dernière mène à la question de l'imposition des rentes, qui réduit au minimum les distorsions dans l'économie et produit des recettes qu'il est possible d'investir à des fins sociales.

Etant donné l'accent mis dans l'exposé sur l'accroissement du capital humain, et sur l'éducation en particulier, on a reconnu que d'un point de vue microéconomique, il était logique que les investissements consentis pour les pauvres soient d'un rendement plus élevé. Cependant, en macroéconomie, l'effet positif de la croissance dépendrait des perspectives d'emploi et des caractéristiques des marchés du travail.

Certains participants ont aussi exprimé des doutes sur les conclusions de la recherche selon lesquelles la démocratie augmenterait l'efficacité et la croissance. Ils ont fait valoir qu'il n'y avait pas de mode de développement naturel qui tienne au système politique. Le pouvoir du vote ne suffit pas à déterminer les niveaux de vie.

Les commentateurs et d'autres intervenants sont aussi revenus sur l'économétrie et les corrélations utilisées, leur validité et le fait qu'elles ne représentent pas un rapport de cause à effet. Ils ont jugé problématique que les rapports sociaux ne soient généralement pas pris en compte dans une telle analyse. Quelqu'un a aussi proposé d'utiliser des modèles de croissance dynamiques pour étudier les changements sur une certaine durée et vérifier si les expériences avaient été différentes à d'autres périodes.

Séance 2: Capacité de l'Etat et politiques sociales dans les pays riches en ressources minérales

Les recettes provenant de l'extraction minière peuvent-elles constituer une source de financement durable pour les politiques sociales? Quels sont les liens entre les richesses minérales, la politique sociale et le bien-être des populations? Quelles sont les fonctions des institutions nationales et la capacité de l'Etat dans les pays riches en ressources minérales? C'est sur ces questions, entre autres, qu'ont porté les études présentées pendant cette séance. Les deux exposés ont mis en avant les systèmes fiscaux comme élément clé reliant la production minière aux dépenses sociales. Ils ont également souligné l'importance d'établir des priorités sociales dans les programmes politiques et de constituer des alliances stratégiques pour les mettre à exécution.

L'exposé d'Evelyn Dietsche sur le thème "Changement institutionnel et capacité de l'Etat développemental dans les pays riches en ressources minérales" avait deux objectifs: d'abord, procéder à une évaluation critique du rôle des institutions et des conditions nationales propices à leur évolution dans les pays riches en ressources minérales; et ensuite, étudier de manière plus détaillée l'imposition à laquelle est soumise l'extraction de ressources et l'impact que les régimes fiscaux et les principes qui ont régi leur conception peuvent avoir sur les perspectives de l'Etat en matière de renforcement des capacités. Les pays riches en ressources minérales n'ayant pas tous échoué dans la promotion du développement, il n'est pas inévitable, selon elle, que leur performance soit négative. Toutefois, la littérature ne fait apparaître aucun consensus quant aux facteurs qui ont été les moteurs du développement économique et social dans ces pays.

Dans son exposé, Evelyn Dietsche a noté que si la qualité des institutions compte, il est important de savoir dans quelles conditions elles changent. Si les pays sont capables d'améliorer la qualité de leurs institutions, cela veut dire que l'exploitation de ressources ne produit pas nécessairement des résultats négatifs, ce qui contredit la thèse de la malédiction des richesses. Elle a déploré que la façon dont les institutions changent en réalité et les conditions qui doivent être remplies pour que ces changements s'opèrent ne fassent pas l'objet de débat. Elle a fait valoir qu'on ne pouvait venir à bout d'un lourd héritage

institutionnel que si les acteurs politiques avaient assez de marge de manœuvre pour entreprendre de faire évoluer les institutions dans un sens positif malgré les structures en place. Cependant, les conditions propres à favoriser une telle action ne sont claires ni d'un point de vue théorique ni d'un point de vue empirique.

Evelyn Dietsche a aussi signalé les problèmes de mesure qui se posent lorsqu'on essaie de déterminer ce qui constitue une "bonne institution". Comment faudrait-il évaluer les institutions et leur qualité? Les éléments perçus comme constitutifs d'une bonne institution reposent souvent sur l'appréciation subjective de groupes d'intérêt particuliers et non sur des connaissances acquises de manière objective. Selon elle, les pays qui réussissent se caractérisent par l'aptitude des décideurs politiques à construire un appareil d'Etat qui apporte l'infrastructure nécessaire au développement économique et social.

Elle a traité ensuite des conditions préalables au changement des institutions, en particulier en ce qui concerne les politiques fiscales et la négociation politique sur les ressources. Là où la distribution est l'enjeu d'une lutte, les intérêts économiques convergents de deux groupes d'intérêt ou plus peuvent faire basculer l'équilibre politique vers un changement positif des institutions. On sait moins quand et comment ces convergences se produisent, qui sont les gagnants et qui sont les perdants. Ces luttes peuvent aussi se révéler peu concluantes, si les perdants potentiels font obstacle au changement ou si les gagnants potentiels ne peuvent pas s'engager de manière crédible à dédommager de puissants perdants.

Evelyn Dietsche est ensuite passée au rôle de la fiscalité dans le renforcement des capacités de l'Etat. L'extraction minière permet à des gouvernements de percevoir des recettes avec une administration relativement modeste et sans que les contribuables soient représentés dans la prise des décisions fiscales. A son tour, une imposition assise sur une large base est bénéfique pour la qualité des institutions et de la gouvernance parce que l'Etat, obligé de collecter des recettes sur des actifs mobiles, est encouragé à renforcer sa capacité. S'il en est ainsi, c'est que les ressources mobiles (le revenu, le capital et, à un moindre degré, le travail) ont la possibilité de quitter le pays, s'il n'y a pas de consensus minimum sur la politique fiscale. Le pouvoir de négociation relatif des différents groupes d'intérêt est un facteur important pour comprendre comment on peut renforcer la capacité de l'Etat et changer les institutions en place pour obtenir une meilleure gestion des actifs et des recettes.

La conception des régimes fiscaux pourrait-elle compromettre le renforcement de la capacité de l'Etat et l'évolution des institutions à long terme? S'agissant des taxes minières, Evelyn Dietsche a distingué en gros deux types de régimes fiscaux: les systèmes de royalties ou de redevances et les systèmes contractuels. Dans les premiers, les sociétés ont la maîtrise totale des procédés de production et paient en retour des taxes et redevances. Les conditions d'imposition sont généralement fixées unilatéralement par le gouvernement ou négociées avec les investisseurs privés. Ces systèmes sont plutôt ceux des pays développés où la politique fiscale applicable au secteur est fixée par la loi. Parmi les systèmes contractuels figurent les contrats de partage de production et les accords de service. On les trouve le plus souvent dans les pays en développement. Les conditions d'imposition, qui sont souvent confidentielles, sont généralement négociées entre l'exécutif et les investisseurs étrangers.

Selon Evelyn Dietsche, la théorie incline à penser que l'imposition du secteur minier devrait être axée sur l'imposition de la rente tirée des ressources, qui devrait être partagée équitablement entre le gouvernement et la société d'extraction. Un pays recherchant la viabilité à long terme laissera une part suffisante de la rente pure aux sociétés pour que l'exploitation du secteur minier garde un intérêt pour les investisseurs. Imposer la rente tirée des ressources, c'est renoncer à taxer la production pour taxer les bénéficiaires. Cependant, cela pose problème aux pays qui ont une administration très restreinte, car l'administration et l'application de l'impôt sur les bénéfices ont tendance à être plus difficiles et retardent le moment où les gouvernements reçoivent leur part de la rente.

Evelyn Dietsche a constaté que l'économie politique de l'imposition prédit que lorsque les ressources génèrent des recettes importantes, elles font obstacle au renforcement des capacités de l'Etat et à l'évolution des institutions. Cette proposition soulève la question des conditions dans lesquelles les pays riches en ressources minérales pourraient être néanmoins en mesure d'améliorer leurs institutions. Elle a suggéré trois scénarios possibles: (i) les détenteurs d'actifs immobiliers peuvent s'allier aux électeurs du pays avec lesquels ils ont un intérêt en commun—la gestion des actifs et des recettes—afin d'obtenir des résultats positifs en matière de développement; (ii) d'autres facteurs sociaux et politiques internes (tels que des pouvoirs de veto réels accordés à l'électorat politique) poussent les élites politiques à rechercher la légitimité et à renforcer la capacité de l'Etat, malgré l'indépendance que leur assurent les bases sur lesquelles est assise la collecte des recettes minières; (iii) l'imposition du secteur minier génère une certaine forme de capacité administrative qui permet aussi de dépenser à meilleur escient.

Evelyn Dietsche conclut notamment en disant que le défi majeur pour les pays riches en ressources minérales n'est pas purement financier; il ne suffit pas de se donner pour but une augmentation des recettes, comme l'ont fait nombre de pays récemment. Les principaux défis sont politiques et sociaux, a-t-elle affirmé, en ce sens que ceux qui peuvent influencer sur l'élaboration des politiques doivent s'intéresser à l'application de politiques sociales qui servent le développement.

L'exposé d'Evelyn Dietsche a été suivi d'une étude thématique intitulée "Politique sociale et recettes publiques dans les pays riches en ressources minérales" et présentée par son principal auteur, Leonith Hinojosa-Valencia. Celle-ci a commencé par décrire les circonstances dans lesquelles l'exploitation minière a connu son essor: croissance de l'économie mondiale depuis les années 90, qui a fait augmenter la demande en ressources minérales, et déplacement des activités et des dépenses du secteur minier des pays industrialisés vers les pays en développement. On a pris alors conscience que l'afflux de richesses généré par l'exploitation des ressources naturelles pourrait être pour les pays en développement riches en ressources minérales l'occasion d'appliquer une politique sociale qui améliore les conditions d'existence de leurs citoyens. Dans son exposé, Leonith Hinojosa a examiné dans quelle mesure les recettes publiques et la dépendance à l'égard des exportations minières étaient liées et a étudié leur effet probable sur les dépenses sociales.

A propos du rapport entre politiques sociales génératrices de changement et essor minier, Leonith Hinojosa a posé deux questions: (i) les recettes provenant de l'extraction minière peuvent-elles être un moyen durable de financer les politiques sociales? et (ii) l'exploitation des ressources minérales empêche-t-elle la production économique de se développer et trouble-t-elle l'équilibre politique nécessaire à une maximisation de la prospérité et de la croissance?

Leonith Hinojosa a noté que les conclusions pessimistes que l'on peut lire dans la littérature sur le secteur minier et la prospérité générale proviennent, pour beaucoup, d'études comparatives entre pays producteurs et pays non producteurs de ressources minérales et parfois même entre économies développées et pays peu avancés. Ces études introduisent, sans cependant les traiter explicitement, un certain nombre de facteurs (autres que les richesses minières) susceptibles d'expliquer la différence des résultats obtenus sur le plan de la performance économique et de la prospérité. Pour remédier à ces défauts, Leonith Hinojosa et ses co-auteurs ont étudié exclusivement des pays tributaires des ressources minérales afin de mettre au jour les rapports entre richesses minérales, recettes publiques et dépenses publiques consacrées aux services sociaux. L'enquête a reposé sur trois hypothèses principales.

Premièrement, a-t-elle fait remarquer, le niveau des recettes publiques provenant du secteur minier et susceptibles d'être utilisées à des fins sociales n'est pas lié au degré de dépendance

à l'égard des exportations minières. Selon leur méthode d'imposition, les pays riches en ressources minérales tirent des avantages fiscaux de l'exploitation minière, surtout à long terme. La question est de savoir si ces méthodes génèrent des recettes suffisantes. La crainte que la fiscalité ne rebute les investisseurs et le fait qu'il n'existe pas de système fiscal idéal devraient aussi être pris en considération. Selon les résultats des modèles de régression, a dit Leonith Hinojosa, il n'existe pas de relation particulière entre une économie compétitive, capable d'attirer des investissements par sa faible fiscalité, et les résultats qu'elle peut produire sur le plan social par le biais des recettes publiques. Par exemple, tandis que la Suède et le Chili ont pu mettre en place un Etat providence avec une stratégie de faible imposition, d'autres pays tributaires de leurs ressources minérales auraient pu parvenir au même résultat malgré ou peut-être à cause d'impôts élevés perçus sur les investissements miniers.

Deuxièmement, a expliqué Leonith Hinojosa, les effets des richesses minérales sur la politique sociale sont de quatre ordres dans les économies dépendantes de ces ressources. Ainsi, les richesses minérales peuvent encourager une augmentation des dépenses sociales, créer un espace fiscal favorable à la politique sociale, influencer sur la composition des dépenses sociales et permettre de lancer des initiatives de politique sociale. Selon les corrélations et analyses typologiques de Leonith Hinojosa et de ses collègues, l'association entre recettes et dépenses dans les secteurs sociaux est apparue dans tous les cas comme positive et importante; des résultats similaires ont été signalés pour les recettes fiscales. Toutefois, les résultats sont contrastés pour ce qui est des corrélations entre les impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values et les dépenses dans les secteurs sociaux: elles sont négatives pour les soins de santé mais positives pour l'éducation. Il semblerait que plus la dépendance à l'égard des richesses minérales est forte, plus faibles sont les recettes perçues par les gouvernements et plus bas les montants affectés aux dépenses dans les secteurs sociaux. Les preuves sont moins concluantes pour ce qui est de la répartition des recettes fiscales minières entre les secteurs, bien qu'elle semble favoriser celui de l'éducation. Selon Leonith Hinojosa, ces résultats peuvent s'expliquer lorsqu'on considère la nature du gouvernement (autoritaire ou démocratique) et l'intérêt que prend la société civile à la protection des dépenses sociales, en particulier à celles qui sont affectées à l'éducation. Dans ce sens, et compte tenu de l'hypothèse selon laquelle les gouvernements des pays dépendants de leurs richesses minérales utiliseraient des crédits budgétaires additionnels dans les secteurs (et endroits) où ils subissent les pressions politiques les plus fortes, Leonith Hinojosa a estimé que l'effet des ressources minérales sur la composition des dépenses sociales pourrait dépendre en définitive de l'équilibre des forces sociales.

S'agissant des effets des richesses minérales sur la composition des dépenses sociales comme moyen d'apprécier les éventuelles incidences des richesses minérales sur le *welfare mix* (mode pluraliste sur lequel s'organise l'action sociale), Leonith Hinojosa a montré que les richesses minérales ne semblaient pas le rendre différent de ce qu'il aurait été sans elles et qu'au contraire elles paraissaient renforcer ce pluralisme.

En guise de dernière réflexion sur la deuxième hypothèse, Leonith Hinojosa s'est interrogée sur la manière dont les richesses minérales peuvent influencer la trajectoire des nouvelles initiatives de politique sociale. Là où les industries extractives sont en expansion, la réaction organisée de groupes de la société civile, ainsi que de sociétés commerciales, semblerait renforcer la marque des idéologies sur la constitution d'un *welfare mix* particulier, ainsi que sur son assise financière. Elle a rappelé que de récentes études consacrées aux pays andins inclinaient à penser que les responsabilités sociales assumées par les sociétés minières et les positions adoptées par les gouvernements sur les rapports (et compromis) entre les investissements miniers et les droits des populations résultaient en partie de l'action d'organisations de la société civile.

Leonith Hinojosa a ensuite présenté la troisième et dernière hypothèse, selon laquelle la perception des recettes minières par l'Etat et la corrélation entre elles et les dépenses consacrées à la politique sociale dépendent, dans des pays en développement riches en ressources minérales, de la qualité du gouvernement. Elle a rendu compte des résultats fournis par l'analyse quantitative, qui laisse à penser que dans de nombreux pays en développement dépendants des ressources minérales, l'appareil institutionnel n'est que partiellement préparé à tirer profit des ressources minérales. Aussi Leonith Hinojosa et ses co-auteurs estiment-ils que la définition et l'application de la politique sociale pourraient entraîner non pas seulement des améliorations des conditions sociales, mais une transformation de l'Etat lui-même en améliorant le fonctionnement du gouvernement et en laissant place à des mécanismes de bonne gouvernance. Elle a toutefois lancé un appel à la prudence à propos des modalités par lesquelles la politique sociale pourrait être génératrice de changement dans des conditions d'expansion minière. Si des changements politiques et institutionnels (touchant aussi à des institutions non officielles) pouvaient améliorer la qualité du gouvernement dans certains pays dépendant des ressources minérales, il se peut que, dans d'autres, un changement structurel plus profond de l'appareil de l'Etat soit nécessaire. Il faudrait pour cela mieux comprendre la manière dont le développement minier produit des incitations, des alliances et des conflits qui influencent les trajectoires de formation de l'Etat, a-t-elle fait observer, et, en conséquence, accorder plus d'attention à son impact sur la gouvernance.

Dans la dernière partie de son exposé, Leonith Hinojosa a esquissé les principaux éléments d'un plan d'étude sur les rapports entre recettes publiques et politique sociale dans les pays riches en ressources minérales. Aucune explication simpliste des rapports entre dépendance des richesses minérales, politique sociale et bien-être des populations n'est corroborée par des preuves suffisantes. En conséquence, on peut partir du fait que le ballon d'oxygène fiscal apporté par les recettes du secteur minier peut être utilisé à des fins différentes en politique sociale, servir par exemple à élargir le champ des politiques sociales en cours ou à compléter ce qui existe déjà. Si le but des politiques publiques était de parvenir à des conditions de vie acceptables pour la population, Leonith Hinojosa a suggéré que les richesses minières étaient un *facteur de conditionnement de deuxième ordre* qui, là où il intervient, pourrait être utilisé de manière à servir au mieux les priorités sociales établies, déterminées par des *facteurs de conditionnement de premier ordre* tels que le consensus politique et la stratégie de développement adoptée.

Un tel plan d'étude pour les politiques sociales dans les pays riches en ressources minérales inclurait les résultats présentés jusqu'à présent mais aussi les facteurs de conditionnement de premier ordre. Leonith Hinojosa a estimé qu'il pourrait aider à comprendre et à évaluer l'influence des richesses minérales sur la configuration du *welfare mix* et, partant, à définir une politique sociale. Il serait ainsi plus facile de dégager les domaines dans lesquels la politique sociale pourrait encourager, confirmer ou corriger les modes de l'action sociale.

Leonith Hinojosa a conclu son exposé en évoquant les recherches futures qui pourraient être menées sur le sujet. Il pourrait y avoir parmi elles des études de cas nationales et comparatives sur les effets de l'essor minier sur les régimes de protection sociale, et des enquêtes qui s'intéresseraient à ces mêmes effets sur l'émergence et le développement des marchés intérieurs (en particulier du travail et des marchés financiers). Elle a aussi suggéré des recherches sur les conditions structurelles et institutionnelles dans lesquelles le lien entre essor minier et politique sociale peut aboutir au développement.

Discussion

Lors de la discussion qui a suivi sous la présidence de Yusuf Bangura, Halvor Mehlum, chargé de commenter les exposés, a commencé par relever la complexité des institutions et de leurs politiques. Il a déclaré qu'il fallait des institutions pour encourager les producteurs et non les "accapareurs". Pour ce qui est des bonnes ou mauvaises institutions, il a précisé qu'il

s'agissait de savoir, non pas si les intentions étaient bonnes ou mauvaises, mais plutôt si les institutions pourraient ou non résister aux pressions qu'elles subiraient inévitablement. Par exemple, la lutte contre l'inflation menée par la banque centrale de Norvège a aidé à discipliner la politique fiscale, d'autant plus que des groupes importants d'électeurs avaient des hypothèques à taux d'intérêt variables. Ces électeurs avaient donc intérêt à maintenir la stabilité des prix et les taux d'intérêt à un niveau bas et ont surveillé le gouvernement sur ces points.

Anthony Hall a été le deuxième intervenant. Sa première observation a porté sur la conclusion selon laquelle, malgré l'incapacité observée d'établir des rapports clairs entre la dépendance des richesses minérales, la politique sociale et le bien-être des populations, il y avait un lien potentiel avec la création de recettes comme facteur de conditionnement de second ordre pour le développement social. Il a souligné dans ce contexte l'importance de comprendre d'entrée les moteurs d'un pays, qui tiennent à l'économie politique, à l'histoire et à la politique sociale. Des études de cas comme celle de l'Equateur en disent long sur le rôle des gouvernements, des sociétés commerciales ou industrielles, des acteurs extérieurs et d'autres groupes, comme les populations autochtones, dans les programmes de politique sociale et l'affectation des recettes. Bien qu'à son avis les généralisations doivent être manipulées avec précaution, il serait utile de faire des suggestions quant aux moyens que peuvent utiliser les pays pour améliorer la redistribution. Ce type d'analyse permettrait de dépasser l'étude technocratique des instruments de la politique sociale, qui porte surtout sur les aspects d'efficacité.

La discussion s'est ensuite intéressée à la façon dont des pays spécifiques règlent les questions soulevées par les présentateurs des études et les commentateurs et à l'usage qu'ils font des recettes générées par les ressources minérales. Le Chili est passé d'un système nationalisé au début des années 70 à un système mixte dans les années 80. Entre 1990 et 2005, les sociétés minières transnationales dans le secteur du cuivre représentaient 70 pour cent de la production nationale, mais ensuite la notion de rentes a fait sa réapparition dans les débats sur les politiques et l'Etat a réexaminé les moyens de s'approprier ces rentes à des fins de développement. En Zambie, l'industrie du cuivre qui était naguère propriété de l'Etat a été privatisée de sorte que le pays tire peu de recettes des énormes profits réalisés dans ce secteur. Un participant a relevé qu'il était curieux que l'on parle de profits lorsqu'il s'agit de sociétés, mais de rentes lorsqu'il s'agit d'Etats.

Si plusieurs participants ont mentionné la nécessité de négocier les parts des recettes et de renégocier les contrats signés entre pays et sociétés, la nécessité de protéger les recettes minières de "l'ingérence politique" a été aussi évoquée. Aussi est-il raisonnable, a-t-on estimé, de mettre en place des mécanismes qui lient les mains des instances gouvernementales percevant de l'argent des ressources naturelles. Un participant a dit que puisque les ressources naturelles constituent pour les gouvernements une source "d'argent facile", des institutions internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international avaient raison d'insister sur la conditionnalité en matière de prêts. On a ajouté ici que la conditionnalité pouvait être utile si elle permettait aux gouvernements d'appliquer de "bonnes" politiques et d'en externaliser la responsabilité vis-à-vis de leurs électeurs.

Ce point de vue a été contesté par un autre participant, qui a fait valoir que la conditionnalité des IFI avait fait appliquer des politiques qui avaient été des échecs retentissants et avaient pesé très lourd sur la vie des gens et le développement des pays. Enfin, le problème fondamental de l'opposition entre démocratie et technocratie a été mentionné. Si la démocratie est vraiment importante, tout ce qui pourrait la menacer devrait être remis en question. La discussion sur ce sujet s'est conclue par l'argument selon lequel les technocrates peuvent être assez complémentaires des groupes de pression s'ils se concentrent sur des problèmes qui, sinon, auraient été négligés.

Séance 3: Rentes minières et politique sociale en Norvège et au Chili

Parmi les pays riches en ressources minérales, la Norvège et le Chili se distinguent comme des exemples de réussite. Dans les deux pays, les rentes minières représentent une part importante des exportations et des recettes publiques, bien que ces dernières soient moins importantes au Chili qu'en Norvège. Comme indiqué plus haut, les pays riches en ressources minérales ont ceci en commun qu'ils sont exposés à certaines pressions et difficultés macroéconomiques. Cependant, comparés à d'autres pays riches en ressources minérales, la Norvège et le Chili sont parvenus à des résultats très différents pour ce qui est du développement humain. Ils sont tous deux bien classés à cet égard, ce que l'on attribue généralement à l'association de politiques économiques saines et d'institutions solides et à une volonté de se développer et de faire reculer la pauvreté.

Halvor Mehlum a été le premier orateur de cette séance. Il a présenté l'étude dont il est co-auteur sur "Les rentes minières et le développement social en Norvège". L'étude a mis en lumière les dimensions par lesquelles la Norvège se distingue des pays riches en ressources peu performants en matière de développement. Bien que la Norvège ait été un pays pauvre il y a cent ans, elle est aujourd'hui dotée d'un vaste programme de protection et d'assistance sociales et elle est le premier pays du monde pour le revenu par habitant. Selon Halvor Mehlum, elle le doit à une combinaison de chances économiques et de décisions politiques. Son principal argument a consisté à dire que pour les pays dotés d'institutions de qualité—surtout ceux qui parviennent à garantir une forte protection des droits de propriété et une faible corruption—les ressources naturelles constituent un atout pour le développement, car elles offrent aux investisseurs de nouvelles possibilités de placements et créent des effets externes positifs pour d'autres agents. Sans institutions qui fonctionnent, cependant, les ressources naturelles pourraient susciter des comportements prédateurs, des activités d'influence et d'autres activités nuisibles qui s'accompagnent d'externalités néfastes pour le reste de l'économie.

Halvor Mehlum a dit que, selon toutes probabilités, l'impact des ressources naturelles sur la croissance diffère selon le type de ressources: l'impact du pétrole et des ressources minérales est sans doute différent de celui des forêts ou des biens agricoles, par exemple. Or, a-t-il noté, les analyses de régression incluent généralement tous les types de ressources, sans distinction. Il faudrait au contraire, a-t-il suggéré, procéder à des recherches différenciées sur cette question pour en savoir davantage sur les conséquences économiques et politiques des différentes ressources naturelles. Il est frappant de constater, a-t-il dit, qu'une "ressource à problème" comme le pétrole n'en avait pas causé à la Norvège. Il a posé pour postulat qu'il n'y avait pas de malédiction des richesses pour la Norvège, premièrement du fait de l'existence de bonnes institutions et d'incitations à faire un usage productif de la richesse pétrolière, et deuxièmement, parce que les compétences techniques acquises pour l'extraction pétrolière en mer avaient des retombées positives sur le reste de l'économie.

Pour Halvor Mehlum et ses co-auteurs, cette performance positive de la Norvège s'explique par une forte gouvernance démocratique fondée sur une large représentation politique et des contre-pouvoirs dans la société civile. L'Etat était déjà doté d'une administration qui fonctionnait bien lorsque les richesses pétrolières ont été découvertes et le pays avait un secteur industriel développé avec des associations patronales et des syndicats puissants. Halvor Mehlum a aussi fait valoir que les systèmes parlementaires comme celui de la Norvège, par opposition aux systèmes présidentiels, tendent à favoriser la redistribution en axant les dépenses publiques sur des programmes universels au bénéfice de tous les citoyens. Le fait de dépenser les recettes pétrolières en services sociaux et en sécurité sociale, a-t-il expliqué, a aussi l'avantage d'atténuer les inégalités. Les réductions d'impôts ou les subventions sur l'essence, instruments tous deux courants dans les pays producteurs de pétrole, favorisent d'ordinaire les catégories sociales à haut revenu, tandis que les dépenses

sociales consacrées à la santé et à l'éducation stimulent la croissance en favorisant l'accumulation du capital humain.

Le modèle norvégien se caractérise également par une traditionnelle recherche de consensus sur les choix politiques qui ont des conséquences à long terme pour la nation. La gestion du secteur pétrolier présente une remarquable continuité et les décideurs politiques, quelle que soit leur orientation idéologique, ont réussi à stabiliser la volatilité des recettes par des politiques contracycliques. Des taux élevés d'épargne ont aussi largement contribué à éloigner la malédiction des richesses, bien que l'analyse de régression qui confirme cette hypothèse n'en explique pas la raison.

Enfin, la création en 1990 du Fonds pétrolier norvégien et l'établissement de règles strictes concernant l'utilisation de l'excédent ont aidé à remédier aux éventuelles inégalités entre les générations (le fonds est censé financer les retraites futures) et à éviter les politiques fiscales expansionnistes qui pourraient compromettre la stabilité macroéconomique du pays.

L'étude de cas sur "Les rentes minières et le développement social au Chili" a été présentée par Juan Carlos Guajardo. Il a expliqué comment l'histoire chilienne était étroitement liée aux ressources minérales. Il a estimé que l'essor minier avait eu globalement un impact positif sur le développement du pays. Heureusement, le Chili avait compris, dès le début de la production minière, les risques liés à une dépendance excessive aux ressources minérales, surtout pour ce qui est des recettes publiques, et a défini par la suite ses politiques en tenant compte de cette leçon. Pendant le cycle du nitrate, entre 1880 et 1931, les impôts sur le revenu générés par la production de nitrate représentaient 42 pour cent des recettes publiques totales mais entre 1932 et 1945, cette proportion n'était plus que de 14 pour cent. La production de nitrates de synthèse à un prix inférieur et la crise mondiale de 1929 ont marqué la fin de cet essor minier. A partir de là, la peur des produits de substitution et les fluctuations des cours ont amené à réclamer une plus forte participation nationale à la gestion des ressources naturelles du pays et à plaider de plus en plus pour une diversification de l'économie afin d'éviter les enclaves minières et des fluctuations excessives des recettes publiques.

Au début du XX^e siècle, le cuivre a pris une place dominante dans l'économie chilienne. L'industrie s'est développée avec d'importants investissements des Etats-Unis, ce qui a suscité des débats sur les conséquences d'une mainmise étrangère sur ce secteur. En 1955, le gouvernement chilien a regagné une partie de son contrôle sur l'industrie du cuivre, qui a été finalement nationalisée en 1971 sur la base d'une réforme constitutionnelle avec une large approbation du parlement. Une certaine privatisation des mines a été encouragée entre 1973 et 1990 sous le régime d'Augusto Pinochet, tandis que la CODELCO, la compagnie nationale du cuivre, restait propriété de l'Etat. Cependant, seul le retour à la démocratie en 1990 a apporté la stabilité politique nécessaire pour attirer d'importants investissements étrangers: l'exploitation minière privée a progressé en moyenne de 16 pour cent par an depuis 1990 et représentait 69 pour cent de la production nationale de cuivre en 2007.

Récemment, a noté Juan Carlos Guajardo, la contribution de l'industrie minière privée au développement est devenu un enjeu national essentiel et le débat sur ce sujet a abouti en 2005 à une nouvelle loi créant un impôt spécifique sur l'activité minière (Royalty 2). Cet impôt a été jugé nécessaire pour deux raisons: d'abord, pour renforcer l'innovation et le développement productif dans une économie fortement tributaire de ressources non renouvelables et ensuite, pour générer les moyens financiers dont les dirigeants avaient besoin pour répondre aux grands espoirs économiques et sociaux que la population plaçait dans la démocratie.

Comme Juan Carlos Guajardo l'a expliqué ensuite, bien qu'il n'y ait pas eu de lien direct entre les recettes minières et les dépenses sociales, car les recettes fiscales n'étaient pas

affectées à des dépenses particulières, l'exploitation minière a rapporté plus de recettes publiques que n'importe quel autre secteur de l'économie et représentait 35 pour cent des recettes totales en 2006. Les gouvernements démocratiques après 1990 ont pu ainsi augmenter les dépenses sociales et s'attaquer à la "dette sociale" qui s'était accumulée pendant les années de la dictature, marquées par une forte réduction des dépenses sociales. Les politiques sociales du Chili étaient régies par les principes de la décentralisation, de la participation du secteur privé et par le versement d'allocations aux groupes les plus vulnérables. En suivant des politiques fiscales et macroéconomiques généralement qualifiées de prudentes, le Chili a réussi à générer une forte croissance avec des taux d'inflation faibles, à réduire la dette publique, à faire baisser les taux de chômage, à augmenter les salaires réels, à faire reculer la pauvreté et enfin et surtout à diversifier l'économie à partir des ressources naturelles (principalement agricoles) pour ne pas dépendre uniquement de l'industrie minière. Il ne semble donc pas y avoir au Chili le moindre signe d'une malédiction des richesses.

Fort des leçons de l'histoire, le Chili a mis au point une politique fiscale qui est une avancée institutionnelle majeure. Cette politique repose sur le concept, en vigueur depuis 2001, de la balance structurelle du gouvernement central. Celle-ci correspond aux perspectives fiscales à moyen terme et suppose que l'on estime les recettes fiscales à percevoir nettes de l'impact du cycle économique (le niveau de l'activité économique et les cours du cuivre et du molybdène, sous-produit du cuivre) et que l'on ne dépense que le montant compatible avec ce niveau de recettes. En pratique, ce système revient à épargner pendant les périodes d'expansion économique, lorsqu'on perçoit des recettes que l'on sait de nature seulement temporaire, et à dépenser lorsque les recettes fiscales diminuent.

L'application de ce système de balance structurelle a eu pour le Chili de nombreux avantages: l'application d'une politique contracyclique, l'accroissement de l'épargne publique pendant les périodes de forte croissance, ce qui a contribué à prévenir l'appréciation de la monnaie et à préserver la compétitivité du secteur des exportations, et une moindre volatilité des taux d'intérêt; une plus grande crédibilité du gouvernement chilien comme émetteur de dettes internationales, ce qui a permis de réduire la prime qu'il doit payer pour risque garanti; un meilleur accès au financement extérieur pendant les périodes de choc extérieur et une contagion moindre des crises internationales; des conditions moins exigeantes fixées par les bailleurs de fonds étrangers et des politiques sociales dont la planification à long terme est facilitée, la viabilité financière étant assurée.

Juan Carlos Guajardo a relevé en conclusion que la force des institutions et le consensus politique quant aux leçons à retenir de l'histoire étaient les principaux facteurs de réussite du Chili en matière de développement. Les difficultés qui restent à résoudre sont, selon lui, les disparités de productivité entre secteurs et entre régions (essentiellement entre les activités minières et les autres) qui aggravent les disparités de revenu et exacerbent les inégalités dans le pays, ainsi que la nécessité de diversifier encore l'économie chilienne et d'en accroître la compétitivité.

Discussion

La discussion de cette séance a été conduite par Shahra Razavi. Thorvaldur Gylfason et Manuel Riesco ont commenté les deux exposés. Thorvaldur Gylfason a commencé sa critique de l'exposé d'Halvor Mehlum en reconnaissant que la Norvège avait été effectivement l'un des pays les plus pauvres d'Europe et que les ressources naturelles l'avaient aidée à parvenir en tête du classement pour l'indice du développement humain. Il a toutefois fait observer que la Norvège n'avait pas été la seule à connaître cette évolution: ses voisins, le Danemark, la Finlande, l'Islande et la Suède sont aussi passés du bas de l'échelle en Europe vers 1900 aux échelons proches du sommet en 2000, bien qu'ils soient dotés de richesses naturelles à des degrés divers. Il a posé pour postulat que l'accumulation du capital humain était le moteur premier de la transformation économique de la Norvège.

Selon Thorvaldur Gylfason, la Norvège présente certains symptômes du syndrome néerlandais, telle que la stagnation du rapport de l'exportation des biens et services au PIB puisque le pétrole est devenu la principale exportation, l'absence de sociétés high-tech et (peut-être) la réticence du gouvernement à entreprendre des réformes dans le secteur public (dans la santé et l'éducation en particulier). Il a jugé que les raisons données par les auteurs de l'étude pour expliquer le succès du secteur pétrolier norvégien étaient justes. Parmi les facteurs les plus importants de ce succès, il a relevé la définition du pétrole et du gaz comme biens communs, l'absorption par le gouvernement au fil des années d'environ 80 pour cent des rentes générées par ces ressources, la sagesse d'élaborer des "lois préventives" et de poser d'entrée les principes éthiques qui devront guider l'utilisation des ressources à l'avenir, l'accord des principaux partis politiques pour protéger l'économie d'un afflux excessif de fonds pétroliers, et le transfert de l'administration du fonds pétrolier du ministère des finances à la banque centrale, indépendante depuis peu. Il a conclu en se demandant pourquoi la Norvège n'avait pas réussi aussi bien dans la gestion de ses pêcheries.

Dans ses commentaires, le second intervenant, Manuel Riesco, a fait valoir que du point de vue du développement, il y avait un envers de la médaille à l'essor minier spectaculaire du Chili que Juan Carlos Guajardo avait mis en évidence dans son exposé. Parmi les aspects négatifs, Manuel Riesco a cité la privatisation de la plus grande partie des rentes provenant de l'extraction minière, qui avait été due à des politiques fiscales mal conçues, l'appropriation des rentes minières par des sociétés étrangères et les distorsions que les incitations aux investissements dans le secteur minier avaient introduites dans l'affectation des ressources et qui étaient néfastes pour l'économie et les recettes publiques en particulier. A l'appui de ses arguments, il a fourni une analyse détaillée de la participation de sociétés minières privées au secteur et de leurs résultats, de leurs profits et de leurs contributions fiscales. Ses calculs reposaient sur une comparaison entre la société CODELCO, qui appartient à l'Etat, et la seule société privée qui publie ses bilans financiers, Escondida. Si la société publique CODELCO produisait 90 pour cent du cuivre jusqu'en 1989, le cuivre chilien est maintenant produit à 70 pour cent par des sociétés privées. Nonobstant, Manuel Riesco a expliqué que l'opinion publique au Chili s'était systématiquement et massivement opposée à la privatisation de la CODELCO et était au contraire favorable à un relèvement des contributions des sociétés minières privées. Un premier pas dans la bonne direction avait été franchi avec l'introduction de la taxe spéciale sur les mines, qui avait déjà rapporté plus d'un milliard de dollars³, en plus des impôts ordinaires sur le revenu que paie le secteur minier privé. Cependant, selon Manuel Riesco, ces montants sont encore loin d'être suffisants si l'on tient compte des énormes profits qu'ont engrangés les sociétés minières privées entre 2005 et 2007. Si les sociétés privées payaient la même proportion d'impôts que la CODELCO, compte tenu de la part qu'elles représentent respectivement dans la production de cuivre, l'Etat chilien pourrait augmenter les dépenses sociales de plus des deux tiers. Manuel Riesco a donc plaidé énergiquement pour que le Chili garde et maximise ses rentes minières pour assurer le développement social du pays.

Dans la discussion plénière qui a suivi, un participant a demandé en quoi la riposte norvégienne au syndrome néerlandais—création d'un secteur pétrolier très compétitif ayant des retombées technologiques sur d'autres secteurs et règlement du problème du chômage par l'expansion du secteur des services sociaux—pouvait être reproduite dans des pays en développement. Un autre s'est interrogé sur ce qui, dans l'histoire, pouvait expliquer la solidité institutionnelle de la Norvège, en particulier sur la raison pour laquelle la Norvège accordait une telle importance à la gestion publique du secteur pétrolier et continuait à le faire malgré la popularité de plus en plus grande accordée au marché. La situation de la Norvège hors de l'Union européenne a été mentionnée également. Cette souveraineté avait-elle joué un rôle dans la réussite du pays?

³ Tous les chiffres cités en dollars (\$) sont en dollars des Etats-Unis.

Nombre de questions ont été posées sur l'étude de cas chilienne. La diversification de l'économie était-elle le résultat de politiques spécifiques? Les participants ont mentionné plusieurs instruments supplémentaires susceptibles de prévenir le syndrome néerlandais, tels que les contrôles des capitaux, la parité à crémaillère (dévaluations périodiques de la monnaie nationale) et les exportations de capitaux par les fonds de pension. Une personne a demandé de plus amples détails sur un aspect négatif du modèle chilien, les inégalités de revenu, et une autre, sur les rapports entre le secteur minier et le régime politique chilien. Enfin, l'importance de la géopolitique, qui détermine le champ de manœuvre dont disposent les gouvernements dans l'administration des ressources naturelles, a été relevée. Selon un participant, la marge de manœuvre des politiques nationales semble s'être élargie depuis la fin de la guerre froide.

Dans sa réponse au commentateur et à la plénière, Halvor Mehlum a expliqué que les recettes pétrolières avaient effectivement été une part importante des recettes nationales en Norvège, mais qu'elles avaient eu aussi pour conséquence une hausse du coût de la vie dans le pays. Toutefois, il a fait valoir que les prix relatifs et les structures correspondantes subissaient naturellement certains changements touchant aux financements réalisés avec des devises et n'étaient pas des symptômes du syndrome néerlandais. Il fallait se préparer au moment où la production et les recettes pétrolières diminueraient (il s'inquiétait à ce sujet de la baisse spectaculaire du nombre des étudiants optant pour les sciences à l'école et à l'université).

Pour ce qui est de la Norvège hors de l'Union européenne, Halvor Mehlum a estimé que, les cycles économiques en Norvège étant d'une nature différente à ce qu'ils sont dans la plupart des pays d'Europe, il serait difficile d'adopter une monnaie commune. Si la Norvège reste hors de l'Union européenne, c'est aussi à cause du poids politique des agriculteurs, qui reçoivent d'importantes subventions financées par les recettes pétrolières. Quant au rôle du gouvernement dans le secteur pétrolier, Halvor Mehlum a répondu que les questions stratégiques n'y étaient probablement pas étrangères. La Norvège a été un allié sûr des Etats-Unis pendant la guerre froide. Lorsque le gouvernement norvégien a progressivement étendu son rôle par rapport aux multinationales privées qui participaient à la prospection pétrolière, il n'a pas été critiqué par les Etats-Unis, malgré les plaintes des multinationales pétrolières. Enfin, Halvor Mehlum a confirmé l'importance de la dimension sociale du modèle norvégien, dans lequel les services sociaux et la politique sociale tiennent une large place, ce qui a des effets positifs sur l'activité des femmes sur le marché du travail.

A propos de l'expérience chilienne, Juan Carlos Guajardo a estimé que la diversification de l'économie pouvait s'expliquer, du moins en partie, par les politiques d'orientation vers les exportations et les marchés mondiaux adoptées vers la fin des années 70. La stabilité macroéconomique a été maintenue pendant toute la transition démocratique pour assurer la crédibilité du nouveau régime, crédibilité dont on avait compris l'importance pendant les périodes d'instabilité précédentes. Sur la question de la distribution des revenus, Juan Carlos Guajardo a expliqué que le problème des inégalités au Chili était complexe et profondément enraciné car il remontait à l'époque coloniale où les biens étaient concentrés entre les mains de quelques élites. La situation s'était détériorée pendant le régime Pinochet, associé à des mesures de redistribution inexistantes et à une protection sociale insuffisante. L'éducation pourrait faire beaucoup, a-t-il estimé, pour accroître la mobilité sociale à l'avenir.

S'agissant de la contribution du secteur minier et des sociétés minières au développement national, il a souligné que les conditions générales devaient être ajustées de manière flexible en fonction de l'évolution de la situation politique et économique. Les énormes hausses de bénéfices enregistrées sur les marchés des matières premières n'étaient pas un phénomène isolé dans le monde. Malheureusement, les sociétés minières n'avaient pas d'accord de prix avec les pays qui permettrait aux gouvernements de percevoir plus de recettes lorsque les cours montent. En conclusion, Juan Carlos Guajardo a rappelé qu'avant d'être perçues, les

rentes doivent être créées, ce qui est une entreprise risquée car seulement 1 pour cent des investissements aboutit à une production commerciale. Il a donc préconisé une démarche équilibrée, qui à la fois évite les activités d'influence et jette les bases d'une industrie minière compétitive.

Séance 4: Aperçu des études nationales: l'Indonésie et le Nigéria

Cette séance a porté sur deux études de cas supplémentaires, l'Indonésie et le Nigéria, qui ont à nouveau mis en lumière les nombreux angles sous lesquels est abordée la gestion des rentes minières dans le monde en développement et les pièges à éviter dans ce domaine. Si l'Indonésie est généralement considérée comme un cas exemplaire et le Nigéria comme un échec, l'analyse plus nuancée des présentateurs a permis de tirer des leçons de chaque cas. Ils ont expliqué en particulier que les pays enregistraient des résultats différents selon les périodes. En Indonésie comme au Nigéria, la politique et le changement politique ont joué un rôle important mais, comme relevé dans la discussion sur le Chili et la Norvège, les contextes institutionnel et macroéconomique influent eux aussi sur la gestion des richesses minérales et ont finalement des retombées sur le développement.

William Ascher, dont l'exposé avait pour thème "Richesses minérales, développement et politique sociale en Indonésie", a commencé par exposer les grandes questions qui avaient guidé sa recherche. En s'efforçant d'établir un lien clair entre l'exploitation minière et les services sociaux, il s'est attaché à déterminer où les rentrées de ressources pouvaient être détournées des services sociaux. Par ailleurs, il a signalé que l'Indonésie avait très bien opéré la transition entre l'économie à bas revenu très tributaire des richesses minérales qu'elle était et le pays à revenu intermédiaire, importateur net de pétrole qu'elle était devenue. Cette transition est porteuse d'enseignements importants pour d'autres pays exportateurs de pétrole qui vont probablement connaître une évolution similaire à l'avenir.

Selon William Ascher, la politique sociale a pour principal objectif de maximiser l'utilisation des services sociaux par des incitations allant dans ce sens et par une offre abondante, publique et privée, de services de qualité, abordables pour les pauvres. Les rentes minières peuvent influencer sur l'utilisation des services sociaux à bien des égards. Elles le font directement lorsque les recettes minières servent à financer des programmes et des transferts des pouvoirs publics centraux ou décentralisés, et indirectement par leurs retombées sur la croissance économique générale et la distribution des revenus. Cette dernière détermine les revenus des ménages et leur capacité à cotiser à l'assurance sociale ou à acheter des services sociaux sur le marché.

William Ascher a ensuite entrepris de situer l'Indonésie parmi les producteurs présents et passés d'hydrocarbures et de minerais durs et a signalé que sa richesse en ressources du sous-sol par habitant n'avait jamais été aussi grande que celle d'autres pays. Cependant, dans le passé en particulier, l'Indonésie était un important exportateur de pétrole et son budget était assez dépendant des recettes pétrolières. Comme au Mexique et au Nigéria, la baisse de la production nationale a coïncidé avec une hausse de la consommation intérieure, de sorte que l'Indonésie est récemment devenue importateur net de pétrole.

Il a expliqué en outre que l'Indonésie, le Mexique et le Nigéria sont non seulement des pays en développement très peuplés mais ont aussi en commun des politiques dont l'évolution historique et les résultats sont similaires: (i) de grandes sociétés publiques intégrées, pétrolières et gazières, ayant le monopole du commerce de détail; (ii) l'imposition de certaines conditions aux sociétés internationales désireuses de conclure des partenariats avec les sociétés publiques; (iii) de graves problèmes d'inefficacité et de corruption; (iv) le fait que les investissements privés aient été découragés, à la fois par les politiques publiques et les périodes d'instabilité politique; (v) des tentatives de privatisation des sociétés publiques,

pétrolières et gazières; et (vi) des périodes pendant lesquelles les prix des carburants dans le pays étaient très bas et où l'on s'efforçait de les réajuster pour qu'ils atteignent un niveau plus viable.

Il ressort de l'étude de l'Indonésie qu'une gestion globalement saine de l'économie a permis au pays de maintenir sa production agricole tout en développant un secteur manufacturier compétitif et de devenir ainsi moins dépendant des exportations de matières premières. Dans ce sens, a affirmé William Ascher, l'Indonésie a pu éviter la malédiction des richesses. Malgré l'abondance de ses richesses naturelles, le pays a connu une forte croissance pendant les années 70 et 80. L'Indonésie dépendait alors des exportations de pétrole et de gaz qui, en 1980, représentaient 70 pour cent des recettes publiques. Pourtant, le développement du secteur manufacturier et un gros effort fiscal du pays ont depuis ramené la part des recettes pétrolières et gazières à environ 20 à 25 pour cent des recettes fiscales, et la contribution nette des devises provenant du pétrole et du gaz est minime.

Une proportion non négligeable des recettes pétrolières et gazières perçues pendant le boom d'après 1975 est allée à l'agriculture, à l'infrastructure et aux services sociaux. Pendant le boom pétrolier des années 70, 20 pour cent des dépenses publiques d'équipement étaient consacrées à l'agriculture, contre 2 pour cent au Nigéria. L'Indonésie a aussi évité le syndrome néerlandais en dévaluant sa monnaie lorsque les cours de pétrole étaient particulièrement élevés, ce qui lui a permis de protéger sa production d'importations bon marché et de maintenir le potentiel d'exportation de l'économie nationale. Le gouvernement indonésien a aussi contenu l'inflation et la consommation en investissant à l'étranger une proportion importante de la manne pétrolière. Le taux impressionnant de l'épargne intérieure atteint vers 1980–30 pour cent–s'est maintenu.

William Ascher a aussi fait observer que la gouvernance, bien que toujours marquée par des pratiques autoritaires, s'était améliorée en termes de capacité institutionnelle. Même si les institutions liées à l'exploitation pétrolière ont traditionnellement manqué de fermeté, le pays a longtemps bénéficié, selon l'auteur, d'institutions fortes pour ce qui est de la gestion centrale de la politique économique, des finances et de la planification. De plus, le gouvernement indonésien n'a pas cédé à la tentation d'imposer des droits de douane élevés ou d'autres restrictions au commerce pour protéger des industries nationales peu rentables. Et à la fin des années 90, après la crise qui a secoué l'Asie orientale, il s'est sérieusement employé à réduire les subventions nationales.

A propos du développement social du pays, William Ascher a signalé que les indicateurs de la santé étaient inférieurs à ceux d'autres pays de la région, même si l'on tenait compte de leurs richesses respectives. Cet état de choses est dû essentiellement au retard des politiques de vaccination et à l'insuffisance des effectifs dans le secteur de la santé. Dans le domaine de l'éducation, l'Indonésie a réussi pour ce qui est de l'inscription des enfants à l'école élémentaire mais il n'en a pas été de même pour l'enseignement secondaire. Les efforts déployés par le gouvernement pour relever les niveaux de l'éducation n'ont pas été suivis des engagements budgétaires correspondants. S'agissant du recul de la pauvreté, l'Indonésie a ramené la proportion de la population vivant avec moins d'un dollar par jour de 17,4 pour cent en 1993 à 7,5 pour cent en 2002. Depuis 2006/2007, les dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation ont progressé.

Après le régime Suharto (après 1998), la décentralisation a été l'une des stratégies les plus visibles qui aient été adoptées pour diriger les ressources vers les services sociaux. Une grande part des recettes fiscales, dont la perception restait centrale, et des responsabilités liées aux services sociaux, a été transférée directement aux districts. Les raisons en étaient autant politiques (réduire l'influence des anciens partisans de Suharto et éviter la corruption) qu'économiques. Avec la décentralisation a été introduit un nouvel instrument de politique sociale, les transferts monétaires aux ménages pauvres, qui ont remplacé en partie les

anciennes subventions sur les carburants et qui, selon Ascher, représentaient un progrès important par rapport à la démarche précédente. En 2005, 19 millions de ménages pauvres ont bénéficié de ces transferts sans condition, ce qui a permis aux prix du carburant de doubler en Indonésie sans créer de troubles majeurs. Récemment, ces programmes ont été étendus et transformés en transferts monétaires assortis de conditions avec les encouragements de la Banque asiatique de développement et de la Banque mondiale. Les nouveaux transferts monétaires assortis de conditions sont conçus sur le modèle de programmes d'Amérique latine et assujettissent les allocations à l'utilisation de services élémentaires de santé et d'éducation.

Enfin, William Ascher a relevé divers facteurs qui empêchent la richesse des hydrocarbures de se traduire en avancées sociales et a conclu en soulignant la nécessité de venir à bout des fuites qui se produisent dans l'acheminement des recettes vers le développement, d'améliorer la qualité et l'accès des services sociaux, ainsi que la politique de fixation des prix des hydrocarbures et le calendrier de l'extraction minière. Le développement impressionnant de l'Indonésie sous le régime corrompu et autoritaire du Président Suharto a montré que de bonnes politiques macroéconomiques pouvaient compenser de grandes inefficacités au niveau micro-économique.

'Jimí Adésínà a pris la suite avec un exposé sur le thème "Rentes minières et développement social au Nigéria". Il a souligné le rôle important que la politique sociale avait joué dans les efforts déployés pour créer un climat de confiance et renforcer la cohésion nationale après la guerre civile, dans les années 70. Une partie importante de ces politiques avait été financée par les recettes générées par les ressources naturelles—l'agriculture et les hydrocarbures. Les politiques concernant l'éducation et la santé, dominantes dans le contexte nigérian, illustrent les dimensions essentiellement productives et redistributives de la politique sociale du pays. Plutôt que de brosser le tableau indifférencié d'un échec, comme l'aurait prédit la littérature orthodoxe sur la malédiction des richesses, 'Jimí Adésínà a décrit l'expérience post-coloniale des richesses naturelles au Nigéria comme une succession assez complexe de variations dans le temps et l'espace.

Selon 'Jimí Adésínà, l'analyse de régression est peu révélatrice dans les cas où le contexte local, la structure historique des rapports sociaux, les questions politiques et la gestion économique doivent être prises en considération. Le Nigéria est passé par différentes périodes de développement et a connu deux épisodes de grand succès sur les fronts à la fois de la politique économique et de la politique sociale. Le premier a été lié au lancement du Premier plan de développement (1955–1960) par le gouvernement du Nigéria occidental, qui a porté sur le capital humain, l'infrastructure, l'aide à la production agricole et la diversification de l'économie. Cette période s'est caractérisée par une nette volonté normative de développement social et de sagesse budgétaire et par un attachement à une administration publique de qualité. Après l'expérience traumatisante de la guerre civile (1967–1970), le Second plan de développement national (1970–1974) a été élaboré. La reconstruction dans la décennie 70 n'a pas été seulement celle de l'infrastructure endommagée: la politique publique apparaissait comme un instrument propre à "guérir" les plaies de la nation et à lui donner une identité et un sentiment de cohésion. Le programme de l'éducation primaire universelle a pu être lancé en 1976 grâce à l'augmentation des recettes générées par les ressources minières. De plus, l'enseignement universitaire a cessé d'être payant et le total des dépenses consacrées à l'éducation a atteint 6 pour cent du PIB en 1980. Les soins de santé ont connu une expansion similaire.

Selon 'Jimí Adésínà, l'exemple nigérian montre que de tels investissements sont socialement productifs parce qu'ils ont eu des retombées positives sur la stabilité sociale et politique, la confiance dans les institutions, les investissements et la croissance. L'importance des rentes minières comme base financière de ces politiques n'a cessé de grandir.

‘Jimí Adésinà a ensuite expliqué que le Troisième plan de développement (1975-1980) avait été celui dans lequel l’importance des recettes provenant des hydrocarbures transparaisait le mieux. Comme les cours mondiaux du pétrole montaient en flèche à cette époque, les recettes ont septuplé, ce qui a eu des incidences très importantes sur la planification du développement économique et le financement de la politique sociale. Il a fait cependant observer que les questions relatives aux effets sur le développement étaient beaucoup plus complexes qu’une simple lecture de la littérature sur l’Etat rentier ou la malédiction des richesses ne le laissait supposer.

A partir des années 80, le Nigéria a été classé parmi les Etats rentiers; cependant, il est important de distinguer entre la période antérieure et la période postérieure à 1985, les années 1980-1985 étant une période de transition sur le plan des politiques. Au programme de stabilisation lancé en 1982 figuraient la compression des dépenses, le rationnement du crédit et des devises et des mesures de libéralisation censées sortir le Nigéria de sa dépendance à l’égard des rentes minières. Il est intéressant de signaler que, plus de 25 ans plus tard, l’économie dépend toujours des rentes minières qui représentent 90 pour cent des recettes d’exportation. Après 1985, les réformes néolibérales se sont approfondies au Nigéria. Selon ‘Jimí Adésinà, non seulement elles n’ont pas résolu les problèmes économiques du pays mais ont encore contribué à un processus de dégradation des institutions et à l’érosion de la confiance et de la cohésion sociales.

Bien que le problème de la corruption ne fût pas nouveau au Nigéria, les recettes providentielles ont été très mal gérées pendant la période où les rentrées minières ont enregistré une hausse sensible. La chute ultérieure des cours et des recettes du pétrole a plongé l’économie dans une crise grave. Le vaste programme adopté pour assurer un accès équitable à l’instruction publique et les dispositions sociales entrées en vigueur dans les années 70 ont été affaiblis pendant la période de stabilisation puis abandonnés de fait lors de la libéralisation. D’abord, de sérieuses réductions des dépenses publiques après 1982 ont porté un coup aux services publics dans les secteurs de la santé et de l’éducation. Les dépenses consacrées à l’éducation par exemple, qui représentaient 6 pour cent du PIB en 1980, n’en représentaient plus que 0,65 pour cent en 1995. Ensuite, la baisse de qualité des services s’est retournée contre le secteur public et a ouvert la voie à la privatisation. En conséquence, les indicateurs du développement humain se sont détériorés et la pauvreté, mesurée en fonction de seuils nationaux, a progressé, passant de 28 pour cent en 1980 à 66 pour cent en 1996.

Selon ‘Jimí Adésinà, la dépendance à l’égard des ressources naturelles n’est pas insurmontable pour un pays riche en ressources. Il faut une volonté politique suffisante pour briser l’enclave des ressources naturelles et c’est en cela que réside la grande difficulté. Les richesses naturelles peuvent contribuer au financement du développement économique et social et à la diversification de l’économie. Dans le cas du Nigéria, a-t-il relevé, le peu qui a été fait dans ce sens entre 1950 et 1970, puis entre 1970 et 1980, indique qu’il aurait été possible de faire bien davantage.

Une gestion avisée des recettes pétrolières est fondamentale si l’on veut protéger l’économie et la société des chocs extérieurs causés par de fortes fluctuations des cours du pétrole: tel est l’enseignement à tirer du cas nigérian à partir du début des années 80. L’effondrement de la confiance et de la cohésion sociales et l’anarchie qui règne dans certaines régions du Nigéria illustrent bien les conséquences d’orientations politiques fondées sur des convictions idéologiques manquant de réflexion globale sur la politique sous ses diverses formes, notamment économique, sociale et politique. ‘Jimí Adésinà a conclu en ajoutant que la politique sociale et un Etat actif ont des rôles importants à jouer dans la construction de l’avenir du Nigéria. Avec le changement qu’elle peut générer, la politique sociale en particulier, vue dans ses dimensions non seulement de protection et de reproduction mais aussi de production et de redistribution, tiendra une place essentielle dans le processus de

reconstruction économique et sociale entrepris par le pays. Dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, a-t-il avancé, la justice sociale et environnementale ne saurait être instaurée par la logique du marché ou par le ciblage; elle passe au contraire par un accès universel aux services sociaux et par la protection des revenus, complétée par des efforts pour répondre aux revendications de groupes spécifiques.

Discussion

Dans ses commentaires sur l'étude de cas indonésienne, Terence Gomez a repris trois points essentiels soulevés dans l'étude: la décentralisation, la réforme de l'administration publique et les réformes néolibérales. Il a dit que l'Indonésie était un exemple intéressant de pays en transition politique, qui permettait d'analyser les politiques sociales menées à la fois sous un régime autoritaire et dans une jeune démocratie. S'agissant de la décentralisation, il a relevé que la restructuration politique, qui était passée par-dessus les gouverneurs de province pour atteindre les districts, avait renforcé directement le pouvoir des décideurs locaux à un point qui avait été inimaginable sous le régime Suharto. Dans ce sens, a noté Terence Gomez, l'étude présentait une vaste critique de ce processus; cependant, elle ne s'était pas intéressée à la façon dont la gouvernance locale avait changé au cours des réformes. Terence Gomez a estimé qu'il serait intéressant d'étudier les conseils locaux, d'examiner leurs différents résultats en termes de prestation de services sociaux, ainsi que les mécanismes d'affectation de ressources pendant la présidence Suharto et après. Quant aux politiques à recommander, il a suggéré d'améliorer la décentralisation plutôt que de recentraliser.

Pour ce qui est de la réforme de l'administration et de la question de la corruption, Terence Gomez a fait valoir qu'à aucun moment pendant les réformes, on ne s'était attaqué aux problèmes de capacité administrative et de prestation de services. Les problèmes posés par l'inefficacité de l'administration locale dans la fourniture des services sociaux avaient créé des vides institutionnels; pour Terence Gomez, la question était de savoir si la privatisation ou une plus grande participation du secteur privé, comme le suggérait l'étude, était une bonne solution. Lorsqu'on laisse des intérêts commerciaux combler ces vides institutionnels, on risque de voir apparaître de nouveaux rapports de clientélisme et la corruption, par exemple, ce qui porte à conclure à la nécessité de protéger les pouvoirs publics locaux contre les affairistes. Concernant le troisième point de la réforme néolibérale, Terence Gomez a douté qu'un désengagement de l'Etat du secteur pétrolier et gazier fût une bonne décision. Les piètres résultats d'établissements comme la société pétrolière nationale, Pertamina, en Indonésie pourraient s'expliquer par l'absence de réforme de l'administration et des entreprises publiques; il faudrait donc mener à bien cette réforme avant de laisser entrer d'autres sociétés étrangères dans le secteur. En conclusion, Terence Gomez a estimé que Pertamina pourrait, pour ses réformes futures, s'inspirer de l'expérience de la société pétrolière publique de Malaisie, Petronas, qui, bien qu'impliquée dans de nombreux scandales et opérations de renflouement dans le passé, est maintenant une société florissante.

Cyril Obi a commenté l'étude de cas nigériane. Il a salué l'analyse de fond faite sur une question très compliquée et la solide critique de la littérature sur la malédiction des richesses qu'avait présentée Jimí Adésínà. A propos de la discussion sur les Etats rentiers ou pétroliers, il s'est demandé ce qu'impliquait le double rôle de l'Etat—comme intermédiaire obligé/acquéreur de rentes et comme producteur—pour sa capacité à affecter des fonds et pour les rapports de force entre l'Etat et les producteurs privés du secteur. Comment les rentes minières sont-elles affectées et où la politique sociale entre-t-elle en jeu? Les règles régissant l'affectation changent-elles si l'Etat est directement impliqué dans la production? Dans quelle mesure l'Etat est-il capable de réglementer l'industrie pétrolière?

Les effets du programme d'ajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) ont été l'un des principaux sujets traités dans l'étude de cas nigériane. Cyril Obi a expliqué que le programme d'ajustement avait commencé par le secteur pétrolier, avec la suppression des

subventions. Il serait utile de savoir en quoi cette mesure a affecté les politiques sociales et la redistribution, a-t-il dit. A-t-elle amélioré ou aggravé la situation? A propos de la politique nigériane, il s'est interrogé sur les raisons du désintérêt pour les projets sociaux et sur le rôle joué par la désindigénisation et la dénationalisation dans cette évolution. Il a encouragé l'auteur à relier les questions de la gestion des rentes minières à la société civile et aux activités des multinationales. Les sociétés pétrolières s'engagent souvent dans des projets communautaires et la construction de l'infrastructure sociale, et il serait utile de savoir ce que cela implique pour l'Etat.

Cyril Obi a aussi jugé important de savoir dans quelles conditions particulières certains Etats ont réussi mieux que d'autres à diversifier leur économie. Si l'Indonésie, par exemple, a pu développer son secteur manufacturier alors que la majorité de ses recettes publiques provenaient des rentes des ressources naturelles, le Nigéria n'a pas su faire de même.

Dans la discussion plénière qui a suivi, les participants ont évoqué les questions de gouvernance publique et de performance du secteur privé. Dans de nombreux pays, l'Etat est revenu en force lorsque le secteur privé, souvent peu encouragé par l'environnement macroéconomique, n'a pas fait d'investissements productifs. Dans le cas de l'Indonésie et du Nigéria, on a affaire à un Etat développemental, mais fortement gangrené par la corruption. Un participant s'est demandé pourquoi l'Indonésie avait réussi mieux que d'autres pays et a suggéré une réponse possible: il se pourrait qu'elle le doive à la longue stabilité de son régime politique car au Nigéria, les fréquents changements de gouvernement semblent avoir eu un effet de désorganisation. L'effondrement du règlement politique en vigueur au Nigéria jusqu'en 1979 pourrait être une autre explication. Enfin, il a été relevé que la décentralisation des fonctions en Indonésie était allée de pair avec une décentralisation des mécanismes de financement. L'expérience latino-américaine avait montré que, si les services sociaux avaient été transférés à des échelons inférieurs pendant la décentralisation, le transfert des mécanismes de financement correspondants avait été souvent insuffisant.

Dans sa réponse, William Ascher a parlé des difficultés d'obtenir des informations comparatives sur la prestation des conseils locaux en Indonésie, car la situation était très mouvante. Cependant, il était effectivement important de bien évaluer les résultats du processus de décentralisation pour apprécier de récentes initiatives de politique sociale qui semblaient annoncer un processus de recentralisation. En ce qui concerne Pertamina, il a émis des doutes quant aux possibilités de la réformer sur le modèle de l'expérience malaisienne car, à son avis, la Malaisie a une capacité de gouvernance nettement supérieure. Il a ensuite abordé une question qui avait été soulevée par Cyril Obi à propos du cas nigérian: la prestation de services sociaux par des multinationales pétrolières. Il a jugé cette activité accessoire, parce que les sociétés pétrolières n'ont pas d'avantage relatif dans la prestation des services sociaux et, lorsqu'elles rendent de tels services, le font, dans la plupart des cas, de manière peu performante.

Jimí Adésinà a conclu le débat en soulignant que, dans des contextes de pluralité ethnique et sociale, en particulier après un conflit, il était important que le gouvernement parvienne à désamorcer les tensions. Dans le cas du Nigéria, la Première République y avait assez bien réussi. La politique sociale a joué là un rôle essentiel, tandis que le démantèlement ultérieur des programmes sociaux a entraîné une dégradation des institutions et des niveaux de corruption jamais atteints auparavant.

Conclusion

Au cours de la dernière séance, Katja Hujo, coordonnatrice des recherches, a évoqué à nouveau la difficulté d'analyser la politique sociale dans des pays riches en ressources minérales. Jusqu'à présent, a-t-elle observé, la plus grande partie de la littérature existante a porté sur l'étude des conséquences économiques et politiques des rentes tirées des ressources

naturelles, en particulier pour la stabilité macroéconomique et la gouvernance démocratique. Le rôle que la politique sociale a joué et pourrait jouer en canalisant ces rentes vers le développement a été la plupart du temps ignoré. On a manifestement besoin, a-t-elle dit, de travaux empiriques plus approfondis sur les liens entre les dimensions économique, sociale et politique d'un développement dans lequel un secteur primaire comme le secteur minier tient une place primordiale. Elle a exprimé l'espoir de voir entrer les études discutées pendant l'atelier dans une grille d'analyse que l'on puisse appliquer à une étude de fond de pays donnés. Des recherches s'intéressant aux différentes dimensions et aux politiques de développement appliquées dans des pays où le secteur minier est le moteur du développement permettraient de brosser un tableau plus complexe de ce mode de croissance particulier. Ces études seraient ancrées dans un contexte historique et géographique donné mais permettraient aussi de repérer les difficultés communes et de tirer des politiques des enseignements applicables à d'autres cas.

Un des participants à l'atelier a souligné l'importance extrême de la dynamique de développement dans les pays riches en ressources minérales. Les pays passent par différentes phases après la découverte de telles richesses. Souvent, les décisions prises les cinq premières années ou les enseignements retenus pendant la phase initiale de la croissance induite par ces richesses ont tendance à déterminer l'avenir pendant des décennies, comme l'ont montré les exemples de la Norvège et du Chili. En Norvège, la gestion des rentes pétrolières est régie par des principes (dits commandements) qui ont été fixés très tôt et sont depuis très largement acceptés. Les Norvégiens sont pour une gestion publique des ressources pétrolières parce que, dans leur écrasante majorité, ils ont une grande confiance dans la capacité et la responsabilité de l'Etat, qui est doté d'un système fiscal efficace et qui assume la responsabilité des services sociaux et de la protection sociale. Cependant, dès que l'on s'éloigne de pays développés comme la Norvège, il est crucial de prendre en compte dans l'analyse les questions touchant à la démocratie et à l'édification de l'Etat, comme l'a fait observer un participant. Nombre de pays riches en ressources minérales investissent dans l'éducation et la santé et ont de bons indicateurs du développement humain mais souvent un bilan beaucoup moins flatteur pour ce qui est des droits de l'homme ou de l'équité. Après le Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu à Copenhague en 1995, la politique sociale a été explicitement associée à l'intégration sociale, aux rapports sociaux et à l'équité entre hommes et femmes. Cette politique sociale-là se distingue des conceptions dites productivistes qui s'intéressent aux investissements en capital humain ou aux groupes les plus proches de l'appareil de production, comme dans le cas de l'Asie orientale.

Plusieurs participants ont noté qu'il était important de prendre en compte dans l'analyse l'environnement extérieur et les acteurs extérieurs car ils influencent le choix des politiques qui seront menées sur les richesses minérales et les décisions relatives à l'économie en général, surtout dans les pays pauvres. Les pays du Sud sont un laboratoire où sont constamment testées les politiques économiques et sociales: les réformes reposent souvent sur les politiques en vogue sur la scène internationale, comme le montre l'exemple des transferts monétaires en Indonésie. Enfin, il a été suggéré qu'une enquête future gagnerait sans doute à analyser le rôle des sociétés multinationales, des investissements étrangers directs et des partenariats public-privé dans le développement minier.

Programme

Jeudi 24 avril 2008

SEANCE D'OUVERTURE

9.30–9.45 *Accueil et présentation de l'UNRISD*, Thandika Mkandawire

9.45–10.00 *La politique sociale dans les pays riches en ressources minérales—Quels sont les problèmes?* Katja Hujo

10.00–10.30 Discussion

10.30–10.50 Pause

SEANCE 1

Défis et potentiel économiques dans les pays riches en ressources minérales

Présidence—Janvier Nkurunziza

10.50–11.50 Présentation des études thématiques

- La politique économique dans les pays riches en ressources minérales—Samuel Asfaha
- Le développement et la croissance dans les pays riches en ressources minérales—Thorvaldur Gylfason

11.50–12.10 Intervenants—Katja Hujo et Albert Berry

12.10–13.00 Discussion en plénière

13.00–14.30 Pause déjeuner

SEANCE 2

Capacité de l'Etat et politiques sociales dans les pays riches en ressources minérales

Présidence—Yusuf Bangura

14.30–15.30 Présentation des études thématiques

- Changement institutionnel et capacité de l'Etat développemental dans les pays riches en ressources minérales—Evelyn Dietsche
- Politique sociale et recettes publiques dans les pays riches en ressources minérales—Leonith Hinojosa-Valencia

15.30–15.50 Intervenants—Halvor Mehlum et Anthony Hall

15.50–16.10 Pause

16.10–17.00 Discussion en plénière

Vendredi 25 avril 2008

SEANCE 3

Aperçu d'études nationales: la Norvège et le Chili

Présidence—Shahra Razavi

9.30–10.30 Présentation des études sur ces pays

- Les rentes minières et le développement social en Norvège—Halvor Mehlum
- Le développement au Chili—Juan Carlos Guajardo

10.30–10.50 Intervenants—Thorvaldur Gylfason et Manuel Riesco

10.50–11.10 Pause

11.10–12.00 Discussion en plénière

12.00–13.30 Pause déjeuner

SEANCE 4

Aperçu d'études nationales: l'Indonésie et le Nigéria

Présidence—Samuel Asfaha

13.30–14.30 Présentation des études sur ces pays

- Richesses minérales, développement et politique sociale en Indonésie—William Ascher
- Rentes minières et développement social au Nigéria—Jimí O. Adésinà

14.30–14.50 Intervenants—Terence Gomez et Cyril Obi

14.50–15.40 Discussion en plénière

15.40–16.00 Pause

SEANCE DE CLOTURE

16.00–16.20 Conclusion et perspectives futures—Katja Hujo

16.20–17.00 Discussion en plénière

Participants

M. 'Jimí O. Adésinà
Rhodes University
Afrique du Sud

M. William Ascher
Claremont McKenna College
Etats-Unis

M. Samuel Asfaha
Centre international de formation de l'OIT
Italie

M. Albert Berry
Université de Toronto
Canada

Mme Evelyn Dietsche
Université de Dundee
Royaume-Uni

M. Juan Carlos Guajardo
Centro de Estudios del Cobre y la Minería
Chili

M. Thorvaldur Gylfason
Université d'Islande
Islande

M. Martin Hahn
Organisation internationale du Travail
Suisse

M. Anthony Hall
London School of Economics and Political Science
Royaume-Uni

Mme Leonith Hinojosa-Valencia
Université de Manchester
Royaume-Uni

M. Halvor Mehlum
Université d'Oslo
Norvège

M. Janvier Nkurunziza
CNUCED
Suisse

M. Cyril Obi
L'institut nordique pour l'Afrique
Suède

M. Manuel Riesco
Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
Chili

Participants de l'UNRISD

M. Yusuf Bangura
Coordonnateur de recherches

M. Terence Gomez
Coordonnateur de recherches

Mme Katja Hujo
Coordonnatrice de recherches

Mme Shea McClanahan
Analyste de recherche

M. Thandika Mkandawire
Directeur

Mme Shahra Razavi
Coordonnatrice de recherches

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est une institution autonome qui entreprend des recherches multidisciplinaires sur les dimensions sociales de problèmes contemporains ayant une incidence sur le développement. Il est guidé dans son travail par la conviction qu'il est indispensable, pour définir des politiques efficaces de développement, de bien comprendre le contexte social et politique. L'Institut tente donc de donner aux gouvernements, aux organismes de développement, aux organisations de base et aux universitaires, les moyens de mieux comprendre comment les politiques de développement et les changements d'ordre économique, social et environnemental affectent divers groupes sociaux. Travaillant au travers d'un vaste réseau de centres de recherche nationaux, l'UNRISD vise à encourager une recherche originale et à renforcer la capacité de recherche des pays en développement.

Ses recherches actuelles portent notamment sur les thèmes suivants: Politique sociale et développement; Démocratie, gouvernance et bien-être; Marchés, entreprises et réglementation; Société civile et mouvements sociaux; Identités, conflit et cohésion; et Genre et développement.

Il est possible de se procurer la liste des publications de l'Institut, avec leurs prix pour celles qui ne sont pas gratuites, en s'adressant au Centre de référence, UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse; téléphone 41 (0)22 917 30 20; fax 41 (0)22 917 06 50; info@unrisd.org; www.unrisd.org.

L'UNRISD tient à exprimer sa reconnaissance à la Fondation Ford qui a financé son projet sur *Le financement de la politique sociale*, y compris le sous-projet et l'atelier sur *Le financement de la politique sociale dans les pays riches en ressources minérales*. Il remercie aussi les gouvernements du Danemark, de Finlande, du Mexique, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse qui ont assuré le financement de son budget général en 2008.

Ces **Conférences Infos de l'UNRISD** ont été rédigées par Katja Hujo, avec l'aide d'Elena Gaia, Leonardo Lara et Christy Campbell.

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD)

**Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse**

**Téléphone 41 (0)22 917 30 20
Fax 41 (0)22 917 06 50
info@unrisd.org
www.unrisd.org**

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Social Policy in Mineral-Rich Countries* (Conference News, UNRISD/CN23/09/1, September 2009). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.