

# CAPE

*Coalition pour des Accords de Pêche Équitables*

# CFFA

*Coalition for Fair Fisheries Arrangements*



## Eviter la malédiction de la croissance bleue : L'exemple d'un “fonds commun bleu”

Août 2018

Par André Standing

### Introduction

Il y a une attention croissante qui est portée sur les opportunités de « croissance bleue », basées sur l'expansion des investissements publics-privés dans des secteurs tels que l'exploitation minière et maritime, la biotechnologie marine, le tourisme côtier, l'énergie éolienne offshore et marémotrice. Il y a également un intérêt à la création de nouveaux paiements pour les services écosystémiques fournis par les mers et les habitats côtiers, tels que les paiements internationaux pour le stockage du « carbone bleu ».

L'intérêt international manifesté pour la croissance bleue a généralement porté sur la manière dont le capital privé peut propulser l'économie bleue. Pour de nombreux petits États insulaires et en développement, la croissance bleue

devrait pour cette raison dépendre d'investissements étrangers et d'accords d'accès pour exploiter davantage les ressources marines et côtières.

Il y a un nouveau débat sur les coûts et les avantages des politiques de croissance bleue, et en particulier sur la manière dont celles-ci seront vécues par les communautés côtières et celles qui travaillent dans le secteur de la pêche à petite échelle. La manière dont les gouvernements gèrent les revenus est un thème sous-exploré. De nombreux commentateurs prétendent que la croissance de l'économie bleue aura un impact positif, en partie en augmentant les recettes publiques qui permettront aux gouvernements de dépenser davantage pour le développement local. Pourtant, il existe de nombreuses preuves qui soulèvent des doutes à ce sujet. Sur le plan mondial, de nombreux gouvernements ont adopté une approche problématique de la gestion et de la

distribution de la rente tirée des ressources, et il a été démontré que dans certaines situations, l'augmentation de cette rente par rapport aux recettes publiques contribue à un éventail de problèmes sociaux, politiques et écologiques. Un ensemble considérable de travaux a exploré dans quelle mesure une dépendance croissante aux ressources naturelles pour le revenu des gouvernements est une cause directe de problèmes tels que les conflits civils, la corruption, la faible croissance économique et les inégalités. Ce qui est communément appelé la « malédiction des ressources ».

La preuve et la théorie d'une malédiction des ressources sont ambiguës. Néanmoins, il s'agit d'un point d'entrée important dans les débats sur la gestion des ressources naturelles et sur la manière dont les gouvernements devraient gérer les revenus qui leur sont versés de l'exploitation de ces ressources. Le point de vue général est que l'État est chargé de la gestion globale des ressources et que les revenus résultant de la location ou de la vente de ces ressources devraient être disponibles pour une dépense et une utilisation immédiate ; canalisées dans les budgets annuels des États.

Une autre politique - adoptée par un nombre croissant de gouvernements nationaux et infranationaux - consiste à séparer les recettes de l'État des ressources naturelles des autres flux de recettes publiques et à confier la gestion et les dépenses de ces fonds à un organisme autonome. Ces fonds sont généralement appelés « fonds souverains ». Le fonds de pension norvégien, qui investit ses bénéfices dans le secteur pétrolier, est probablement considéré comme le plus performant.

En Afrique, des pays tels que le Ghana, le Nigéria, l'Angola, le Botswana, la Mauritanie et le Sénégal ont créé des fonds similaires, basés sur les rentes provenant principalement des secteurs pétrolier et minier.

La question des fonds souverains est importante pour les débats en cours sur la croissance bleue. L'une des raisons est que les revenus des entreprises de l'économie bleue, en particulier dans les mines et le pétrole et le gaz offshore, peuvent être transférés vers ces fonds dans les pays où ils sont déjà établis. Les personnes impliquées dans les stratégies de croissance bleue doivent examiner ces fonds et évaluer leurs performances et déterminer à qui ils profitent. De nombreux fonds souverains ont été des calamiteux mais évitables échecs.

Une deuxième raison est qu'un fonds souverain pourrait constituer une politique attrayante pour des stratégies de croissance bleue, ce qui devrait être recommandé dans les États qui n'en disposent pas. Cependant, tout dépend des objectifs assignés à ces fonds et de la manière dont

ils gèrent les investissements et les décaissements. Peut-être la proposition la plus intéressante pour les fonds souverains est qu'ils fonctionnent comme des fonds « communs » permanents, les revenus générés étant orientés vers un transfert monétaire universel à tous les citoyens. C'est une idée qui a une longue histoire et qui a déjà été expérimentée avec un certain succès (c'est-à-dire en Alaska). Un nombre croissant de personnes et d'organisations ont milité pour un renforcement de cette approche.

Jusqu'à présent, personne n'a appliqué cette idée à l'économie bleue, mais un fonds commun est un concept puissant à prendre en compte dans les débats sur la croissance bleue et pourrait bien correspondre aux aspirations des directives internationales sur la pêche durable à petite échelle ainsi que les directives sur la gouvernance responsable du régime foncier des terres, des forêts et des pêches. Nous vous suggérons ci-dessous les types de prélèvements qui pourraient être utilisés pour constituer un tel fonds.

## **Comment les gouvernements gèrent mal les rentes générées par les ressources, et vice versa**

L'exploitation des ressources naturelles peut constituer une source substantielle de revenus assez rapides et faciles pour les gouvernements, et la disponibilité de ces revenus peut également changer rapidement, sous l'effet de nouvelles découvertes, de la technologie ou de la demande étrangère. Si l'on considère la situation en Afrique, on a enregistré beaucoup de « ruées vers l'or » qui ont radicalement changé l'économie politique des pays en quelques années; si l'ère coloniale était caractérisée par la ruée vers l'or, les diamants, l'ivoire, le caoutchouc et les esclaves, les matières premières les plus importantes sont aujourd'hui le pétrole, le gaz, les minéraux et les métaux précieux. Dans le secteur de l'économie bleue, la ruée vers les gisements de pétrole, de gaz et de minéraux en mer est en bonne voie.

En gérant cette abondante ressource, les dirigeants politiques ont tendance à adopter une approche à court terme et hâtive. L'argent obtenu de la vente des ressources naturelles est considéré comme le revenu des dirigeants en charge et donc susceptible de dépenses capricieuses. Les pires cas sont ceux où la richesse des ressources a simplement été pillée. Au-delà de cela, il existe de nombreux exemples de gouvernements qui dirigent de nouvelles richesses générées par les ressources vers des projets politiques et des dépenses visant à promouvoir l'hégémonie politique immédiate ou le favoritisme à l'endroit de certains groupes. La

richesse générée par les ressources, qui provient souvent des prélèvements et des droits d'accès payés par les sociétés étrangères, devient également un flux de trésorerie facile, qui réduit la pression exercée sur les gouvernements à entreprendre des réformes sérieuses et à investir dans d'autres secteurs nationaux; de nombreux États qui dépendent des richesses générées par les ressources sont extrêmement inefficaces en matière d'augmentation et de dépense des impôts. Avec le recul, le résultat est un gaspillage de ressources qui pourrait être la base de la prospérité à long terme.<sup>3</sup>

La dépense hâtive des ressources par les gouvernements s'augmente dans de nombreuses régions du monde. Cela a été rendu possible par des gouvernements qui empruntent sur les marchés financiers privés sur la base de la croissance prévue sur leurs marchés primaires de produits de base - le Mozambique est un exemple de l'impact de cette situation sur l'économie bleue; le gouvernement précédent a utilisé les perspectives d'avenir de revenus énormes tirés du gaz offshore pour lever des milliards de dollars auprès de banques et d'investisseurs étrangers, pour ensuite faire hériter cette dette au prochain gouvernement - un gouvernement qui a constaté que les premières prévisions faites sur les énormes sommes provenant du gaz offshore ont été gonflées et tente désespérément de survivre tout en remboursant la dette aux banques étrangères. En d'autres termes, les gouvernements peuvent désormais dépenser la richesse des ressources naturelles avant même leur extraction, ce qui élève les niveaux d'endettement à des limites insoutenables, tout en garantissant le contrôle de ces secteurs aux puissances étrangères.

Pour compliquer davantage les choses, la valeur des secteurs des ressources naturelles est en soi très imprévisible. Tout pays qui dépend de sources de revenus annuels provenant des ressources naturelles est vulnérable à des cycles d'expansion et de contraction déstabilisateurs et coûteux. Leur richesse est également précaire compte tenu de la perspective de l'épuisement des ressources naturelles - ce qui est inévitable pour les ressources naturelles non renouvelables, telles que le pétrole et le gaz, mais également pour les ressources renouvelables, c'est notamment le cas des stocks de poissons dans de nombreuses régions du monde. Plusieurs études ont montré que de nombreux pays sont dans une situation beaucoup moins favorable si la dépréciation du capital en ressources naturelles est prise en compte dans leur comptabilité nationale, ce que ne font pas les indicateurs traditionnels du succès économique, tels que le PIB. Tout effort visant à suivre la « croissance bleue » devra tenir compte de cette

dépréciation du capital naturel pour fournir une évaluation plus complète.

Il existe donc deux problèmes majeurs et interdépendants dans la manière dont de nombreux gouvernements ont géré la richesse générée par les ressources. Le premier est la tendance à traiter cette source de revenus de manière hâtive et à la gaspiller, de sorte que la richesse n'est pas pérenne, et est même préjudiciable à la prospérité à long terme. Le second est que cette richesse générée par les ressources est dirigée vers des dépenses douteuses, conduisant souvent à une augmentation des inégalités et du factionnalisme. Ces deux problèmes sont aggravés par d'autres observations relatives à la gouvernance des secteurs des ressources naturelles ; la tendance à l'opacité des flux financiers ; la facilité avec laquelle les dirigeants se positionnent dans des conflits d'intérêts ; et l'incapacité des gouvernements à agir suffisamment pour atténuer l'impact écologique de l'exploitation des ressources, dont les retombées négatives affectent généralement les populations les plus marginalisées.

Bien que l'idée de la malédiction des ressources soit généralement appliquée aux secteurs miniers à grande échelle, des éléments sont pertinents pour d'autres secteurs de l'économie bleue. Des travaux antérieurs, par exemple, ont souligné que la croissance de la pêche industrielle dans les pays en développement se justifiait par la hausse des rentes perçues par les États côtiers. Cependant, les preuves que cette richesse a été utilisée pour lutter contre la pauvreté et pour le développement sont inexistantes dans de nombreux pays, tandis que les externalités négatives pour l'environnement et la sécurité alimentaire sont parfois plus claires.

## **Le cas des fonds souverains**

Ces observations sur l'incapacité des gouvernements à gérer efficacement la richesse générée par les ressources ont été au premier plan des conseils pour la création de fonds souverains - un fonds semi-autonome qui tire des bénéfices inattendus des secteurs des ressources naturelles et les investit dans des actifs nationaux et étrangers.

Les arguments contemporains en faveur de la création d'un fonds souverain soulignent souvent les avantages macroéconomiques. En mettant de l'argent de côté pour les investissements, les pays pourraient d'une part résister aux fluctuations monétaires et pourraient diversifier leur économie en investissant ailleurs. Cela est particulièrement important pour les pays qui dépendent fortement

d'une source de revenu, comme c'est le cas pour de nombreux États producteurs de pétrole.

Cependant, les arguments en faveur des fonds souverains ont une plus longue histoire et se justifient par des principes plus fondamentaux - fondés sur des idées de justice et d'utilisation durable des ressources.

### *Redistribution des ressources communes*

Thomas Paine, un éminent activiste politique en Grande-Bretagne, en France et aux États-Unis au 18<sup>ème</sup> siècle, est souvent considéré comme l'ancêtre de l'idée du fonds souverain. L'intérêt de Paine était très éloigné de la planification macroéconomique d'aujourd'hui, mais plutôt son argument - présenté dans la publication « Justice agraire » - était que chaque être humain devrait avoir le même droit à la richesse de la « propriété naturelle », définie comme les ressources accordées au monde par Dieu. Paine l'a distinguée de la « propriété artificielle », qui est la richesse induite de l'action de l'homme. Ainsi, au cœur de la pensée de Paine, la nature doit être considérée comme commune à toutes les personnes ; ce n'est pas quelque chose qu'une personne ou un gouvernement a le droit de considérer comme étant la sienne ou la leur. Les ressources naturelles constituent la « propriété commune de la race humaine ».

Paine déplorait le fait que les systèmes héréditaires de propriété foncière permettent à une petite minorité de tirer un profit énorme et inéquitable de la propriété naturelle. Il a expliqué comment aussi bien aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne, la majorité des gens ne recevaient rien en retour, alors qu'ils continuaient à perdre des zones de terres communes par voie de clôtures et de privatisation. Paine ne préconisait pas une redistribution complète de la propriété naturelle - à l'instar d'une révolution communiste, et ne souhaitait pas non plus le développement du contrôle de l'État. Ses recommandations pratiques en matière de justice agraire consistaient plutôt à prélever une taxe sur la propriété foncière, y compris une taxe foncière successorale substantielle. Afin de redistribuer ces richesses, il envisageait un Fonds national qui recevrait l'impôt payé par les propriétaires privés et le redistribuerait directement à tous les citoyens ; la plus grande partie de l'argent serait versée sous forme de pension annuelle à toutes les personnes de plus de 55 ans, mais un paiement unique était envisagé pour toutes les personnes âgées de 21 ans. Le fonctionnement du fonds était de ce fait protégé des ingérences politiques et n'était pas affecté par un

changement de direction politique. Bien que les idées de Paine eussent pour but de redistribuer la richesse, il a précisé que les paiements du Fonds national devaient être considérés comme des droits des personnes et non comme un acte de charité.

### *L'idée de la renaissance du fonds commun*

Les travaux de Thomas Paine ont par conséquent établi non seulement le principe de la redistribution de la richesse des ressources communes, mais il a également établi le concept des paiements en espèces universels ; une idée qui reçoit un soutien mondial aujourd'hui, connue sous différents titres, y compris le « revenu de base ». <sup>8</sup> En effet, l'influence de Paine peut être vue dans l'un des premiers exemples de fonds souverain ; le fonds permanent de l'Alaska, créé en 1976. Il a utilisé les richesses des champs pétrolifères de l'Alaska pour verser à chaque citoyen, y compris les enfants, un dividende annuel de 3000 dollars américains pendant des années. L'utilisation de fonds souverains pour payer des dividendes en espèces universels a également été adoptée en Iran et en Mongolie. Dans le cas de l'Iran, le fonds a été créé avec des économies résultant de la suppression des subventions sur le carburant ; une mesure progressiste étant donné que les subventions sur le carburant présentent des avantages inégaux et augmentent les inégalités.

Paine s'intéressait avant tout à la terre, alors qu'aujourd'hui, les fonds communs souverains se concentrent principalement sur les énergies non renouvelables : pétrole, gaz et produits miniers. Cependant, certains économistes préconisent un pool de ressources beaucoup plus large pour financer un fonds commun, comprenant non seulement une augmentation substantielle des prélèvements fonciers, mais également une taxe sur le carbone et des prélèvements sur l'utilisation privée de ressources renouvelables, telles que les forêts. Inclure le secteur de la pêche dans cette liste serait cohérent avec la logique globale, un point sur lequel nous reviendrons.

L'idée de base de Paine a également été développée. L'ajout le plus important au concept de Paine découle de l'idéal de la durabilité et du fait que la richesse générée par les ressources naturelles dépend souvent de ressources non renouvelables. Comment un fonds national peut-il fonctionner si les revenus de ce fonds sont basés sur une ressource épuisable ?

Dans les années 1970, l'économiste américain John Hartwick a élaboré un système par lequel la valeur marchande des ressources non renouvelables devrait être économisée et investie

de manière à ce que cette richesse soit disponible à perpétuité pour tous les citoyens, présents et futurs. La « règle de Hartwick » est donc un engagement à faire en sorte que la richesse générée par les ressources naturelles ne diminue pas d'une génération à l'autre, ce qui est précisément le cas actuellement.

Certains fonds souverains ont été créés avec cet idéal à l'esprit. Il est reconnu que la génération actuelle ne devrait pas tirer profit de l'épuisement des ressources naturelles au détriment des générations futures. Une composante du fonds souverain nigérian, par exemple, s'intitule pour cette raison « Fonds des générations futures ». Lorsque les fonds mettent l'accent sur l'équité inter-générale, ils constituent un fonds permanent ; l'argent reçu par ces fonds provenant de l'utilisation des ressources naturelles est traité comme un capital protégé et seuls les fonds générés par l'investissement de ces fonds peuvent être décaissés. Le fonds de pension norvégien fonctionne de cette manière et, au fil des ans, le fonds est devenu le plus grand fonds souverain au monde, avec des actifs d'une valeur d'un trillion de dollars américains. Si le fonds souverain devait être abandonné aujourd'hui et le capital du fonds distribué de manière égale à chaque citoyen norvégien, chacun recevrait environ 200 000 dollars américains. En réalité, le gouvernement norvégien ne peut accéder qu'à 4% du fonds chaque année.

De même, le Fonds de bienfaisance de Shetland a été créé au milieu des années 1970 avec des capitaux provenant du secteur du pétrole. Suivant les règles d'un fonds permanent, il a maintenant accumulé des actifs de plus de 230 millions de livres Sterling et les revenus de ces actifs ont permis de dépenser plus de 300 millions de livres Sterling dans les services sociaux – un montant substantiel étant donné que la population de Shetland est évaluée à un peu plus de 23 000 personnes.

Les cas de la Norvège et des Shetlands contrastent avec la manière dont le gouvernement britannique a utilisé ses richesses lors de la découverte du pétrole de la mer du Nord ; cela a été utilisé comme un gain exceptionnel par le gouvernement d'alors, ce qui a stimulé momentanément l'économie et leur popularité. Mais avec le recul, de nombreuses personnes au Royaume-Uni se demandent 'et si' le Royaume-Uni avait suivi la politique norvégienne.

Les pays qui ont mis en place des fonds permanents ont dû faire face à un début difficile et douloureux pour créer des fonds, le gouvernement

a accepté de renoncer à des revenus à court terme. Cela a été une idée controversée ; certains soutiennent que les pays les plus pauvres ne peuvent pas se permettre d'établir ces fonds permanents, précisément parce que leurs besoins immédiats sont si pressants.

### *Les fonds souverains et les risques d'ignorer l'équité intergénérationnelle*

Les débats sur les avantages et les inconvénients d'un fonds permanent restent ouverts et en cours. Une approche hybride est parfois préférée, ce qui signifie qu'une partie du capital des fonds souverains est traitée comme un fonds permanent, une autre partie étant considérée comme plus de liquidités « disponibles » à l'usage des gouvernements dans certaines circonstances. D'autres fonds de richesse ne mettent pas du tout l'accent sur l'équité intergénérationnelle. L'une des fonctions clés de ces fonds consiste plutôt à conserver la richesse afin de protéger l'économie des chocs et des périodes difficiles, comme la déflation monétaire ou la baisse des revenus des secteurs des produits de base, ou d'une catastrophe naturelle. Ceux-ci sont généralement appelés « fonds de stabilisation ».

Le meilleur conseil en matière de politique pour ces fonds de stabilisation est qu'ils suivent des directives très strictes, ce qui signifie que l'utilisation du capital de ces fonds n'est pas soumise aux intérêts à court terme du gouvernement, et que le capital ne peut être disponible que dans certaines circonstances ; telle qu'une dépréciation de la monnaie nationale du pays. Toutefois, dans de nombreux cas, la prospérité des fonds a été compromise par une trop grande flexibilité, et cela est la raison pour laquelle un fonds permanent est préférable, malgré la baisse initiale des revenus du gouvernement.

La possibilité donnée aux gouvernements de puiser dans les réserves de capital des fonds souverains s'est révélée désastreuse dans certains cas. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, par exemple, a créé un fonds en 1974 afin d'investir les paiements qu'elle a reçus de l'extraction du cuivre et, plus tard, du pétrole. Son approche de la protection du capital suit le modèle hybride et le gouvernement s'est autorisé à retirer jusqu'à 20% de l'argent du fonds chaque année. À la fin des années 1990, le gouvernement avait assoupli davantage ces règles et, en 1999, la Papouasie-Nouvelle-Guinée était le premier pays à mettre complètement en faillite son fonds permanent et sans avoir réussi à utiliser ces fonds, ce qui a affecté son développement durable.

Un sort similaire a affecté d'autres fonds, notamment dans des pays tels que la Mongolie, Kiribati et Nauru. Les gouvernements de ces pays ont tout simplement été incapables de résister à l'utilisation du capital des fonds, ce qui signifie que la valeur des fonds a lentement diminué, au point où ils représentent une fraction de ce qu'ils pourraient être.

Une variante de ces problèmes est devenue évidente ailleurs, notamment en Alaska ; souvent réputé d'avoir créé un fonds qui est le plus proche du « fonds commun » idéal. Ici, les réserves détenues par le Fonds permanent de l'Alaska ont également été progressivement épuisées par des gouverneurs impatientes. Cela a été justifié par le fait que les législateurs successifs des États ont poursuivi des politiques économiques néolibérales, fondées sur des réductions substantielles de la fiscalité des entreprises et des impôts directs. Ce qui était initialement prévu comme fonds permanent s'est progressivement transformé en une vache à lait qui a compensé les réductions des recettes de l'État. Le fonds initial a été créé avec 50% des revenus mis de côté pour les dividendes directs en espèces, et toute modification de la politique régissant le fonds devrait être approuvée par le Parlement. Pourtant, cette règle a été modifiée, les gouverneurs ont contourné le débat public et les dividendes en espèces ont été réduits de plus de moitié pour libérer davantage de revenus pour le gouvernement. Les critiques affirment que si le fonds permanent avait été protégé contre les ingérences politiques et que les législateurs de l'État avaient opté pour des revenus fiscaux plus élevés, les ressources naturelles de l'Alaska, détenues dans le fonds permanent, fourniraient plus de 8 000 dollars américains par an à chaque citoyen contre 1 200 dollars américains payés en 2018.

## **Le fonds commun et les transferts directs de fonds**

Malgré le pillage du fonds permanent de l'Alaska par les politiciens et les intérêts des entreprises, l'Alaska est toujours considéré comme un exemple de fonds commun, basé sur la politique de redistribution directe des richesses générées par les ressources à tous les citoyens sous forme de dividendes en espèces. La grande majorité des fonds souverains ne le fait pas ; les gouvernements restent les décideurs ultimes sur la façon dont les revenus du capital des ressources naturelles sont dépensés. Cependant, il y a une campagne internationale croissante pour le financement des dividendes en espèces par les fonds provenant des

ressources.<sup>11</sup> À Goa, par exemple, une campagne pour un "Fonds permanent Goenchi Mati (Goa's Earth)", qui affecterait tous les revenus à un dividende annuel aux citoyens, gagne un soutien politique croissant. Plusieurs rapports sur la malédiction des ressources en Afrique ont conclu que le transfert de l'énorme richesse des ressources naturelles dans un revenu de base est la réponse politique la plus attrayante; beaucoup plus viable que les autres politiques avancées pour conjurer la malédiction, telles que la transparence et la lutte contre la corruption. Des économistes de la Banque mondiale ont également soutenu cette idée.

Il existe bien entendu un mouvement beaucoup plus large en faveur des transferts monétaires inconditionnels et universels ; une politique qui occupe désormais une place prépondérante dans les débats sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans de nombreuses régions du monde, y compris l'UE, et appuyée par des essais prometteurs aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Le financement d'un transfert monétaire universel par le biais des revenus tirés des ressources naturelles est donc devenu un thème de cette campagne internationale, bien qu'il ne soit pas la seule proposition.

Des raisons à la fois morales et pratiques justifient la mise en place du fonds national de Paine, avec des paiements directs aux citoyens. Aujourd'hui, l'idéal des « fonds communs » renaît, compte tenu du ressentiment croissant que suscite l'accaparement des terres et le gaspillage des ressources naturelles par les intérêts des multinationales.

Établir le principe selon lequel les ressources naturelles sont la propriété commune de tous est donc un concept fédérateur de nombreuses initiatives mondiales en faveur de la justice sociale et environnementale. Plus précisément, il s'agit d'un rejet des conseils politiques sur la privatisation et la commercialisation des ressources naturelles, seul moyen d'assurer leur utilisation durable et efficace ; ce qui est toujours un message dominant de nombreuses personnes travaillant dans les pêcheries et la conservation marine.

Le transfert de la richesse provenant des ressources vers les paiements en espèces est donc un mécanisme essentiel pour réaliser le principe de la propriété commune. Tout fonds commun souverain devrait établir que la richesse provenant des ressources est à disposition de tous, y compris des générations futures.

Toutefois, au-delà de cet idéal, des arguments en faveur de transferts monétaires universels pour des raisons plus pratiques sont

avancés.<sup>15</sup> En termes simples, il est impossible de réaliser les droits de l'homme universels si la société est incapable de donner à un grand nombre de personnes le revenu de base dont elles ont besoin pour vivre. D'autres formes de redistribution ont souvent échoué : l'administration des allocations de chômage et des allocations sociales basées sur le « contrôle de ressources » (qui établissent que des personnes méritent cette aide supplémentaire) s'est révélée coûteuse et a souvent introduit des pièges de la pauvreté ou des désincitations au travail. Ils déplaisent également à ceux qui défendent le revenu de base en raison de la stigmatisation que cause les paiements d'aide sociale.

Lorsque les transferts monétaires universels ont été administrés, les données probantes suggèrent qu'au fil du temps, ils réussissent à réduire l'inégalité et ont un certain nombre de résultats positifs et encourageants, notamment aider les personnes à accéder aux soins de santé de base, améliorer la fréquentation scolaire aux ménages les plus démunis et ils peuvent aider les populations vulnérables à faire face à divers chocs environnementaux et économiques, d'où la raison pour laquelle ils sont considérés comme des stratégies utiles en réponse à des crises telles que les sécheresses ou les conflits civils. Ces différents impacts sont également décrits comme ayant une forte dimension liée au genre ; ils tendent à réduire les inégalités entre hommes et femmes. En effet, des études de cas montrent que lorsque les transferts monétaires sont prévisibles et accordés directement à chaque individu, ils permettent aux femmes de créer de petites entreprises et devenir plus entrepreneuriales et ils peuvent contribuer à réduire d'autres vulnérabilités que rencontrent les femmes dans des situations de pauvreté et d'insécurité.

La crainte la plus courante des transferts d'argent est qu'ils vont rendre les gens « paresseux » ou que les gens gaspilleront facilement leur argent obtenu gratuitement. Dans les expériences concrètes, ces inquiétudes ne semblent pas se matérialiser.

Au-delà des implications sur le bien-être, un dividende est défendu pour des raisons politiques. Une des raisons qui justifient cela est que les problèmes de détournement de fonds et de capture d'élite seraient réduits par un simple schéma de dividende. Il pourrait également éviter le factionnalisme généralement généré par la distribution de la richesse provenant des ressources par le biais d'institutions non démocratiques et non responsables. Les défenseurs des transferts monétaires soutiennent en outre que ceux-ci peuvent avoir un impact positif sur les relations politiques et civiques, car ils contribuent à inverser

certaines des dynamiques économiques et sociales qui entravent l'engagement politique et civique des citoyens, notamment parmi les personnes marginalisées. On pense également que les transferts monétaires ont des retombées psychologiques ; ils renforcent le sens de la citoyenneté, cela pourrait renforcer le « pacte social » entre les personnes et l'État, et il existe également des preuves que les transferts monétaires contribuent à améliorer l'altruisme et l'engagement civique ou le capital social. Les transferts monétaires ciblés peuvent ne pas reproduire ces effets dans la même mesure, car ceux qui les reçoivent peuvent être socialement stigmatisés et considérer le paiement comme un acte de charité plutôt qu'un droit de citoyenneté universel, ce que Thomas Paine avait identifié des siècles auparavant.

Il y a aussi des considérations sur la manière dont un dividende peut influencer l'engagement des individus dans la gestion du secteur des ressources naturelles. Si les recettes publiques provenant des secteurs des ressources étaient acheminées directement aux citoyens, un résultat prévisible serait un intérêt accru pour la politique et la performance de l'État, tel que le montant que payent réellement les entreprises pour exploiter les ressources naturelles et si ces frais sont suffisants. Cependant, un risque moral pourrait provenir du dividende ; le soutien politique aux industries préjudiciables à l'environnement et à la société serait renforcé et, par conséquent, les atteintes à l'environnement et aux droits de l'homme associées à ces secteurs deviennent beaucoup plus difficiles à contrer. Certains éléments de preuve suggèrent qu'il s'agit d'un problème en Alaska, bien que d'autres indiquent que ce problème n'a pas été insurmontable et que, malgré les transferts de fonds provenant d'industries polluantes, les citoyens appuient les efforts visant à minimiser ces dommages et à aller vers une réduction de l'utilisation de combustibles fossiles.

#### *Un fonds commun serait-il utile ?*

L'idée d'un fonds commun semble particulièrement intéressante pour les pays disposant de ressources naturelles abondantes et lucratives. Pour d'autres, l'ampleur des transferts monétaires peut être si faible qu'elle n'en vaille pas la peine. Divers efforts ont été déployés pour prévoir la mesure dans laquelle un système universel de transferts monétaires serait important pour différents pays. Le calcul dépend de nombreux facteurs, y compris les frais d'accès annuels payés pour l'utilisation des

ressources, ainsi que l'approche à adopter pour investir cet argent. Un calcul brut consiste simplement à diviser le revenu total du gouvernement provenant des redevances sur les ressources naturelles par la population. Pour certains pays, cela met en évidence des opportunités stupéfiantes. En Guinée équatoriale, par exemple, si tous les paiements de redevances minières et pétrolières étaient distribués directement à tous les citoyens, chacun recevrait plus de 13 000 dollars américains par an, ce qui est remarquable dans l'un des pays les plus pauvres du monde.

La Guinée équatoriale est l'un des exemples les plus extrêmes et, dans d'autres pays, un transfert de fonds provenant des secteurs des ressources naturelles existants serait plus modeste. Par exemple, une tentative visant à déterminer combien de ressources pourraient être distribuées au Ghana sur la base des revenus tirés des mines et du pétrole devrait se situer entre 50 et 80 dollars américains par an. Toutefois, les mêmes recherches ont montré que cela resterait important pour un grand nombre de personnes pauvres, étant donné que le revenu moyen par habitant au Ghana est d'environ 400 dollars américains par an.

Dans le cas d'un fonds permanent, un transfert en espèces proviendrait des intérêts réalisés sur les droits d'accès et les redevances. Le montant disponible serait donc beaucoup plus petit au départ que le simple transfert de tous les revenus du gouvernement directement à la population. Mais comme le montrent des exemples comme la Norvège et les îles Shetlands, si ces fonds sont bien gérés, les dividendes deviennent alors substantiels avec le temps.

### *Éviter les dangers moraux*

Une préoccupation majeure pour tous les fonds souverains est la manière dont ils réalisent des bénéfices. Le fonds de pension norvégien constitue un cas intéressant. En tant que plus important fonds d'investissement souverain au monde, il a fait l'objet d'un examen minutieux d'investissement dans des secteurs contraires à l'éthique et polluants. Le résultat a été la décision de désinvestir dans certains actifs. Par exemple, le parlement norvégien a convenu en 2015 que le fonds de pension ne devrait plus investir dans des sociétés de production de charbon, en raison des préoccupations liées à la contribution au changement climatique. Le fonds a également choisi de ne pas investir dans des sociétés qui ont un impact négatif sur les forêts tropicales et qui ne

respectent pas certaines normes internationales volontaires.<sup>18</sup>

Une proposition visant à créer un « fonds commun » doit donc inclure des principes garantissant que les gestionnaires de fonds limitent ou évitent totalement les investissements dans des secteurs qui contribuent à l'épuisement des biens communs.

Une autre préoccupation est que la plupart des fonds souverains tirent leur richesse initiale d'industries qui détruisent les biens communs, en particulier la production pétrolière. Toutefois, il est peu probable que l'intérêt des fonds permanents suffise à compenser les coûts des changements climatiques pour les générations futures. La capacité de réaliser l'équité entre les générations peut donc être mise en doute.

Une position valable est de rejeter toutes les industries polluantes et écologiquement destructrices, et donc de rejeter toute idée d'un fonds souverain qui dépend de ces industries pour leur développement. Cependant, jusqu'à ce qu'une transition vers une économie des combustibles fossiles se réalise, déposer la richesse du pétrole dans un fonds permanent, et donc disponible pour les générations futures, est sans doute l'approche la plus solide. Mieux encore, si ces fonds sont investis dans des projets et des entreprises qui restaurent et protègent les biens communs, y compris dans les technologies à faible émission de carbone ou les systèmes de production alimentaire écosensibles, et à utiliser les rendements obtenus comme dividende universel en espèces.

## **Réflexions sur la croissance bleue**

De nombreux gouvernements ont adopté le concept des fonds souverains et plusieurs gouvernements soutiennent l'idée d'un revenu universel de base. L'idée d'un « fonds commun » n'est donc pas aussi radicale qu'elle puisse paraître de prime abord.

S'agissant des stratégies de l'économie bleue ou de la croissance bleue, c'est une idée potentiellement attrayante, non seulement pour lutter contre les inégalités et l'insécurité, mais aussi pour formaliser l'idéal fondamental de la propriété commune des ressources naturelles.

Un fonds bleu commun est un concept qui pourrait intéresser les citoyens des petits États insulaires en particulier, dont l'économie est essentiellement bleue. Pourtant, les principes d'un fonds commun sont applicables partout et, dans plusieurs pays, les revenus des secteurs bleus sont déjà dirigés vers les fonds souverains, ce qui fait de



ces fonds un sujet de débats pour la croissance bleue.

Les arguments en faveur d'un fonds commun ont été clairement exprimés pour les paiements provenant du pétrole, du gaz et des mines. Ceux-ci sont bien entendu applicables aux stratégies de croissance bleue, étant donné que l'exploitation minière côtière et hauturière est de loin la plus grande source de revenus de l'économie bleue. Néanmoins, y a-t-il un argument en faveur d'un fonds commun qui s'applique aux autres secteurs bleus ?

### *Au-delà du pétrole et du gaz*

Il existe plusieurs idées pour accroître les revenus des fonds communs provenant d'autres secteurs et activités. Par exemple, une taxe sur le carbone englobant l'idée du pollueur-payeur a été envisagée dans de nombreux pays, y compris dans l'UE. Les industries y restent farouchement opposées. Certains affirment qu'en cas d'introduction d'une taxe sur le carbone, les revenus qui en résultent devraient être inclus dans un fonds commun.<sup>19</sup> En effet, alors que les défenseurs de la croissance bleue ont avancé les paiements pour le «carbone bleu», le soutien à une taxe sur le carbone bleu semblerait plus important - cela pourrait s'appliquer aux grandes entreprises opérant dans l'économie bleue, les compagnies de transport maritime, les navires de pêche commerciaux et les exploitations piscicoles. Une taxe sur le carbone présente l'avantage supplémentaire d'encourager la réduction des émissions de carbone ou de soutenir des industries « plus vertes ». À l'instar de l'Iran, les économies résultant de la fin des subventions sur les carburants pourraient également être transférées à un fonds commun.

Il existe d'autres secteurs de l'économie bleue qui pourraient également apporter une contribution aux fonds communs, notamment ceux qui exploitent la faune et la flore marines pour la biotechnologie marine (à savoir la production de produits cosmétiques). Tout paiement futur pour le « carbone bleu » pourrait être versé au fonds commun, si jamais ils se concrétisaient.

Les pêches peuvent également être incluses, ce qui signifie que les droits d'accès et de licence payés aux gouvernements pour la pêche commerciale contribueraient également à un fonds permanent. Cela ne devrait pas épuiser le budget disponible pour la gestion de la pêche et, par conséquent, les entreprises pourraient effectuer deux paiements ; un au fonds commun et un autre à titre de contribution aux frais de gestion, à utiliser directement par l'administration des pêches.

### *Aller de l'avant*

Ces idées sont présentées pour stimuler le débat et les implications sont complexes, y compris les réformes des politiques fiscales gouvernementales ; invariablement, l'introduction d'un fonds souverain a des implications sur les réformes du gouvernement visant à augmenter les revenus.

Un fonds commun utilisé pour financer des dividendes directs en espèces peut ne pas être le choix privilégié partout, et l'on peut affirmer qu'un fonds commun bleu pourrait être utilisé à d'autres fins, comme la conservation marine, l'investissement dans l'éducation ou le financement des énergies renouvelables. Et bien qu'un fonds permanent puisse être préférable dans un scénario idéal, un compromis pourrait consister à utiliser une partie du fonds pour des dépenses plus immédiates. Toutefois, les efforts internationaux visant à promouvoir la croissance bleue n'ont pas encore examiné de manière suffisamment détaillée la manière dont la richesse qui en résulte est gérée et à qui cela profitera.

Dans sa forme la plus simple, on suppose que la croissance bleue se traduira par plus d'argent pour les gouvernements qui sera transféré dans des biens publics, alors que l'histoire nous a montré que cela peut ne pas se réaliser. En outre, sans une appréciation minutieuse de l'équité entre les générations, nous risquons d'atteindre une croissance bleue maintenant, mais au détriment de la richesse et du bien-être des générations futures.

---