

Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel

Les régions moins nanties font pression sur Moscou pour obtenir leur part des revenus du pétrole et du gaz naturel

PAR GALINA KURLYANDSKAYA

La Fédération de Russie partage avec l'Arabie Saoudite le titre de championne du monde de l'extraction d'hydrocarbures bruts. Le pétrole et le gaz naturel sont forés dans 39 des 83 régions que compte la Russie, et ils représentent quelque neuf pour cent du PIB national, soit 70 milliards USD.

La production d'hydrocarbures est soumise à des redevances sur les opérations minières, et les ventes à l'étranger se voient frapper d'une taxe à l'exportation.

Environ 90 pour cent de la production russe de gaz naturel se concentre dans la région autonome de Yamalo-Nénets, alors que près de 60 pour cent de la production de pétrole se trouve dans les proches environs, soit les régions autonomes de Khanty-Mansi et Nénets. Ces régions, situées dans le nord de la partie européenne de la Russie et dans le nord de la Sibérie occidentale (voir la carte), représentent 8,5 pour cent du territoire russe et à peine 1,3 pour cent de sa population.

Les taxes à l'exportation sur le pétrole et le gaz naturel, comme toutes les autres taxes douanières de la Russie, reviennent exclusivement au gouvernement fédéral. Cependant, plusieurs impôts fédéraux, comme les redevances sur les opérations minières (incluant le forage du pétrole et du gaz naturel), sont partagés entre les budgets fédéraux et régionaux. Cette répartition des ressources fiscales s'opère selon un principe de dérivation : les revenus sont équitablement répartis entre toutes les régions en proportion de la somme des impôts payés par les contribuables de chacune d'elles.

Redevances sur les opérations minières partagées avec les régions productrices

Jusqu'en 2002, soixante pour cent des taxes prélevées sur les opérations minières, soit 39 milliards de roubles (environ 1,3 milliard USD) étaient inscrits aux budgets des régions qui exploitent des mines, alors que 40 pour cent, soit 26 milliards de roubles (environ 900 millions USD) revenaient au budget fédéral. De la sorte, même avec les prix du pétrole et du gaz naturel relativement bas à l'époque, le revenu par habitant des trois principales zones d'extraction demeurait presque cinq fois plus élevé en 2001 que le revenu fiscal moyen des autres régions de Russie.

Ces énormes disparités entre les revenus ne sont que partiellement compensées par les distorsions en matière de dépenses. Le coût de la vie dans les régions productrices de pétrole et de gaz naturel n'est qu'une fois et demie plus élevé

Galina Kurlyandskaya est directrice générale du Centre de politique budgétaire de Moscou depuis 2000. Elle est titulaire d'un doctorat de l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales de Moscou depuis 1980.



Photo: Kinef Corporation

La raffinerie de pétrole de la compagnie Kinef à Kirishi, région de Leningrad, environ 100 km au sud-est de Saint-Petersbourg, était une des plus importantes de l'Union soviétique en 1972.

Principales régions productrices de pétrole et de gaz naturel de la Fédération de Russie



1. Yamalo-Nénets
2. Khanty-Mansi
3. Nénets

que la moyenne russe — reflet de la rudesse du climat et de la rareté des moyens de transport. Une proportion considérable de la population vivant dans ces régions, notamment les ouvriers qui travaillent dans les complexes d'exploitation des champs pétrolifères, se considèrent uniquement comme des résidents de passage. Certains travaux d'exploitation sont en outre entièrement effectués par roulement. Ainsi, la nécessité de créer et de maintenir une infrastructure sociale et de fournir des services publics s'est révélée moins impérieuse dans les régions produisant du gaz naturel et du pétrole que partout ailleurs. Par conséquent, les revenus inscrits aux budgets de ces régions ont largement surpassé les besoins raisonnables — même en tenant compte du coût élevé des services publics — et ont conduit à une gestion inefficace des dépenses.

Les hausses de prix du brut font exploser les revenus

L'envolée des cours du pétrole et du gaz naturel au cours des dernières années a permis d'accroître encore les revenus des régions productrices, si bien que le gouvernement fédéral a décidé de renverser en sa faveur la clé de répartition des redevances. En 2002, la proportion des taxes sur la production du pétrole inscrites aux budgets régionaux est passée de 60

pour cent à 20 pour cent; en 2003, elle est encore descendue à 15 pour cent avant d'atteindre cinq pour cent en 2005. Quant aux redevances provenant de la production de gaz naturel, elles alimentent exclusivement le budget fédéral depuis 2004.

Plusieurs facteurs ont influencé la décision de centraliser les redevances provenant de la production du gaz naturel et du pétrole au niveau fédéral, à commencer par la nécessité de maîtriser l'explosion des dépenses budgétaires. Cette explosion a été attribuée à l'accroissement imprévu des revenus entraîné par la hausse des prix du pétrole et du gaz naturel, et la pression inflationniste qui s'en est suivie. Pour « bloquer » une partie de cette manne, le gouvernement fédéral a créé, le 1^{er} janvier 2002, un Fonds de stabilisation faisant partie intégrante du budget fédéral. Ce fonds a pris effet le 1^{er} janvier 2002 et s'est révélé un élément clé permettant de maintenir les excédents de liquidités dans des limites raisonnables et de diminuer tant la pression inflationniste que la dépendance à l'égard de la volatilité des recettes tirées de l'exportation des produits bruts. Il est alimenté par une fraction du revenu des taxes à l'exportation sur le pétrole et des redevances sur la production pétrolière, en l'occurrence la part qui dépasse 27 USD par baril de brut de l'Oural. De la sorte, 15 pour cent de ces revenus alimentent désormais le Fonds de stabilisation, 55 pour cent le budget fédéral, et 30 pour cent les budgets des collectivités infranationales.

Des disparités entre les régions de la Russie

Un deuxième facteur explique la centralisation des revenus fiscaux provenant de la production du pétrole et du gaz naturel : l'augmentation des disparités horizontales entre les revenus des régions, et la pression qu'elle engendre pour que le gouvernement fédéral procède à un ajustement de ces écarts au moyen de transferts verticaux, en l'occurrence des subventions. La péréquation horizontale — en d'autres termes la ponction des revenus des régions « nanties » pour les distribuer aux régions « moins nanties » — ne se pratique pas en Russie. En effet, des paiements de péréquation ne sont octroyés aux régions les moins nanties que par l'intermédiaire du budget fédéral. Celui-ci avait donc besoin de ressources supplémentaires lui permettant de financer l'augmentation des transferts entraînée par la croissance des disparités horizontales.

Le refus du gouvernement fédéral d'imposer des mandats non financés aux budgets régionaux a joué un rôle non négligeable dans la centralisation des redevances. Tout comme l'obligation, à partir du début de l'année 2005, de spécifier la manière dont les mandats seront provisionnés dans toutes les régions, et ce, en tenant compte de leur santé financière. L'octroi de prestations en espèces et d'avantages non pécuniaires à certaines catégories de la population, comme les vétérans de la Deuxième Guerre mondiale, les invalides et les victimes de la catastrophe de Tchernobyl, constituent des exemples de mandats couverts par cette obligation.

Aujourd'hui, les redevances sur la production de pétrole rapportent 630 milliards de roubles (env. 23 milliards USD), ce qui représente 12,5 pour cent des recettes fédérales, tandis que les redevances sur le gaz naturel rapportent 92 milliards (env. 3,5 milliards USD) ou 1,9 pour cent des recettes. Les taxes à l'exportation sur le pétrole viennent y ajouter 820 milliards de roubles (env. 30 milliards USD), soit 16,2 pour cent des recettes fédérales, tandis que celles sur le gaz naturel comptent pour 5,3 pour cent, soit 270 milliards de roubles (env. 10 milliards USD).



Photo : Wikipedia Commons

Les peuples autochtones, dont les Nénets, habitent dans les deux plus importantes régions productrices de pétrole de la Russie : la région autonome de l'amalo-Nénets et la zone autonome de Nénets avoisinante. La famille Nénets ci-contre vit de la chasse et de l'élevage de rennes.

Dans les principales zones de production de pétrole et de gaz naturel, les redevances représentent actuellement :

- 27,8 pour cent des revenus au budget de la région autonome de Khanty-Mansi, soit 26,5 milliards de roubles (env. 1 milliard USD)
- 16,5 pour cent des revenus au budget de la région autonome de Nénets, soit 1,3 milliard de roubles (env. 47 millions USD)
- 7,4 pour cent des revenus au budget de la région autonome d'Amalo-Nénets, soit 5,2 milliards de roubles (env. 193 millions USD)

Centralisation des revenus de la production minière

La centralisation des recettes tirées des opérations minières est conforme à la notion selon laquelle les ressources minérales appartiennent à l'ensemble de la nation russe, et les recettes fiscales générées par leur extraction — essentiellement des rentes économiques — ne doivent pas profiter qu'à certaines régions, mais bien être utilisées pour le bien-être de toute la population. Le gouvernement fédéral utilise notamment les recettes tirées des redevances sur les mines, désormais centralisées, pour aplanir les disparités régionales, bien qu'il n'y ait aucun rapport direct entre ces ressources et les montants transférés aux budgets régionaux.

Le montant total transféré par Moscou aux régions représente environ la moitié de tous les revenus du pétrole et du gaz naturel perçus par le gouvernement fédéral. Ces recettes sont donc utilisées pour niveler les revenus budgétaires des régions et s'assurer que la population de toutes les régions de la Russie a accès aux services garantis par la Constitution.

Les investissements effectués par le Fonds de stabilisation représentent un autre instrument permettant aux revenus fédéraux générés par le pétrole et le gaz naturel d'être utilisés dans l'intérêt de la population tout entière. Conformément à la loi régissant le Fonds, lorsque le montant accumulé dépasse 20 milliards USD (un seuil franchi en 2005), l'excédent peut être librement dépensé par le gouvernement fédéral. En 2006, ce dernier a créé un Fonds d'investissement qui utilise le Fonds de stabilisation pour financer des projets d'investissements d'importance nationale.

Un Fonds de 2,5 milliards USD au départ

Le Fonds de stabilisation ne comptait initialement que 2,5 milliards USD. Les projets pouvant bénéficier d'un soutien public sont sélectionnés sur concours. Ils doivent viser des buts comme la diminution du taux de chômage, l'amélioration

Suite à la page 25

Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel

de la qualité et de l'accessibilité des services de santé et d'éducation, l'accès au logement pour la population, l'amélioration des infrastructures de transport, la construction ou la reconstruction d'infrastructures de proximité (gazoducs et aqueducs, systèmes de chauffage, etc.) et la protection de l'environnement. Au bout du compte, les ressources du Fonds, alimenté par les redevances prélevées sur l'extraction du pétrole et du gaz naturel, permettront d'atténuer les différences régionales en termes de niveau de vie.

Pour conclure, en dépit du fait que le gouvernement fédéral reçoit presque tous les revenus provenant des redevances sur les opérations minières, il est intéressant de noter que les prix élevés du brut et du gaz naturel permettent encore et toujours aux régions productrices d'inscrire à leurs budgets des revenus par habitant nettement plus élevés que les autres régions. Ils y arrivent en imposant non seulement les importants bénéfices réalisés par les sociétés pétrolières et gazières, mais aussi les revenus élevés des travailleurs employés dans cette industrie. Le budget d'une région donnée comprend tous les impôts sur le revenu payés par les employés des sociétés pétrolières y opérant, ainsi qu'une partie des impôts sur les bénéfices de ces sociétés — à un taux variant entre 13,5 et 17,5 pour cent. Il en résulte que les régions autonomes de Nénets, Jamalo-Nénets et Khanty-Mansi se retrouvent respectivement au premier, deuxième et troisième rang des régions russes en termes de revenu par habitant. 