



Pour que les ressources naturelles leur permettent d'accélérer la croissance et de résorber la pauvreté, les pays qui en sont richement dotés doivent trouver un juste équilibre entre dépenses et investissement.

Des richesses trop ABONDANTES?

Déchargement du charbon dans la baie d'Along, au Vietnam.

Chris Geiregat et Susan Yang

Cet article s'inspire d'un document du Conseil d'administration du FMI rédigé par une équipe des services du FMI dirigée par Dhaneshwar Ghura et Catherine Pattillo et publié en 2012 (Cadre de politique macroéconomique pour les pays en développement riches en ressources naturelles) et d'un article d'Andrew Berg et al. publié dans IMF Economic Review («Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries»).

CES DERNIÈRES années, des gisements pétroliers évalués à 3,5 milliards de barils ont été découverts en Ouganda. Le Mozambique a, pour sa part, récemment confirmé détenir des réserves considérables de charbon et de gaz naturel, d'autres découvertes étant prévues prochainement. Ces pays pourront-ils récolter les fruits de cette nouvelle manne? Ou tomberont-ils dans le piège des politiques déplorables dont, trop souvent, d'autres pays riches en ressources naturelles ont été victimes? Ces échecs mettent en évidence une dure réalité : faute de dispositifs fonctionnels, surtout en matière de fiscalité et de dépenses, ces pays peuvent aisément dilapider leur patrimoine naturel. Beaucoup de pays en développement sont dotés de ressources naturelles épuisables (pétrole, gaz, minéraux et pierres précieuses) qui, correctement gérées, pourraient les aider à résorber la pauvreté et à entretenir la croissance.

Pour certains pays, comme le Nigéria, le pétrole est une source d'activité économique et de recettes budgétaires depuis plusieurs générations; pour d'autres, comme Timor-Leste,

les richesses pétrolières et gazières, sont un phénomène relativement nouveau. D'autres encore ont récemment découvert des ressources naturelles, comme l'Ouganda, ou vont prochainement intensifier leur exploitation — c'est le cas du minerai de fer en Guinée et au Libéria. Certains pays vont sensiblement diminuer leurs activités extractives au cours des vingt prochaines années en raison de l'épuisement des ressources, tandis que d'autres pourraient être en mesure de maintenir le rythme d'exploitation actuel pendant de nombreuses générations.

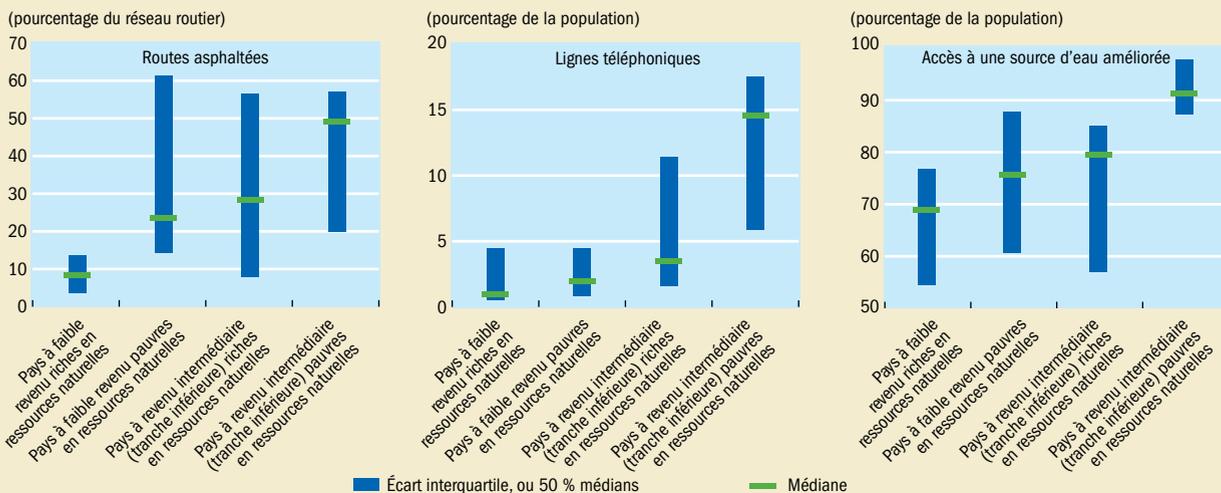
Les ressources naturelles sont une composante essentielle des exportations et des recettes publiques de nombreux pays. Elles représentent ainsi une part notable des exportations dans près de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne (FMI, 2012a). Or, malgré leur abondance, ces pays ont affiché une croissance économique mitigée.

Divers arguments ont été avancés pour expliquer les résultats décevants de certains pays. Notamment que le secteur des ressources naturelles pousse les prix à la hausse et nuit à la

Graphique 1

Une infrastructure plus faible

Les pays riches en ressources naturelles ont en général une infrastructure plus déficiente.



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, 2012; estimations des services du FMI.
 Note : dernières données disponibles depuis 2000.

compétitivité, asphyxiant ainsi les autres secteurs d'exportation (phénomène connu sous le nom de «mal hollandais»; voir «Le mal hollandais : un surplus de richesses mal géré», repris dans www.imf.org/basics), ou bien encore que la volatilité des prix rend d'autant plus difficile le pilotage de l'économie. Il est un autre argument selon lequel l'argent facile que procure le secteur des ressources naturelles crée des problèmes de gouvernance et pourrait contribuer à la faiblesse des institutions, entraîner des conflits et nuire au climat des affaires.

L'objectif fondamental des pays riches en ressources naturelles devrait être de transformer cette richesse épuisable en actifs durables — capital humain, national et privé, et avoir extérieurs financiers — qui produiront par la suite des revenus et alimenteront un développement soutenu. Or, le bilan est mitigé. En raison d'investissements insuffisants et inefficaces, beaucoup d'entre eux sont dépourvus d'une infrastructure de base (routes, chemins de fer, ports ou électricité) (graphique 1). Par ailleurs, certains n'ont épargné qu'une part relativement faible des revenus tirés des ressources naturelles, et leur taux d'épargne net, une fois corrigé de l'épuisement de ces ressources, risque d'être négatif. Beaucoup de pays en développement riches en ressources naturelles sont confrontés à une pauvreté endémique, en partie à cause de la faiblesse de l'épargne, de l'investissement et de la croissance. De fait, au regard des chiffres de pauvreté et des autres indicateurs sociaux, ils présentent souvent des résultats inférieurs à ceux des autres pays en développement (graphique 2).

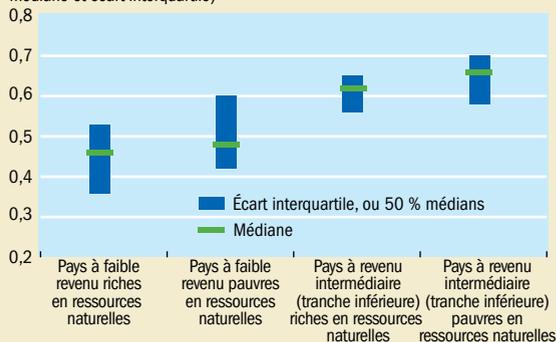
En outre, les pays exportateurs de ressources naturelles, notamment de pétrole, se heurtent à la volatilité considérable des cours. Des cadres budgétaires solides (comme la règle budgétaire du Chili), des instruments de couverture, des marchés financiers intérieurs bien développés et l'accès aux marchés financiers internationaux peuvent prévenir la transmission de ces fluctuations à l'économie locale. Sans ce type de mécanismes, la politique budgétaire tend à épouser les variations des cours des matières premières. De ce fait, les recettes publiques sont en moyenne

Graphique 2

Des richesses qui n'en sont pas

Les pays riches en ressources naturelles sont moins bien classés que les autres sur l'indice de développement humain.

(indice de développement humain, fourchette entre 0 et 1, médiane et écart interquartile)



Sources : Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement; estimations des services du FMI.
 Note : dernières données disponibles depuis 2000.

60 % plus volatiles dans les pays riches en ressources naturelles, et les dépenses le sont encore plus.

Le taux de croissance des pays en développement exportateurs de ressources naturelles s'est toutefois récemment hissé au niveau de celui des autres pays en développement, ce qui tient à l'envolée des cours des matières premières, à la découverte de nouveaux gisements et à l'amélioration des politiques économiques (graphique 3).

Dépenser ou épargner?

Grâce à de nouvelles méthodes de gestion des ressources — utilisation des recettes pour dynamiser l'épargne et l'investissement intérieurs, et prévention des phases alternées d'expansion et de contraction en lissant les dépenses indépendamment de la vola-

tilité des recettes —, les pays peuvent éviter les erreurs du passé. Les progrès récents de gestion macroéconomique, conjugués à une réflexion analytique novatrice intégrant les particularités des pays en développement, permettent d'espérer que les recettes issues des ressources naturelles favoriseront la croissance et la lutte contre la pauvreté.

Les choix sont difficiles lorsqu'il s'agit de décider de la part des recettes qui sera consommée et de celle qui sera épargnée (et comment).

Pour les économies avancées, l'approche optimale consistera éventuellement à épargner ou à investir les recettes dans des avoirs financiers extérieurs et à consommer à chaque période un pourcentage constant des ressources, égal au rendement implicite (revenu permanent) du patrimoine total en ressources naturelles. Cette méthode est dite «du revenu permanent».

Elle a parfois été prescrite aux pays en développement, bien qu'elle leur soit moins adaptée étant donné leurs besoins considérables en investissements et leur accès insuffisant aux marchés financiers internationaux. Une nouvelle approche analytique s'impose donc pour ces pays.

D'une part, leurs besoins de développement pressants, qui expliquent leurs difficultés à enrayer une pauvreté endémique, appellent une augmentation des dépenses immédiates, notamment pour satisfaire des besoins urgents comme les fournitures scolaires et médicales, les moustiquaires antipaludiques et les campagnes de vaccination. De l'autre, ils doivent, pour assurer une croissance durable, épargner et investir une part substantielle des recettes issues des ressources naturelles. Dans les pays pauvres, d'immenses besoins d'investissement sont en outre insatisfaits; or, la pénurie de capitaux va de pair avec des rendements potentiels élevés pour l'investissement intérieur. Même si la méthode optimale consisterait à augmenter légèrement les dépenses courantes pour parer aux besoins pressants et atténuer la pauvreté, les experts estiment que les pays pauvres doivent épargner l'essentiel de leurs recettes et les investir dans l'économie nationale (Collier *et al.*, 2010).

Ces pays seraient toutefois mal avisés d'augmenter rapidement les dépenses intérieures, car cela pourrait provoquer une instabilité macroéconomique. La hausse de la demande intérieure résultant de l'accroissement des dépenses de consommation et d'investissement pourrait créer à court terme des goulets d'étranglement et, partant, pousser les prix intérieurs à la hausse, les pressions inflationnistes minant la compétitivité globale.

L'intensification des dépenses d'investissement risque aussi d'aggraver les blocages à l'échelon microéconomique. Des faiblesses dans la sélection, l'exécution et la budgétisation des projets peuvent diminuer la rentabilité des dépenses d'investissement et entraîner un gaspillage des recettes. Une hausse plus progressive des dépenses serait donc recommandable, en investissant d'abord pour supprimer les goulets d'étranglement (processus parfois appelé «investir dans l'investissement»), par exemple en développant les centres de formation d'enseignants et d'infirmiers ou en recrutant des fonctionnaires dotés de l'expertise voulue pour sélectionner et gérer des projets d'investissement complexes dans l'infrastructure. Durant l'exécution de ces investissements, les flux de recettes pourraient être temporairement placés dans des avoirs financiers extérieurs, même si leur rendement est relativement faible.

Les pays riches en ressources naturelles se heurtent aussi à la difficulté de gérer leur économie dans un contexte de forte volatilité des recettes. Les fluctuations des cours des matières premières peuvent être amples et durables; il est donc difficile de formuler des projections de prix et de décider s'il convient de lisser les dépenses en attendant un retour à la normale ou d'ajuster les programmes de dépenses. Dans les pays où les instruments de marché comme les outils de couverture de matières premières sont difficilement accessibles ou trop coûteux, la prudence pourrait recommander de diminuer légèrement les dépenses de manière à constituer, en conjoncture favorable, un fonds de liquidité en prévision des moments difficiles, fonds qui pourra servir lorsque les recettes seront insuffisantes. Le volume optimal de ce fonds sera plus élevé dans les pays dont les ressources ne s'épuiseront

pas avant longtemps (car ils consommeront vraisemblablement une plus grande part des recettes), lorsque la volatilité des recettes est plus forte et persistante, et quand la population manifeste une plus grande aversion pour les fluctuations de la consommation. Cela dit, il est parfois impossible (ou tout du moins trop coûteux, au regard des besoins de développement) de dissocier totalement les dépenses des variations des prix. Dans la pratique, les autorités doivent prendre leur décision à partir d'un degré tolérable d'incertitude (voir «La rente des ressources naturelles» dans ce même numéro).

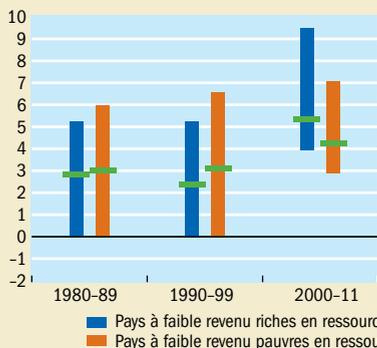
Le FMI a mis au point un jeu d'instruments d'analyse pratique qui intègre les particularités des pays en développement riches en ressources naturelles (FMI, 2012b). Ces outils tiennent compte de l'application de règles budgétaires permettant de lisser la volatilité des recettes et d'évaluer la viabilité à long terme des finances

Graphique 3

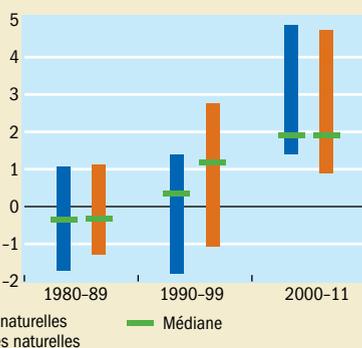
Rattrapage

La croissance des pays exportateurs de ressources naturelles a récemment rattrapé celle des pays qui en sont dépourvus.

(croissance du PIB réel, pourcentage)



(croissance du PIB réel par habitant, pourcentage)



Sources : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, 2012; estimations des services du FMI.
Note : Les barres indiquent l'écart interquartile, ou les 50 % médians.

Application des outils

Dans le cadre d'un projet-pilote, les services du FMI ont utilisé l'outil d'investissement durable pour élaborer une stratégie visant à combler le déficit d'infrastructure de l'Angola par l'investissement de sa manne pétrolière (Richmond, Yackovlev et Yang, 2013). Ils ont fait appel à deux séries de projections des cours pour comparer les résultats macroéconomiques d'une politique consistant à relever les dépenses publiques à mesure qu'augmentent les recettes, pratiquée par l'Angola avant 2009, à ceux d'une politique d'investissement plus progressif. Les résultats ont montré que, lorsque les cours sont peu volatils, le PIB hors pétrole peut dans le premier cas dépasser, à court et à moyen terme, le PIB enregistré dans le second. En revanche, si un choc pétrolier d'envergure semblable à celui de 2008-09 frappe l'économie, la croissance de l'investissement et celle du PIB hors pétrole seraient dans le premier cas gravement compromises.

Un accroissement graduel de l'investissement donne aux autorités le temps d'améliorer la capacité d'absorption de l'économie quand celle-ci est faible. Dans l'intervalle, elles peuvent constituer un fonds de stabilisation pour éviter de devoir réduire sensiblement l'investissement face à de graves chocs pétroliers. Les avantages de la croissance sont certes plus visibles quand l'investissement augmente plus rapidement, mais, compte tenu de la volatilité historique des cours des matières premières, il est indispensable de disposer d'un volant budgétaire pour éviter l'alternance de phases d'expansion et de contraction souvent observée dans les pays en développement riches en ressources naturelles et maintenir une croissance régulière et durable dans les autres pays.

publiques, l'incidence des recettes issues des ressources naturelles sur la balance des paiements et les effets macroéconomiques des scénarios d'expansion de l'épargne/investissement — à savoir les retombées positives de l'investissement public sur la croissance et les recettes, les variations du taux de change réel (notamment l'appréciation réelle, ou syndrome hollandais, liée à la dépense ou à l'investissement intérieurs des recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles) et les effets d'autres variables macroéconomiques fondamentales, comme la consommation privée, l'investissement et la production du secteur des biens échangeables.

L'outil d'investissement durable

L'«outil d'investissement durable» proposé par Berg *et al.* (2013) vise à aider les autorités à quantifier l'ampleur et le rythme d'augmentation de l'investissement public. Il tient compte du lien entre l'investissement et la croissance et s'appuie sur des hypothèses concernant, par exemple, le taux de rendement de l'investissement public.

L'analyse de plusieurs scénarios d'investissement public — qui utilise à la fois des projections optimistes et pessimistes des recettes provenant des ressources naturelles — permet aux autorités de prendre des décisions plus réfléchies quant à la répartition des recettes entre l'épargne extérieure et l'investissement intérieur. L'investissement de ces recettes ayant pour objectif primordial de produire des gains durables de développement, l'outil permet aussi d'évaluer si l'investissement public prévu est viable à long terme, ou si les dépenses nécessaires pour préserver le capital constitué seront trop élevées.

Pour cerner les principaux problèmes macroéconomiques auxquels les pays en développement riches en ressources naturelles sont confrontés, cet outil pondère plusieurs facteurs susceptibles de compromettre les effets positifs de l'investissement public sur la croissance. Il suppose d'abord que la valeur du capital installé risque d'être nettement inférieure au montant investi si le processus d'investissement est inefficace. Ensuite, si les dépenses d'investissement augmentent trop rapidement, le processus sera encore moins efficace étant donné les «contraintes de capacité d'absorption» dues aux pénuries d'approvisionnement, à la capacité de gestion limitée et à la faiblesse des institutions. Enfin, comme la volatilité des recettes issues des ressources naturelles peut entraîner des à-coups de l'investissement dont les opérations récurrentes de maintenance et d'exploitation nécessaires risquent de pâtir, le capital public installé pourrait se déprécier plus rapidement et, partant, être moins durable.

L'outil d'investissement durable a été appliqué dans plusieurs pays, dont l'Angola, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Mozambique et le Turkménistan. Bien qu'il soit conçu pour prendre en compte les particularités nationales, ses résultats peuvent éclairer le débat général sur la stabilité macroéconomique face à la volatilité des recettes (voir l'encadré pour le cas de l'Angola). Il a pour finalité d'aider les pays en développement riches en ressources naturelles à éviter les pièges liés à l'investissement de ces recettes et, à terme, à échapper à la «malédiction des ressources naturelles» qui a ruiné bon nombre d'entre eux.

À l'heure où des pays comme l'Ouganda et le Mozambique mettent en valeur des gisements récemment découverts, ils peuvent tirer des leçons des difficultés rencontrées par d'autres pays face à la volatilité des recettes issues de ressources naturelles abondantes. Les autorités peuvent augmenter les dépenses d'investissement pour stimuler la croissance et combattre la pauvreté dès lors qu'elles surveillent la capacité de l'économie nationale à absorber ces montants. Une stratégie conjuguant des dépenses avisées et l'épargne d'une partie de cette manne peut prévenir toute réduction draconienne des dépenses et des périodes d'instabilité. ■

Chris Geiregat est Chef de division adjoint au Département financier du FMI; Susan Yang est économiste principale au Département des études.

Bibliographie :

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2013, "Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries," *IMF Economic Review*, Vol. 61, No. 1, p. 92-129.

Collier, Paul, Frederick (Rick) van der Ploeg, A. Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, "Managing Resource Revenues in Developing Economies," *IMF Staff Papers*, Vol. 57, No. 1, p. 84-118.

Fonds monétaire international (FMI), 2012a, *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne, Préserver la croissance dans un monde incertain* (Washington).

_____, 2012b, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (Washington).

Richmond, Christine, Irene Yackovlev, and Shu-Chun Yang, 2013, "Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola," *IMF Working Paper 13/147* (Washington: International Monetary Fund).