

Les nouveaux horizons de l'Eurasie

Mark Horton et Jonathan Dunn

IL Y A VINGT ans, alors que l'Union soviétique venait de s'effondrer et que les conflits faisaient rage sur le sort du Haut-Karabagh, la République d'Azerbaïdjan traversait une mauvaise passe. Une crise politique a vu le départ soudain du président de la République à la mi-1993. La production a dégringolé de 23 % en 1993, 20 % en 1994 et 13 % en 1995. L'inflation avait explosé, atteignant 1.350 % en 1993 pour culminer à 1.800 % l'année suivante, avant de redescendre à 500 % en 1995. Une touche positive : les exportations de pétrole avaient rapporté 200 millions de dollars à l'Azerbaïdjan en 1994.

En 2003, la situation du pays s'était considérablement redressée. La croissance avait rebondi et s'établissait en moyenne à 7½ % par an entre 1996 et 2003. Le revenu par habitant avait été multiplié par cinq, et, à partir de 1997, l'inflation n'avait plus dépassé les 3½ % par an. En 2003, les exportations pétrolières de l'Azerbaïdjan atteignaient 2,25 milliards de dollars.

Aujourd'hui, les grands indicateurs nationaux sont encore plus solides. La croissance s'est hissée à 13½ % en moyenne entre 2003 et 2012, et le revenu par habitant est passé de 900 dollars en 2003 à 8.000 dollars cette année. Les réserves de la banque centrale se chiffrent à 14 milliards — l'équivalent de huit mois d'importations — auxquels viennent s'ajouter les 32 milliards d'actifs du fonds pétrolier national, le SOFAZ. La SOCAR, la compagnie pétrolière nationale, a réalisé d'importantes acquisitions dans toute la région de la mer Noire et de l'Europe dans les secteurs des stations-services, de la pétrochimie et des médias. Les exportations de pétrole de l'Azerbaïdjan s'élèvent actuellement à 30 milliards par an.


L'Azerbaïdjan est l'un des huit États de la région du Caucase et de l'Asie centrale, bordée par la Chine, la Russie, la Turquie, l'Iran et l'Afghanistan. Si les pays de la région étaient regroupés en un seul, il occuperait la septième place mondiale par sa superficie, plus de quatre fois plus étendue que la France et l'Allemagne réunies. Le PIB global des huit pays, qui avoisine 500 milliards de dollars par an, placerait la région parmi les 25 premières du monde.

Le rôle des ressources naturelles

Les États du Caucase et de l'Asie centrale célèbrent d'importantes ressources naturelles. L'Azerbaïdjan et le Kazakhstan figurent parmi les 25 plus grands exportateurs de pétrole du monde et, avec le Turkménistan et l'Ouzbékistan, font également partie des 25 premiers exportateurs mondiaux de gaz. Les autres pays de la région — l'Arménie, la Géorgie, la République kirghize et le Tadjikistan — ne produisent ni pétrole ni gaz, mais bénéficient du transbordement de ces produits et de l'exportation d'autres produits de base.

Comme pour l'Azerbaïdjan, la hausse des revenus pétroliers et gaziers a contribué à la nouvelle prospérité du Kazakhstan et du Turkménistan, avec un revenu par habitant atteignant 12.000 dollars au Kazakhstan et 6.000 dollars au Turkménistan, soit dix fois plus qu'il y a quinze ans. À l'instar de l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan se sont constitué d'importantes réserves tout en augmentant les niveaux de revenus. Les réserves brutes de la Banque nationale du Kazakhstan approchaient les 30 milliards de dollars fin 2012 — l'équivalent de cinq mois et demi d'importations — tandis que les actifs du Fonds national kazakh frisaient les 60 milliards de dollars. Ensemble, ils atteignent plus de 40 % du PIB. Le Turkménistan a affiché des excédents budgétaires considérables la plupart des années, ce qui lui a permis d'accumuler lui aussi d'importantes réserves monétaires et budgétaires.

Les ressources naturelles des pays du Caucase et d'Asie centrale sont leur sésame pour accéder au rang de marchés émergents



La tour Bayterek à Astana, la capitale du Kazakhstan.

Comment expliquer le succès des exportateurs de gaz et de pétrole de la région du Caucase et de l'Asie centrale? Les cours favorables des hydrocarbures de ces dix dernières années y sont assurément pour quelque chose, mais aussi les compagnies pétrolières et gazières occidentales, russes et chinoises qui ont apporté des savoir-faire et des capitaux à l'Azerbaïdjan, au Kazakhstan et au Turkménistan, et participé ainsi activement au développement de leurs secteurs des hydrocarbures. Ces trois États ont également collaboré avec d'autres pays de la région afin de développer de nouvelles voies de transport pour les exportations de pétrole et de gaz.

La richesse engendre la richesse

Outre ces facteurs, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan ont adopté aussi de bonnes pratiques en matière de gestion des revenus tirés des ressources naturelles. Les trois pays soumettent leur politique budgétaire à des restrictions officielles ou informelles en fixant des limites chiffrées, et ils ont créé des fonds d'épargne de manière à protéger leurs économies nationales de l'instabilité des revenus pétroliers et gaziers. Ces fonds accumulent d'importantes réserves lorsque les prix et les exportations de pétrole et de gaz sont élevés, et sont la garantie que les dépenses puissent rester relativement stables quand les cours du pétrole et du gaz baissent ou que d'autres crises surviennent (voir «La rente des ressources naturelles» dans ce numéro). Par exemple, les pays ont puisé dans ces réserves pour atténuer l'impact de la crise financière mondiale de 2008–09.

Au Kazakhstan, le fonds d'épargne reçoit directement du secteur pétrolier 90 % des impôts sur les bénéfices, des redevances et des parts revenant à l'État dans le cadre des contrats de partage de la production. Ce fonds est géré à l'étranger par la Banque nationale du Kazakhstan pour le compte du gouvernement kazakh, avec un plafond de dépenses annuelles fixé à 8 milliards de dollars (environ 4 % du PIB), passant intégralement dans le budget. D'autres indicateurs budgétaires sont soumis à des règles ou à des obligations légales. Un seuil minimum est ainsi imposé sur le solde du fonds d'épargne (20 % du PIB de l'exercice en cours) et sur le déficit budgétaire net de ses transferts, et le montant des charges d'intérêts sur la dette publique ne peut dépasser celui des intérêts perçus par le fonds d'épargne.

En Azerbaïdjan, une règle *ad hoc* prévoit de conserver environ la moitié des revenus pétroliers à l'étranger dans le Fonds pétrolier national. En 2005, le pays et son fonds d'épargne sont devenus les premiers dans le monde à publier un rapport au titre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), qui vise à promouvoir la transparence et la responsabilisation dans ce secteur. Les transactions du fonds d'épargne sont totalement intégrées au budget de l'État, ce qui est essentiel à une politique budgétaire totalement coordonnée. Les comptes du fonds d'épargne sont vérifiés régulièrement par de grands cabinets d'audit internationaux, et les résultats des audits sont publiés.

Vingt années de transition

Depuis l'indépendance, la région a appris à mieux gérer ses ressources, mais elle a aussi avancé dans d'autres domaines. Cela fera vingt ans cette année que les États du Caucase et de l'Asie centrale ont adopté leurs propres monnaies nationales, et plus de deux décennies de transition se sont écoulées depuis leur

sortie de l'économie planifiée soviétique. Après une première phase de dislocation brutale et de turbulences, la croissance dans la région s'est établie en moyenne à 7 % par an depuis 1996, un rythme plus soutenu que pratiquement toutes les autres régions du monde. Les pays exportateurs de gaz et de pétrole ont affiché un taux de croissance annuel moyen proche de 8 %, contre 6½ % par an dans les quatre autres États de la région.

Dans les huit pays, les taux d'inflation ont chuté, descendant sous la barre des 10 % ou la dépassant à peine. Au cours des dix années ayant précédé la crise financière mondiale de 2008–09, les déficits budgétaires et les niveaux d'endettement ont été sensiblement réduits, grâce aux revenus des ressources naturelles, mais aussi à l'amélioration des institutions budgétaires, en particulier des systèmes de gestion et de contrôle des dépenses publiques. Le niveau des revenus a augmenté rapidement et la pauvreté a reculé.

Néanmoins, avec le développement du secteur des hydrocarbures, les pays sont devenus plus dépendants des exportations pétrolières et gazières ces dix dernières années. Ce secteur représente aujourd'hui 45 % du PIB de l'Azerbaïdjan et plus de 90 % du total de ses exportations, contre 60 % il y a quinze ans. Les exportations de gaz et de pétrole constituent aussi plus de 90 % des exportations du Turkménistan. L'économie du Kazakhstan est plus diversifiée, le pétrole et le gaz pesant pour 10 % dans le PIB et représentant 60 % des exportations. Cette dépendance a rendu les pays plus vulnérables aux variations des cours pétroliers mondiaux, à tel point que les taux de croissance et d'inflation de la région ont été parmi les plus instables du monde. Les fonds d'épargne ont permis de modérer cette instabilité, mais dans une certaine mesure seulement.

La croissance rapide que ces pays ont connue depuis quinze ans a certes permis d'augmenter le niveau général des revenus, mais elle ne s'est pas traduite par d'importantes créations d'emplois ni par une réduction des inégalités. Ce phénomène s'explique par le fait que les industries pétrolière et gazière — principaux moteurs d'une croissance rapide — sont des secteurs à forte intensité capitalistique et nécessitent peu de main-d'œuvre. Le climat des affaires, en règle générale difficile, n'a pas encouragé non plus les investissements non pétroliers et la création d'emplois. De plus, la manne pétrolière n'a pas généré d'améliorations des indicateurs de santé et d'éducation, car les dépenses publiques dans ces domaines restent relativement faibles, et les pays de la région sont distancés en la matière par d'autres pays à revenu par habitant équivalent. Enfin, d'importants problèmes d'infrastructures (routes, eau, communications, etc.) n'ont pas été complètement résolus.

La gestion des recettes

Bien que les exportateurs de gaz et de pétrole du Caucase et de l'Asie centrale aient suivi certaines bonnes pratiques visant à mieux gérer les recettes tirées de leurs ressources naturelles, un certain nombre de difficultés se posent.

Le déficit budgétaire hors pétrole est important en Azerbaïdjan (plus de 40 % du PIB non pétrolier). C'est une source de préoccupation dans la mesure où, d'après les prévisions, les niveaux élevés de production pétrolière et gazière ne se maintiendront pas extrêmement longtemps avant de commencer à décliner. Cela signifie que l'Azerbaïdjan devra trouver des sources de revenus autres que le pétrole et le gaz, ou alors réduire ses dépenses — ou

les deux. Le déficit budgétaire hors pétrole est aussi élevé au Turkménistan, mais les réserves du pays sont bien supérieures à celles de l'Azerbaïdjan, ce qui lui laisse plus de marge pour voir venir.

De plus, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan n'ont pas sensiblement amélioré leurs indicateurs sociaux, ni résolu leurs problèmes d'infrastructures, mais les dépenses intérieures ont renforcé le taux de change réels, ce qui nuit aux autres secteurs exportateurs. Et les salaires ont progressé plus vite que la productivité.

Des consultations récentes du FMI avec l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, il ressort certaines inquiétudes quant aux niveaux élevés des dépenses d'investissement et à la nécessité d'améliorer la planification, l'évaluation et l'efficacité de ces dépenses. Au Kazakhstan, des sommes importantes sont dépensées par le biais de partenariats public-privé et d'institutions extrabudgétaires, notamment la puissante holding publique d'investissement Samruk Kazyna. Cela soulève des interrogations sur la coordination de la politique budgétaire avec le budget, ainsi que sur la transparence et les engagements conditionnels. Enfin, la transparence des fonds turkmènes liés au secteur pétrolier et gazier, et de l'économie nationale plus généralement, est relativement restreinte.

Certains des facteurs ayant contribué à la mise en valeur réussie des ressources naturelles de la région ont été beaucoup moins évidents dans les autres secteurs d'activité. L'investissement direct étranger et l'implication des grandes sociétés internationales sont restés limités en dehors du secteur des ressources (sauf dans les télécoms). Les investissements étrangers sont importants pour stimuler la diversification et amener des technologies, des pratiques de gestion et des capitaux non créateurs de dette à d'autres secteurs que celui des ressources naturelles, mais l'environnement des affaires dans la région a besoin d'être amélioré pour attirer les investissements étrangers et doper les investissements intérieurs.

Par ailleurs, si les exportations pétrolières et gazières ont bénéficié d'importants investissements dans des oléoducs transfrontaliers, la coopération régionale a été moins visible dans les autres secteurs. Durant la dernière décennie, les échanges commerciaux de la plupart des États du Caucase et de l'Asie centrale avec les autres pays de la région ont fléchi en pourcentage du total des échanges, et rares sont les signes d'investissements intrarégionaux.

Le manque de coopération régionale est en partie dû au fait que, même si des mesures ont été prises pour moderniser et entretenir les grands axes routiers, la situation est très difficile sur de nombreux corridors de la région, avec des passages des frontières laborieux et de nombreux contournements de zones sujettes à conflit. Les infrastructures régionales de transport d'électricité se sont également détériorées, et les systèmes de gestion de l'eau sont devenus moins performants. Ces problèmes illustrent la nécessité d'améliorer la gestion des dépenses publiques, d'accroître l'efficacité des dépenses et de lutter contre la corruption.

Perspectives

Globalement, la région a certes obtenu de bons résultats ces vingt dernières années, mais elle doit progresser encore pour conserver une bonne trajectoire de croissance et pour que celle-ci soit plus diversifiée, mieux partagée et résistante aux chocs. D'ici dix ans, tous les pays de la région doivent pouvoir accéder au rang d'économies de marché émergentes dynamiques en s'appuyant sur leurs ressources naturelles. C'est là un objectif ambitieux mais réaliste.

D'après l'expérience de nombreux pays, la diversification apparaît fortement associée à une amélioration durable du niveau de vie. Les États de la région riches en ressources énergétiques doivent chercher à exploiter ces richesses pour se diversifier davantage. Il est évident qu'il n'est pas simple de diversifier son économie lorsqu'on est un pays exportateur d'hydrocarbures et que les exemples à suivre et les formules de succès ne sont pas légion.

La priorité est de travailler sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et des dépenses et sur la transparence dans ce domaine. Bien que certains pays de la région observent les normes internationales (ITIE), ils restent inférieurs aux critères mondiaux. En témoignent les maigres progrès accomplis pour combler le retard en matière d'infrastructures, malgré des dépenses d'investissement élevées. D'autre part, des mécanismes plus performants doivent être mis en place pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques, assurer leur bonne exécution et combattre la corruption.

Établir une croissance solide, diversifiée, bien partagée et résiliente nécessite d'autres actions publiques. Il est indispensable d'améliorer l'accès à des financements dans les secteurs extérieurs aux ressources naturelles, notamment pour les PME. Du côté budgétaire, il s'agit de limiter les activités inefficaces (par exemple les subventions énergétiques) et de rapprocher la gestion des finances publiques et l'administration des revenus des bonnes pratiques internationales. Dans le domaine monétaire et financier, les mesures à prendre portent sur la réduction de l'intervention publique et de la propriété étatique, sur l'indépendance de la banque centrale et les communications qui doivent être renforcées, et sur l'assouplissement des taux de change. À tous les niveaux, des efforts importants sont nécessaires pour réduire les barrières administratives et la corruption qui étouffent la concurrence et entraînent un gaspillage des ressources publiques.

L'expérience des dix dernières années montre néanmoins qu'il est beaucoup plus facile de donner une liste de « choses à faire » que de les voir se concrétiser. Pour devenir les économies de marché émergentes dynamiques qu'ils pourraient être, les pays de la région devront affronter des obstacles — et des risques — de taille.

Ils devront s'attaquer à leur vulnérabilité face aux fluctuations du cours des produits de base, à leur manque d'intégration régionale et à certains problèmes géopolitiques tels que les tensions entre les pays de la région et le retrait des forces occidentales d'Afghanistan en 2014. Enfin, des difficultés internes sérieuses se posent à eux : intérêts catégoriels, institutions fragiles et un manque d'espace politique qui restreint les possibilités d'expression, la responsabilisation des institutions et le débat politique.

Les pays du Caucase et d'Asie centrale ont beaucoup à y gagner. Après avoir réussi la mise en valeur de leurs ressources naturelles, ils pourraient passer un nouveau cap et obtenir des succès plus larges et plus diversifiés. Alors seulement pourront-ils tirer pleinement parti de leur capital humain considérable et de leur position stratégique au carrefour de l'Europe, de l'Asie et du Moyen-Orient. ■

*Mark Horton et Jonathan Dunn sont respectivement
Sous-Directeur et Chef de division adjoint au Département
Moyen-Orient et Asie centrale du FMI.*

Cet article est fondé sur une conférence en mai 2013 en République kirghize sur les leçons de la transition postsoviétique et les défis de demain (voir www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/).