

Reprise hésitante



Travailleurs sur le complexe d'extraction d'or et de cuivre de Oyu Tolgoi, dans le district de Khanbogd, en Mongolie.

Andrew Warner

LES COURS mondiaux du pétrole brut, des hydrocarbures et autres ressources minérales se sont envolés au cours des dix dernières années. Les métaux ont gagné 66 %, le pétrole brut 159 %. D'importants gisements de ressources naturelles ont été découverts dans des pays en développement : or au Burkina Faso, pétrole au large des côtes du Ghana, ou encore cuivre, or et charbon en Mongolie. Beaucoup d'observateurs s'attendent à un bond économique. Si les institutions sont solides et si les ressources sont investies localement dans les infrastructures, la santé et l'éducation, la croissance est censée être au rendez-vous.

Mais cet optimisme est doué par la vieille malédiction des ressources naturelles : paradoxalement, les pays et régions qui en sont richement dotés connaissent en général une réussite économique moins brillante que ceux qui sont moins gâtés par la nature. Dans les années 70 aussi, les attentes étaient élevées, et pourtant les pays riches en ressources naturelles ont connu une croissance nettement plus faible que les autres au cours des deux décennies 70 et 80.

Aussi séduisant soit-il, le rêve d'une reprise économique tirée par les ressources naturelles reste malheureusement hors d'atteinte. Pour comprendre la tendance à long terme, il faut considérer l'économie en dehors du secteur des ressources naturelles. Bien que les taux de croissance soient globalement positifs, ceux des autres secteurs sont beaucoup plus faibles.

Il ne faut cependant pas céder au pessimisme. Certains des problèmes liés au pactole des ressources naturelles sont causés par des forces économiques élémentaires que les pays ne peuvent guère maîtriser. Mais ils contrôlent bien d'autres leviers, notamment les décisions en matière d'investissement public. Vu la piètre rentabilité et le manque d'efficacité des investissements publics, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres en ressources, c'est probablement dans ce domaine que la marge de progrès possible est la plus grande et qu'il y a moyen de neutraliser les autres forces du mal des ressources naturelles. Mais il faut pour cela réformer en profondeur la manière dont les gouvernements prennent leurs décisions.

Le boom des ressources naturelles a fait naître des espoirs de croissance qui tardent à se concrétiser

Une malédiction persistante

La question de savoir si la malédiction règne encore sur les ressources naturelles fait l'objet d'un vif débat. Certains disent qu'elle s'est éteinte, citant les taux de croissance rapide des pays riches en minéraux : 7,1 % au Ghana en 2012, 12,3 % en Mongolie, 6,4 % au Burkina Faso et 4,4 % aux Émirats arabes unis.

Mais ces chiffres sont faussés par l'essor du secteur en question. Pour déterminer si un pays acquiert les moyens de croître après la phase d'expansion, il faut analyser l'activité dans le reste de l'économie.

Ces cinq dernières années, la croissance réelle des secteurs autres que les ressources a été quasiment nulle : 0,23 % par an. Le Ghana a fait mieux, avec 4,2 %, mais, aux Émirats arabes unis (-3,4 %) et au Burkina Faso (1,9 %), la croissance a été négative ou atone.

Ce phénomène de croissance faible dans les secteurs autres que les ressources, même en période d'expansion, n'est pas inhabituel. J'ai étudié les phases d'expansion dans vingt pays autres que ceux déjà cités et constaté une croissance positive dans trois d'entre eux seulement — l'Angola, la Guinée équatoriale et le Mozambique. Parmi les autres, treize ont accusé une croissance négative dans les secteurs autres que les ressources.

Ces résultats vont à l'encontre des modèles économiques couramment utilisés qui présument qu'il y a automatiquement croissance dès lors que les investissements publics augmentent. Ils se sont certes accrus dans les pays en phase d'expansion et, pourtant, la courbe de progression du PIB est négative. Malgré les énormes recettes provenant des ressources naturelles et les investissements intérieurs considérables dans les secteurs autres que les ressources, la croissance a été décevante dans les pays riches en ressources naturelles.

Certains disent qu'il faut plus de recul, mais le bilan de pays ayant connu une expansion pendant de nombreuses années n'est pas moins piteux. Après une envolée exceptionnelle des ressources pétrolières ou gazières dans les années 70 en Algérie, en Arabie saoudite, au Gabon, au Koweït et en Libye, la croissance du reste de l'économie n'a pas été impressionnante (voir tableau).

Le Chili, l'Indonésie, la Norvège et le Botswana sont souvent cités en contre-exemples de l'idée qu'un trop-plein de ressources

nuit à la croissance. Mais on ne peut comparer le Chili, l'Indonésie et la Norvège aux pays riches en ressources minérales du Moyen-Orient et d'Afrique. La part de ce secteur dans la richesse nationale a fluctué autour de 10 % au Chili et en Norvège, et même si elle a temporairement atteint 20 % dans les années 80 en Indonésie, on est encore loin de l'Arabie saoudite (68 % en 1976), du Qatar (62 %), ou de la Libye (71 % en 2006).

Le Botswana est un cas à part. Jusqu'au milieu des années 90, la croissance des secteurs autres que les ressources naturelles n'était pas particulièrement rapide. La production de diamants a tellement augmenté qu'elle a été responsable à elle seule de 70 % de la progression du PIB entre 1970 et 1996. Depuis 1996, la croissance économique est restée vive, et c'est un des rares pays riches en ressources minières à afficher un taux de progression rapide après un boom des ressources naturelles.

Il y a deux explications à la faiblesse de la croissance dans les pays riches en ressources : la médiocrité des institutions et le mal hollandais — les conséquences néfastes d'une très forte hausse du revenu national (voir «Le mal hollandais : un surplus de richesses mal géré», repris dans www.imf.org/basics). Ni l'une ni l'autre ne donne cependant des pistes utiles pour suggérer des solutions.

Un des défauts de la première est que le concept d'institutions est trop large. La médiocrité des institutions peut tenir aussi bien à une législation mal rédigée ou mal appliquée qu'au laxisme administratif, aux déficiences des mesures de lutte contre la corruption, ou à une mauvaise politique économique. Et même si, par médiocrité des institutions, on entend souvent que le dispositif anticorruption est déficient, le détournement pur et simple des richesses tirées des ressources ne suffit pas à expliquer la croissance négative de l'activité économique observée dans quelques pays riches en ressources naturelles.

Face à ce phénomène, le mal hollandais est la deuxième explication souvent avancée. Il se produit lorsque l'expansion du secteur fait augmenter la demande, poussant à la hausse les prix des biens et minant la croissance des entreprises qui les utilisent comme intrants pour leurs exportations. Rares sont les pays riches en ressources qui ont réussi à développer les exportations des autres secteurs; et rares sont les pays en développement qui ont connu une croissance rapide sans une augmentation significative des exportations des secteurs autres que les ressources naturelles. Mais, s'il est possible de modérer la flambée de la demande à la base du mal hollandais — par exemple en dépensant les recettes des ressources pour acheter des produits étrangers —, il y a peu de chances d'y échapper complètement. Le mal hollandais continuera probablement à hanter les pays riches en ressources.

En dehors de la restriction des dépenses pour atténuer les effets du mal hollandais, deux options souvent préconisées face à la malédiction des ressources et au souci de stimuler la croissance consistent à investir dans des actifs à l'étranger ou à financer des investissements publics intérieurs.

Le choix entre les deux dépend au plus haut point du rendement réel des investissements publics intérieurs. Plus ce rendement est élevé en termes de croissance économique interne, plus il a d'attrait, comparativement aux investissements à l'étranger. Mais on ne peut baser le choix sur des vœux pieux ou des hypothèses non prouvées. Ceux qui prônent les investissements publics intérieurs se contentent trop souvent d'affirmer que leur ren-

Croissance lente

En dépit du boom des ressources naturelles, les autres secteurs de l'économie ne croissent guère.

	Production de ressources minérales ou d'hydrocarbures (recettes estimées en pourcentage du PIB de 1970)	Croissance annuelle du PIB réel par habitant dans le reste de l'économie (1970-2011, en pourcentage)
Libye	73	-3,4
Koweït	70	-0,8
Gabon	59	1,0
Arabie saoudite	46	0,0
Algérie	20	0,7
Chili	12	2,6
Indonésie	7	3,7
Norvège	6	2,0
Botswana	4	5,3

Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; COMTRADE; calculs de l'auteur.

Note : La production de ressources minérales ou d'hydrocarbures de 1970 est estimée à partir des recettes d'exportation, qui donnent une bonne approximation de la valeur ajoutée. En soustrayant cette valeur du PIB total, on obtient la croissance du reste de l'économie.

dement sera de toute façon élevé parce que les besoins des pays en développement sont immenses. Pourtant, l'analyse donne des résultats étonnamment contrastés.

On a souvent essayé de doper la croissance à coup d'investissements publics, mais sans grand succès. Divers pays se sont lancés dans de vastes programmes d'équipement dans les années 70. Aux Philippines, par exemple, les dépenses d'investissement public sont passées de 1,6 % à 7,2 % du PIB entre 1972 et 1982; au Mexique, elles sont passées de 4,9 % à 10 % du PIB entre 1971 et 1980. Et quasiment tous les pays qui ont connu un boom des ressources ont accru leurs dépenses d'équipement. L'Arabie saoudite en est un exemple notable : elle a accru ses capacités portuaires, sa production d'électricité, son réseau routier et a construit de nouveaux grands aéroports internationaux.

Quels qu'aient été les effets parallèles de ces investissements — en Arabie saoudite, par exemple, les indicateurs de la santé et de l'éducation se sont sensiblement améliorés —, ils n'ont pas permis de doper la croissance économique à long terme. Le PIB par habitant saoudien en dehors du secteur des hydrocarbures n'a pas augmenté rapidement. Et après les vastes plans d'investissements publics des années 70, la décennie suivante a été marquée par un effondrement de l'activité économique au Mexique et aux Philippines.

Certains considèrent que les investissements publics dans les infrastructures ont accéléré le développement des pays à croissance rapide tels que la Corée et Taiwan; or, dans les deux cas les plans d'investissements publics n'ont pas enclenché le processus de croissance, mais ont débuté alors qu'elle était déjà en bonne voie. En Corée, le Président Park Chung-Hee a annoncé un grand programme de construction d'autoroutes en 1967, alors que la phase de croissance rapide avait démarré au début de la décennie. Et dans la province chinoise de Taiwan, la campagne des «Dix grands chantiers de construction» a débuté en 1973, plus de dix ans après le début d'une croissance rapide.

Marche à suivre

Il est difficile de trouver des indices prouvant clairement que les campagnes d'investissements publics auront des résultats positifs. Il y a de nombreux exemples de pays qui ont connu un boom des ressources et ont entrepris de gros efforts d'investissement, sans guère en être récompensés à long terme. Il y a aussi des exemples de campagnes d'investissements publics qui n'ont pas été financées par le boom des ressources et ont aussi eu peu d'effets. Clairement, soit le rendement des investissements n'était pas positif, même si d'aucuns affirment le contraire, soit les gouvernements n'arrivent pas à identifier des investissements efficaces et à prendre des mesures économiques efficaces.

Quelles peuvent être les causes des mauvais choix d'investissements et d'orientations dans les pays riches en ressources? Les descriptions des programmes d'investissements réalisés au Mexique, en Bolivie et aux Philippines par Buffie (1990), Morales et Sachs (1990) et Dohner et Intal (1990) ont sans doute des équivalents dans de nombreux pays.

Morales et Sachs citent, dans le cas de la Bolivie, la quasi-absence d'un processus rationnel de décision économique. Ils expliquent que les hypothèses et l'évaluation de la rentabilité étaient toujours exagérément optimistes, qu'il n'y avait guère d'analyse sérieuse des coûts et bénéfices et que des objectifs non économiques, tels que

des considérations de prestige ou de sécurité nationale, servaient très souvent à justifier les investissements. Le gouvernement bolivien était divisé, chaque faction protégeant son projet préféré, et il n'y avait pas vraiment d'organe central pour comparer les investissements et choisir les plus efficaces.

Ces récits montrent bien d'où vient la menace. Lorsqu'il y a beaucoup d'argent en jeu, la politique d'investissements publics est particulièrement vulnérable aux efforts des groupes d'intérêts qui cherchent à les détourner à leur avantage. Les groupes influents — compagnies de BTP, consultants et presque toutes les parties prenantes aux investissements — sont ceux qui profitent tout bonnement de l'exécution des projets, quelle qu'en soit la valeur sociale. Les groupes d'intérêts politiques et régionaux font campagne pour les investissements qui ont leur préférence. Cela crée un climat passionnel qui trouble l'analyse objective et empêche un processus rationnel de décision.

Il serait toujours utile d'avoir d'autres indices, mais ces descriptions permettent d'entrevoir comment les gouvernants peuvent vraiment améliorer le processus de prise de décision dans le secteur public. Ils pourraient, par exemple, faire porter les efforts sur le processus de décision pour les investissements publics : il s'agit de créer des structures capables de résister à l'influence nocive des groupes d'intérêts, d'analyser rationnellement les diverses propositions en présence, de mesurer la rentabilité avec rigueur et de modifier le cap politique si nécessaire. Cela constituerait un axe fort pour améliorer les institutions des pays riches en ressources, en réponse à l'appel général.

Après avoir déterminé avec précision dans quelle mesure il y a moyen de doper la croissance au moyen d'investissements publics intérieurs, les gouvernements des pays riches en ressources naturelles seront à même de faire des choix plus avisés à propos d'autres options, telles que des investissements dans des fonds souverains, des investissements sociaux en faveur de l'amélioration du bien-être et la distribution de dividendes des ressources naturelles à la population. ■

Andrew Warner est chercheur invité au Département des études du FMI.

Cet article se base sur deux documents de travail du FMI (à paraître) rédigés par l'auteur : «Economic Growth during Natural Resource Booms» et «Public Investment as an Engine of Growth».

Bibliographie :

Buffie, Edward F., 1990, "Economic Policy and Foreign Debt in Mexico," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), p. 393–547.

Dohner, Robert S., and Ponciano Intal, Jr., 1990, "The Marcos Legacy: Economic Policy and Foreign Debt in the Philippines," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 3: Country Studies—Indonesia, Korea, Philippines, Turkey (Washington: National Bureau of Economic Research).

Morales, Juan Antonio, and Jeffrey D. Sachs, 1990, "Bolivia's Economic Crisis," in *Developing Country Debt and Economic Performance*, Vol. 2: Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico (Washington: National Bureau of Economic Research), p. 157–268.