



ESPOIRS DÉÇUS

Passée la phase d'euphorie, la découverte de gisements pétroliers peut compromettre l'économie

James Cust et David Mihalyi

Chaque année, d'importants gisements de pétrole ou de gaz sont découverts à travers le monde. Les autorités et les citoyens jubilent dans la perspective de la manne promise par ces découvertes. Mais cet enthousiasme n'est pas toujours de mise, loin s'en faut. Après avoir trouvé de gros gisements, certains pays ont connu une croissance décevante, suivie peu après de problèmes économiques.

On sait depuis longtemps que les pays qui tirent d'abondantes recettes du pétrole ou d'autres ressources naturelles tendent à avoir une croissance plus faible et davantage de problèmes sociaux que les pays moins gâtés par la nature. Ce phénomène a été baptisé «malédiction des ressources naturelles».

Mais il s'avère que, très souvent, en particulier dans les pays où les institutions politiques sont fragiles, la croissance économique commence à décliner bien avant que la première goutte d'or noir ne sorte de terre; nous parlons alors de «malédiction des ressources annoncées».

Retour sur terre

En 2009, le Ghana avait le vent en poupe. Barack Obama l'avait choisi pour sa première visite en Afrique en qualité de Président des États-Unis. Après avoir connu une passation de pouvoir pacifique en 2007, le pays se jouait du ralentissement économique mondial et affichait une croissance économique vigoureuse, s'élevant à 7 % en moyenne de 2003 à 2013.

Pour couronner le tout, le Ghana avait eu deux fois la main, ou plutôt l'exploration, heureuse en découvrant en 2007 un gisement pétrolier important en mer, puis un autre en 2010. Plein d'espoir, il aspirait à rejoindre la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Le Président ghanéen de l'époque, John Kufuor, déclarait en 2007 : «Nous nous débrouillons déjà bien sans pétrole... Avec cette aubaine pétrolière, nous allons nous envoler.»

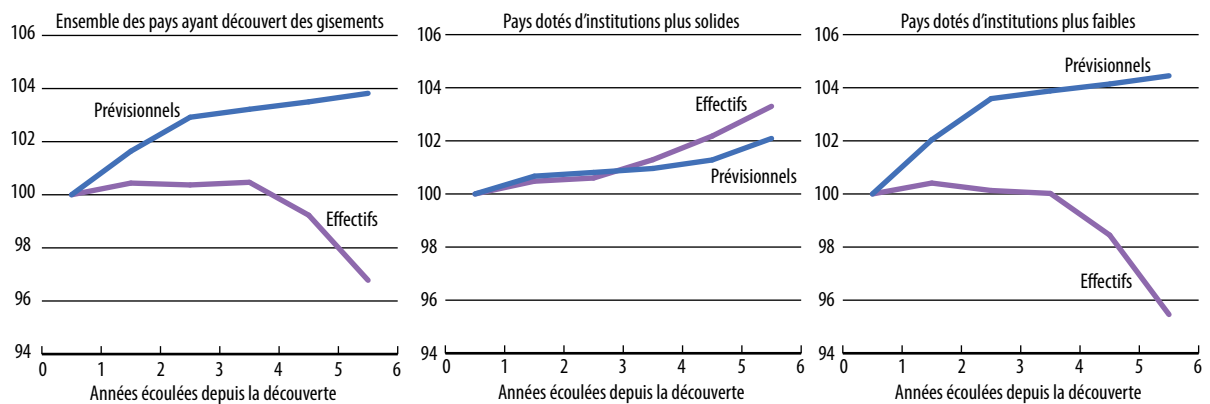
Mais revenons à l'actualité : le Ghana ne s'est pas envolé. La croissance est tombée au-dessous de 4 % entre 2014 et 2016, malgré les prévisions du FMI, supérieures à 7 %. Les découvertes pétrolières et la manne financière qui devait l'accompagner semblent avoir ouvert une ère d'imprudence économique : emprunts massifs, dépenses inconsidérées, exposition de l'économie à l'effondrement des cours pétroliers de 2014. Le Ghana est également parvenu à bafouer ses propres règles d'épargne. Tout en mettant de côté les 484 millions de dollars de recettes pétrolières jugées nécessaires pour affronter d'éventuelles périodes difficiles, il a emprunté 4,5 milliards de dollars sur les marchés internationaux. Depuis 2015, le pays bénéficie d'un programme de soutien et de surveillance du FMI. Un nouveau gouvernement est entré en fonction en 2017, mais la crise se prolonge.

Le Ghana n'est pas un cas isolé. D'autres pays ont fêté la découverte de gisements, avant de voir leur croissance trébucher puis s'écrouler. C'est au Mozambique, en 2009, qu'ont été découverts les plus grands gisements de gaz marins d'Afrique subsaharienne. La croissance atteignait en moyenne 6 %. Après ces découvertes, les prévisions de croissance tablaient sur une trajectoire au-dessus des 7 %. Pourtant, en 2016, la croissance avait dégringolé à 3 % en moyenne, mettant en lumière les conséquences catastrophiques d'emprunts faramineux et hors budget. Dans le même temps, l'aide du FMI a été suspendue en attendant les résultats d'un audit des emprunts extrabudgétaires.

Il ressort de nos travaux que le Ghana et le Mozambique ne sont pas des aberrations. Partout dans le monde, la croissance s'est révélée inférieure aux prévisions établies après la découverte de gisements importants. Pour certains pays, ces découvertes se sont soldées par de grosses déceptions en termes de croissance, même par comparaison avec les tendances antérieures.

L'intérêt d'une bonne gouvernance

Les pays dont les institutions politiques sont plus faibles, où par exemple l'exécutif a quasiment toute latitude, n'atteignent pas la croissance prévue par le FMI et, qui plus est, enregistrent en moyenne des taux inférieurs à ceux d'avant la découverte d'immenses gisements de pétrole ou de gaz. (chiffres exprimés en termes cumulatifs; l'année 0 ou année de la découverte est indexée au PIB = 100)



Source : Cust, James, et David Mihalyi. 2017. «Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments.»
Note : La courbe bleue illustre les effets de la découverte d'un immense gisement pétrolier ou gazier sur les projections du FMI. La courbe mauve représente l'effet sur la croissance effective. La qualité des institutions se fonde sur la base de données Polity IV.

Depuis 1988, 236 gisements géants (plus de 500 millions de barils) ont été découverts dans 46 pays (voir carte). En moyenne, chacune de ces découvertes représente en puissance 1,4 % du PIB national.

Théoriquement, la découverte d'un gisement devrait doper la production et donc la croissance, l'économie s'adaptant à ses nouvelles richesses et au niveau de consom-

EN MOYENNE, LA CROISSANCE EST SYSTÉMATIQUEMENT INFÉRIEURE AUX PROJECTIONS DU FMI, ET PARFOIS MÊME EN CHUTE.

mation accru pouvant être maintenu. Les prévisions du FMI vont dans ce sens, indiquant que les découvertes valent 0,52 point de gain de croissance par an les cinq premières années. Pour déterminer si un pays bénéficie du potentiel représenté par un grand gisement pétrolier ou gazier, nous répondons à ces deux questions :

- en moyenne, la croissance est-elle plus forte après une découverte?
- la croissance correspond-elle aux projections du FMI (publiées dans ses *Perspectives de l'économie mondiale*) pour la période suivant la découverte? Autrement dit, les pays enregistrent-ils les taux de croissance prédits par la théorie?

Dans l'un et l'autre cas, la réponse est loin d'être positive. En moyenne, la croissance est systématiquement inférieure aux projections du FMI, et parfois même en chute.

En réalité, le bilan est double (voir graphique). Nous constatons que les effets les plus marqués concernent les pays dont les institutions politiques sont plus faibles et où, par exemple, les contraintes imposées à l'exécutif sont sans effet. Outre qu'ils n'atteignent pas les niveaux de croissance prévus par le FMI, ces pays affichent des taux inférieurs à ce qu'ils étaient avant la découverte d'un gisement. En revanche, les pays dont les institutions politiques étaient solides lors de la découverte s'en sortent bien : leur croissance se poursuit au même rythme et elle est conforme aux prévisions du FMI.

Les pays dont la croissance est inférieure au potentiel sont victimes de ce que nous appelons la «malédiction des ressources annoncées».

Comme dans le cas assez proche de la «malédiction des ressources naturelles», nous constatons que l'abondance de richesses naturelles peut nuire à certains pays, dans certaines circonstances, et que des problèmes peuvent survenir bien plus tôt qu'on ne le pense généralement. Dans le cas de la «malédiction des ressources annoncées», c'est la promesse de l'abondance, plus que sa réalisation, qui entraîne des conséquences négatives.

L'hypothèse de la malédiction des ressources naturelles se fonde principalement sur les effets délétères à long terme générés par la production de ces ressources et leur fiscalité. Par exemple, le «syndrome hollandais» décrit une envolée du secteur des ressources naturelles produisant un effet d'éviction sur le secteur manufacturier et freinant les gains de productivité. La volatilité des recettes d'exportation et des recettes fiscales liées aux ressources naturelles peut sans doute peser sur les finances publiques. Les problèmes peuvent aussi être d'ordre politique. Les recettes tirées des ressources naturelles peuvent alimenter la corruption ou déclencher et entretenir des conflits violents. Et certains

Bonnes pioches

Depuis 1988, quelque 236 gisements de gaz ou de pétrole équivalant à plus de 500 millions de barils ont été découverts dans le monde.



Source : Cust, James, et David Mihalyi. 2017. «Evidence for a Presource Curse? Oil Discoveries, Elevated Expectations and Growth Disappointments.»

considèrent que la manne pétrolière peut dégrader les institutions démocratiques.

La malédiction des ressources annoncées concerne essentiellement le court terme, à savoir ce qui se produit dans le laps de temps séparant la découverte de la mise en production. Des problèmes économiques peuvent surgir à ce moment-là si les décisions économiques se fondent sur une évaluation exagérément optimiste de la richesse future. En outre, les pays buttent parfois sur les mesures à prendre pour mettre en valeur ces découvertes et ne parviennent pas à produire.

La réalité des prévisions

Prévoir la croissance est difficile. Les *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI fournissent tous les six mois des prévisions par pays et d'autres instituts publient des estimations similaires, mais souvent pour un échantillon de pays plus restreint. Des travaux ont établi que les prévisions du FMI étaient exactes, mais pouvaient quelquefois présenter certains biais. Dans un article paru en 2013, par exemple, l'ancien économiste principal du FMI Olivier Blanchard et son collègue Daniel Leigh ont montré que les prévisions pour les pays de l'Union européenne

étaient excessivement pessimistes en ce qui concernait les multiplicateurs de croissance après la crise financière mondiale. *A contrario*, les prédictions de croissance des experts peuvent être exagérément optimistes pour certains types de pays venant de découvrir des ressources.

Pêcher par excès d'optimisme ou de pessimisme n'est pas sans effets. Premièrement, les gouvernements et le secteur privé se fondent sur les prévisions pour programmer et décider. Deuxièmement, les médias et les électeurs peuvent aussi être influencés. Leurs espoirs nourris par les chiffres peuvent pousser les dirigeants à se montrer imprudents, à dépenser et à emprunter de façon démesurée. Troisièmement, les prévisions peuvent influencer sur les évaluations des prêteurs et des agences de notation et donc sur les coûts d'emprunt. Des coûts artificiellement bas peuvent inciter à trop emprunter. D'après nos estimations, les notes qu'attribuent les investisseurs institutionnels sont influencées par les prévisions de croissance puisqu'elles sont meilleures lorsque ces prévisions augmentent, quels que soient les chiffres de croissance passés.

Il y a toute une série d'étapes à franchir entre la découverte de gisements et l'installation d'une prospérité durable. Il faut

LES PAYS VENANT DE DÉCOUVRIR DES GISEMENTS POURRAIENT AVOIR INTÉRÊT À ÊTRE PLUS CIRCONSPETS.

pouvoir investir pour qu'un projet entre en production et le gouvernement doit préparer toute l'économie à un afflux d'investissements et de devises. Avant que la production ne commence, d'autres défis peuvent surgir, comme par exemple ceux liés aux recettes publiques issues de paiements ponctuels, tels que primes de signature.

Certains pays comme la Tanzanie et le Mozambique n'ont jamais démarré la production. Ailleurs, comme au Kazakhstan, dont le champ pétrolifère de Kashagan n'a commencé à produire qu'au bout de 13 ans, le processus a pris beaucoup plus de temps que prévu. De tels retards ou revers sont courants. Ernst & Young rapportait en 2016 que 73 % des projets pétroliers et gaziers dans le monde étaient en retard sur leur calendrier. D'après un document de travail de la Banque mondiale dont Tehmina Khan a été la coauteure en 2016, le délai entre la découverte et la production est, en tout cas dans le secteur minier, plus long quand les institutions sont plus fragiles et la corruption plus grave.

Si la malédiction des ressources annoncées existe vraiment, de nombreuses ramifications politiques sont à envisager. Les pays venant de découvrir des gisements pourraient avoir intérêt à être plus circonspects. Ils devraient plus se soucier des étapes préalables à la production que de leurs futurs revenus et donc adopter une autre approche en matière d'emprunts et de dépenses, avant l'arrivée des premières recettes. Après une découverte, la politique économique se centre sur la conception d'instruments d'épargne tels que les fonds souverains.

D'après nos études, les pays devraient s'intéresser davantage aux comportements préalables à l'arrivée des recettes (et, par exemple, obtenir un consensus sur la nécessité d'une maîtrise budgétaire), au lieu de se focaliser sur le pourcentage de recettes qui sera épargné. En outre, les gouvernements devraient sans doute examiner de plus près l'évolution des recettes fiscales et des dépenses dans différents scénarios et anticiper diverses éventualités : projets retardés, effondrement des cours, incapacité à capter toutes les rentrées fiscales escomptées.

Asymétrie des risques

La découverte de ressources naturelles présente des risques asymétriques. Les cours peuvent baisser au point que des projets sont annulés, occasionnant la perte d'autant d'investissements, de recettes fiscales et d'emplois. Mais si les cours montent, le risque est de n'encaisser qu'une partie des bénéfices accrus, sous la forme d'impôts.

Si les grandes institutions financières sont trop optimistes, elles peuvent prêter trop d'argent ou contrôler les emprunteurs avec moins de rigueur.

La malédiction des ressources annoncées peut aussi avoir des conséquences pour d'autres acteurs, comme le FMI. Les projections devraient sans doute tenir systématiquement compte de la situation et de la gouvernance du pays. Les échéances et l'ampleur de la richesse issue des ressources naturelles pourraient dépendre de ces facteurs.

Il est essentiel de gérer les attentes de la population. Comme l'indiquait Paul Collier dans un article de 2017 du *Journal of Development Studies* consacré au Ghana, la malédiction a des ressorts psychologiques. La découverte d'un gisement de 500 millions de barils peut être interprétée à tort comme une promesse d'immenses richesses pour tous les citoyens. Or, rapporté à chaque habitant et étalé sur la période de production (20 ans en moyenne), cela peut se traduire par un gain de seulement 30 dollars de recettes publiques pour chaque Ghanéen.

Cette malédiction, comme celle des ressources naturelles, n'a rien d'inéluctable. À l'instar de la Tanzanie, de nombreux pays ont évité les deux. Comme son voisin mozambicain, la Tanzanie avait découvert d'importants gisements gaziers en mer. Dans son cas, un an plus tard, en 2010. Son taux de croissance a néanmoins augmenté après les découvertes, de 6 % à 7 %, car les autorités ont maintenu la dette à un bas niveau et montré leur attachement à la viabilité du budget en votant une règle budgétaire. Cela étant, la Tanzanie attend toujours des investissements de taille dans le secteur et, comme les cours du gaz naturel liquéfié restent bas, la phase de production risque de ne pas démarrer avant des années.

Outre l'existence de ressources naturelles, c'est la façon dont le gouvernement réagit à l'annonce d'une découverte qui semble importer. La technologie influe aussi sur le délai entre découverte et production, modifiant du même coup la nature du défi à relever. Le Ghana ne sera pas le dernier pays à découvrir de grands gisements pétroliers, mais il pourrait être le dernier à succomber à la tentation d'un optimisme exagéré. **FD**

JAMES CUST est économiste au Bureau de l'Économiste en chef pour la région Afrique de la Banque mondiale et chercheur associé externe à l'université d'Oxford; **DAVID MIHALYI** est économiste à l'Institut de gouvernance des ressources naturelles et chercheur invité à l'Université d'Europe centrale.