

Un baril à 30 dollars

Masood Ahmed

Les pays pétroliers du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord doivent s'adapter à un pétrole bon marché

Raffinerie de pétrole, au Koweït.

DÉBUT 1986, après la décision de plusieurs membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) d'augmenter sensiblement l'offre de pétrole, le prix du baril a plongé, passant d'environ 30 à quelque 10 dollars. Alors qu'elle subissait déjà les effets négatifs de précédentes baisses de prix et de la production, la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MOAN) — qui compte six des dix plus gros exportateurs mondiaux — se trouvait confrontée à l'urgente nécessité d'ajuster ses politiques budgétaires. S'en est suivie une décennie de choix difficiles, dont certains, comme la réduction de l'investissement public, ont eu des effets durables dans la région.

Près de trente ans plus tard, les pays exportateurs de pétrole de la région MOAN et d'ailleurs subissent une chute comparable des cours, qui sont passés d'environ 110 dollars à près de 30 dollars le baril, en raison de l'atonie de la croissance mondiale, du niveau élevé de production de l'OPEP et de l'étonnante résilience de l'offre de pétrole de schiste. Qui plus est, personne ne s'attend à une remontée des prix au-dessus de la barre des 100 dollars avant longtemps. Les exportateurs ne doivent donc plus attendre la fin d'une période de pétrole bon marché, mais bien s'adapter à une nouvelle réalité. À l'heure où nous imprimons, les marchés à terme tablent sur un baril à 35 dollars en moyenne cette année et 40 dollars en 2017. Nombre de pays de la région MOAN sont en outre en proie à des conflits violents et à une crise grandissante des réfugiés. Il est donc d'autant plus crucial de mettre en place les bonnes politiques et de ne pas répéter les erreurs des années 80.

L'an dernier, la baisse des cours a coûté 360 milliards de dollars aux exportateurs de pétrole de la région — soit le sixième de leur production totale. Les pertes devraient se creuser encore cette année, avec les nouvelles baisses de prix de fin 2015 et début 2016. Jusqu'à présent, la première réaction des exportateurs a été logiquement de puiser dans leurs importantes réserves financières pour limiter l'impact de la chute des prix sur la croissance et se donner le temps de mettre au point des plans d'ajustement. Mais la plupart des pays ne peuvent pas soutenir d'importants déficits budgétaires indéfiniment. En 2015, la moitié des pays exportateurs de pétrole de la région MOAN ont accusé des déficits supérieurs à 10 % du PIB, notamment l'Algérie, l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Iraq, la Libye et Oman (voir graphique).

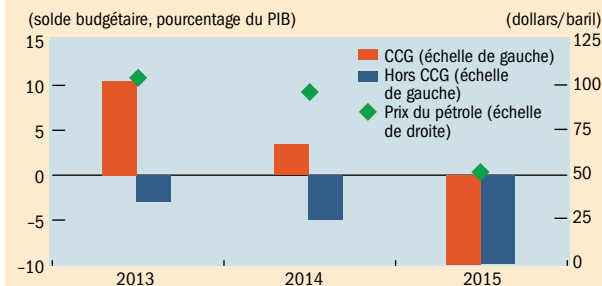
Des arbitrages difficiles

Pour équilibrer leurs comptes, les exportateurs de la région sont confrontés à des choix difficiles : réduire d'environ un tiers les dépenses, augmenter fortement les recettes non pétrolières (dans certains cas les multiplier par deux ou plus) ou, mieux, combiner ces deux stratégies.

La plupart des pays répondent de mieux en mieux au défi posé par les faibles prix du pétrole : les budgets 2016 annoncés récemment prévoient des réductions de dépenses et de nouvelles sources de recettes. L'Arabie saoudite projette de réduire ses dépenses de 14 % cette année, et elle a relevé les prix énergétiques. Le Qatar prévoit de réduire fortement les dépenses courantes non salariales, tout en sanctuarisant les budgets de la santé, de l'éducation et des grands projets d'équipement. Les Émirats arabes unis ont mis fin aux subventions sur le carburant et réduit les transferts, y compris au profit d'entités parapubliques. Les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) — l'Arabie saoudite, Bahreïn, les

L'or noir dans le rouge

Les soldes budgétaires se sont détériorés avec la baisse des prix du pétrole.



Source : estimations des services du FMI.
Note : CCG = Conseil de coopération du Golfe.

Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar — envisagent d'instaurer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'accroître leurs autres recettes non pétrolières. Les exportateurs de pétrole hors CCG resserrent aussi les boulons : l'État algérien a gelé les embauches et réduit les dépenses d'équipement, et l'Iran a relevé la TVA et élargi son assiette et amélioré la collecte de l'impôt, entre autres mesures.

Ces décisions constituent une première étape importante sur la voie de l'ajustement budgétaire. Compte tenu de l'ampleur de l'effort nécessaire, les exportateurs de pétrole devront formuler des plans à moyen terme pour tenir leur trajectoire de réduction des déficits, étaler les mesures dans le temps pour adoucir leur impact sur l'économie, et veiller à l'acceptabilité des réformes sur le long terme. Les pays doivent aussi être très attentifs à l'impact de la réduction des déficits sur le chômage et les inégalités.

Il reste une certaine marge de réduction des dépenses de fonctionnement, après une décennie d'inflation des dépenses salariales, administratives et de sécurité qui a contribué à porter le «prix d'équilibre budgétaire» du pétrole bien au-dessus des prix du marché actuels; dans certains cas, il est proche de 100 dollars le baril. Certains gouvernements compriment l'investissement public, parfois en retardant certains projets prévus. Les projets publics s'étant multipliés pendant la période précédente, des économies sont indéniablement possibles. Toutefois, comme les pays l'ont appris dans les années 80, une réduction non ciblée des investissements risque de pénaliser la croissance. En particulier, certaines dépenses clés dans la santé, l'éducation et l'infrastructure de transport sont porteuses d'importants bienfaits sur le long terme. Les dirigeants devraient donc chercher à accroître l'efficacité de l'investissement public. D'après des analyses du FMI, avec certains changements dans le mode de gestion des investissements publics dans les pays MOAN, on obtiendrait les mêmes résultats, pour une dépense inférieure de 20 %.

La réforme des prix de l'énergie peut aussi amener d'importantes économies, et plusieurs pays semblent s'orienter dans cette direction. Les mesures de modération des prix de l'énergie coûtent cher dans toute la région — plus de 70 milliards de dollars *par an* dans les pays du CCG rien qu'en 2015 — et profitent essentiellement aux riches. Le relèvement des prix intérieurs de l'énergie, accompagné de mesures de protection des plus vulnérables, permettrait de réduire

les déficits budgétaires et serait bénéfique pour l'environnement, dimension qui a encore gagné en importance à la lumière du récent accord de Paris sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Heureusement, les pays ont entrepris de s'attaquer à cette question. Aux Émirats arabes unis, l'essence coûte maintenant presque autant que le prix avant impôt aux États-Unis. Le Qatar a récemment relevé les prix de l'électricité, de l'eau et de l'essence, et l'Algérie, l'Arabie saoudite, Bahreïn et le Koweït ont annoncé qu'ils projetaient de réduire encore leurs subventions à l'énergie. L'Iran a aussi sensiblement relevé les prix du carburant l'an dernier.

Outre les réductions de dépenses, les États doivent aussi trouver de nouvelles sources de recettes. Le système actuel, dans lequel plus de trois quarts des recettes proviennent d'activités pétrolières, n'est pas tenable, et les États devront tirer plus de recettes des autres activités économiques. Il serait bon que les pays du CCG avancent dans la mise en place d'une TVA, car il s'agit d'une source de recettes relativement efficiente, propice à la croissance et stable. Le Koweït s'apprête, quant à lui, à instaurer un impôt sur les bénéfices des entreprises. D'autres pays devraient aussi envisager d'élargir la fiscalité des entreprises tout en repensant les accises et les taxes foncières.

De nouveaux emplois

Enfin, le défi du maintien de la résilience budgétaire est exacerbé par la nécessité de créer des emplois pour une population active jeune qui devrait s'accroître d'environ 10 millions dans les cinq ans à venir. Par le passé, la croissance des secteurs non pétroliers dans la région était pour l'essentiel alimentée par la redistribution des recettes du pétrole, via les caisses de l'État, sous forme d'investissements publics et d'autres dépenses. Dans les pays riches en pétrole, l'État est devenu l'employeur de premier recours. Dans la conjoncture actuelle de pétrole bon marché, ces États ne peuvent plus continuer d'absorber des multitudes de jeunes diplômés.

Le défi sera de développer le secteur privé pour qu'il crée les emplois que l'État ne peut plus offrir. Il faudra pour cela plus d'incitations aux travailleurs nationaux pour qu'ils rejoignent le secteur privé, une éducation et une formation plus en phase avec les besoins du marché, et une amélioration du climat des affaires. De vraies perspectives d'emploi et une croissance plus inclusive atténueront les craintes de troubles sociaux. Pour les pays en conflit, la stabilisation des conditions de sécurité est évidemment la première condition.

Transformer les économies exportatrices de pétrole n'est pas chose aisée, et cela prendra du temps. Il faudra un élan soutenu en faveur des réformes et une communication bien pensée. Les responsables politiques devront aussi continuer de veiller aux autres risques liés à un pétrole bon marché — par exemple la baisse de la qualité des actifs et la moindre liquidité du système financier. Il est heureux de constater que les dirigeants de la plupart des pays exportateurs de pétrole se montrent de plus en plus déterminés à répondre activement à ces défis et à s'en servir comme tremplin pour la transformation et la diversification de leur économie, pour un avenir économique plus viable. ■

Masood Ahmed est Directeur du Département Moyen-Orient et Afrique du Nord du FMI.