

Dépenser ou épargner?

Les pays africains producteurs de pétrole, dont le Gabon, doivent décider comment tirer parti de la manne pétrolière

Paul Toungui

LES COURS ÉLEVÉS du pétrole sur les marchés mondiaux apportent des recettes exceptionnelles aux pays africains producteurs, mais posent aussi la question de l'affectation de cette manne. Est-il préférable d'utiliser ces ressources pour répondre aux nombreux défis auxquels ces pays sont confrontés, notamment la réalisation à l'horizon 2015 des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) — dont de nombreux objectifs sociaux, parmi lesquels la réduction de moitié de la pauvreté par rapport à 1990, la diminution de la mortalité infantile et l'amélioration de la santé maternelle, et l'éducation primaire universelle —, ou bien vaut-il mieux en épargner une partie pour les générations futures?

La tentation est très grande de se servir de ces revenus pour rattraper le retard accumulé. Le Gabon, à l'instar d'autres pays en développement, présente des déficiences en matière d'infrastructures de base, de création d'emplois, et d'accès aux services sociaux de base (en particulier la santé et l'éducation). La pauvreté touche une proportion de plus en plus importante de la population; elle avoisine un tiers aujourd'hui.

Le dilemme de la gestion des revenus d'origine pétrolière n'est pas nouveau. Pendant les précédents booms pétroliers, la manne engrangée à l'époque et les conditions de financement favorables avaient conduit l'État à recourir à un endettement excessif pour financer des programmes d'investissement ambitieux dans des infrastructures de base. L'encours de la dette publique a ainsi dépassé 70 % du PIB durant les années 80. Illustration parfaite du syndrome hollandais, cette approche avait abouti, comme on pouvait s'y attendre, à la hausse des coûts de production et à un niveau d'endettement insoutenable.

Compte tenu de sa faible capacité d'absorption, le Gabon a choisi d'utiliser ses ressources additionnelles pour financer les dépenses sociales, en privilégiant les secteurs structurants afin d'augmenter le potentiel de croissance de l'économie et en épargnant une partie afin de prévenir d'éventuels chocs externes.

Le pétrole pour se désendetter

La réalisation des OMD par les pays africains à l'horizon 2015 est quasiment un objectif impossible sur la base du constat actuel. En effet, la croissance réelle reste faible dans nombre de pays et nettement inférieure aux 7 % nécessaires pour atteindre les OMD. De plus, le service de la dette pèse lourdement sur les finances publiques et absorbe des ressources qui pourraient être affectées à la réduction de la pauvreté, ce qui se traduit par une stagnation voire une dégradation des indicateurs sociaux.

Bien que, depuis plusieurs décennies, les pays africains aient mis en œuvre des programmes d'ajustement et bénéficié de réaménagements de leur dette, ils n'ont pas réussi à sortir du cycle de l'endettement. Pour les pays producteurs de pétrole, la manne pétrolière se présente comme une occasion de sortir de ce cycle qui a longtemps freiné leur développement. C'est ainsi que plusieurs d'entre eux ont testé des mécanismes novateurs de traitement de la dette. Certains ont profité des excédents budgétaires actuels pour adopter des mesures volontaristes de réduction de la dette afin de rendre viables leurs comptes publics avant un éventuel retournement de conjoncture.

Entre 2002 et 2005 la dette publique rapportée au PIB est passée de 97 % à 41 % en Arabie Saoudite, de 35 % à 14 % en Russie et de 47 % à 24 % au Qatar. En 2006, l'Algérie a conclu avec la France un remboursement par anticipation de la totalité du solde de sa dette bilatérale et la Libye a remboursé pratiquement toute sa dette extérieure. Les résultats obtenus dans ces pays sont riches d'enseignements, dont l'un est que le remboursement par anticipation de la dette présenterait plus d'effets vertueux que la constitution d'une épargne faiblement rémunérée.

Les problèmes du Gabon sont particulièrement aigus. Bien que le pétrole contribue pour plus de 40 % à la formation du PIB, le pays était classé 123^e sur 177 en 2004 selon l'indice du développement humain du PNUD. Le service de la dette accapare près de 40 % des recettes totales, ce qui limite considérablement les capacités d'investissement dans les secteurs sociaux. Le caractère volatil des ressources pétrolières du Gabon et le déclin de la production déjà amorcé (266.000 barils par jour en 2005 contre 368.000 en 1997) font de la diversification de l'économie un impératif à moyen terme, dans l'optique d'une croissance durable nécessaire à la réduction de la pauvreté.

Pour les États comme le Gabon, dont la production pétrolière est en baisse, la réalité implacable d'un effondrement des revenus pétroliers (l'effet prix ne pouvant indéfiniment compenser l'effet quantité) conduit inéluctablement à profiter de l'embellie des cours pour réduire significativement l'encours de la dette. Ce choix se justifie d'autant plus que le Gabon n'a quasiment pas accès aux programmes d'annulation de dette. Parallèlement, le recours au rééchelonnement n'est plus envisageable compte tenu de son coût et du rétrécissement de l'assiette rééchelonnable. Dans le même temps, l'aide publique au développement reste difficilement mobilisable et les dons relativement insignifiants. Le Gabon a connu huit revues du Club de Paris sans que sa dette soit réduite. Il pourrait maintenant sortir du Club de Paris en utilisant la manne pétrolière pour en rembourser une partie par anticipation.



Installation pétrolière au Gabon.

Ne pas vivre au-dessus de ses moyens

Quant à l'affectation de la manne pétrolière, un devoir de mémoire s'impose pour tenir compte des erreurs du passé dans l'exécution des dépenses. Certes, le renchérissement du pétrole pendant les années 70 a bouleversé l'économie mondiale. Les pays industrialisés, victimes de leur dépendance énergétique, ont durablement ressenti le coût de la facture énergétique. Les pays exportateurs de pétrole comme le Gabon ont bénéficié pendant un temps d'un afflux de pétrodollars sous forme de recettes nettes et sous forme de prêts massifs, qui s'est soldé par un déficit des finances publiques et une inflation vertigineuse.

Le phénomène pourrait se reproduire de nos jours si les autorités lancent des programmes d'investissement et des mesures sociales qui dépassent les capacités de l'économie de répondre à une demande forte. Au Gabon par exemple, les premières rentes pétrolières s'étaient accompagnées d'une augmentation importante de l'investissement et de la consommation. On a assisté à un relèvement des salaires et autres rémunérations sans véritable lien avec la productivité du travail. Conjugué à une insuffisance quantitative et qualitative de la main-d'œuvre locale, il a entraîné un recours massif à la main-d'œuvre étrangère, d'où un transfert de devises vers l'extérieur aux dépens de l'épargne nationale.

La nécessité de constituer une épargne afin de se prémunir contre un brusque retournement de conjoncture ou de préparer l'avenir des générations futures n'est sans doute pas discutable. C'est pourquoi le Gabon a créé en 1998 un «Fonds pour les générations futures» et l'alimente régulièrement depuis 2003. Mais cette stratégie oblige à choisir entre une épargne intérieure faiblement rémunérée et des placements dans des instruments financiers internationaux à fort potentiel de rentabilité, même au prix d'un risque accru. L'expérience des pays ayant choisi les fonds pour les générations futures domiciliés dans les systèmes

bancaires locaux est contrastée. En revanche, les pays qui ont choisi d'investir dans des instruments financiers étrangers, confiés à des intermédiaires reconnus, récoltent aujourd'hui les rendements élevés des prêts et investissements réalisés, qui contribuent à accroître leurs excédents courants.

Le Président du Gabon, désireux de voir la richesse pétrolière du pays contribuer davantage à son développement, a décidé d'affecter une partie importante du surplus de recettes pétrolières à la réalisation d'un certain nombre d'infrastructures de développement. Pour l'essentiel, il s'agit de réaliser des infrastructures de transport, de renforcer les systèmes de santé et d'éducation ainsi que de promouvoir le développement du secteur privé afin de jeter les bases d'un développement durable. Ces dépenses reflètent les priorités arrêtées dans le document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) du Gabon.

Le Gabon s'efforce aussi de promouvoir la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion de ses industries extractives. C'est ainsi qu'il a choisi en 2004 d'adhérer à l'initiative pour la transparence des industries extractives, processus qu'il compte poursuivre pour améliorer l'affectation de ses ressources pétrolières et minières.

Une occasion rare à saisir

La hausse récente des cours du pétrole et la manne financière qui en résulte offrent aux pays producteurs de pétrole d'Afrique une rare occasion de résorber ou réduire leurs déséquilibres structurels. Au regard de l'ampleur des défis à surmonter pour atteindre les OMD, ils n'ont guère d'autre choix que d'investir une part importante de cette manne dans des équipements sociaux et productifs de base.

Cependant, le rythme de la dépense doit être corrélé à la capacité de l'économie de supporter de nouveaux grands programmes de dépenses. Si cette capacité est relativement faible, les pays doivent épargner une partie des fonds et non répondre à une demande sociale immédiate et parfois très pressante. Dès lors, le choix du dosage approprié entre dépenses et épargne est important, car il détermine les bénéfices qu'un pays peut attendre de sa richesse pétrolière. En ce qui concerne la partie épargnée, l'option des fonds pour les générations futures domiciliés dans les systèmes bancaires locaux pourrait être relativement moins rentable. Il serait préférable de l'investir dans des instruments financiers internationaux et de procéder à un remboursement anticipé d'une dette coûteuse. ■

Paul Toungui est Ministre d'État et Ministre de l'économie, des finances, du budget et de la privatisation du Gabon.