

Le Nigéria veut se racheter

La manne pétrolière comme bénédiction

Ngozi Okonjo-Iweala

LE NIGÉRIA a gaspillé sa manne pétrolière pendant les années 70, ce qui a entraîné trois décennies de stagnation économique et la dégradation des institutions publiques, sur fond de mauvaises décisions budgétaires et macro-économiques, de corruption et d'une gouvernance qui laissait à désirer. De plus, rares étaient les pays (et même les économistes) qui, à l'époque, comprenaient vraiment à quel point il était difficile de gérer des recettes pétrolières exceptionnelles. Le dernier boom pétrolier en date donne au Nigéria l'occasion de transformer cette «malédiction des ressources pétrolières» en une bénédiction. Le pays doit tirer les leçons de ses erreurs passées et ne peut plus plaider l'inexpérience. Il a bien commencé en réagissant de façon fondamentalement différente au boom pétrolier actuel, mais il sera essentiel, à la fois pour les Nigériens eux-mêmes et pour tout le continent africain, de maintenir le cap des réformes.

En avril 2006, le Nigéria a fini de rembourser les 30 milliards de dollars qu'il devait aux créanciers officiels du Club de Paris et qui représentaient alors plus de 85 % de la dette extérieure. Aux termes de l'accord, le Nigéria a réglé immédiatement 6 milliards de dollars d'arriérés, les 24 milliards restants étant restructurés aux conditions de Naples (les conditions avantageuses consenties par le Club de Paris pour restructurer la dette extérieure des pays pauvres), ce qui s'est traduit par l'annulation de 18 milliards de dollars de dette. En dépit de ce triomphe remarquable, le fait même que le Nigéria, pays doté de réserves pétrolières considérables, ait eu à s'extirper d'une situation de surendettement est ironique.

Comment le Nigéria en est-il arrivé là? Et quelles leçons peut-il tirer de cette expérience, pour lui-même et les autres pays en développement exportateurs de pétrole? Le moment est particulièrement opportun de se poser ces questions. En effet, la flambée des cours du pétrole de ces dernières années a donné à ces pays, en particulier ceux qui ont gaspillé les recettes tirées des booms précédents de 1973-74 et 1979-80, une occasion rare de se racheter.

Surendettement

Les deux hausses de prix orchestrées par l'OPEP en 1973-74 et 1979-80 ont rapporté au Nigéria un montant considérable de recettes exceptionnelles, de l'ordre de 300 milliards de dollars entre 1970 et 2001. Mais cette manne a aussi engendré une appréciation

réelle très sensible de la monnaie, de 55 % entre 1974 à 1980. Puis il y eut le double choc de 1982 : la chute des cours du pétrole et la forte hausse des taux d'intérêt. Face à l'accélération de l'inflation et à la perspective de devoir rééchelonner sa dette, le pays a choisi de rationner les devises au moyen de licences d'importation.

C'est ainsi que la monnaie du Nigéria, qui était rattachée au dollar EU, a été dévaluée de 36 % entre 1980 et 1984. Mais l'inflation était beaucoup plus forte et le surcroît de demande de devises a donné lieu à un durcissement des restrictions à l'octroi de licences d'importation, ce qui a fait monter la prime de change sur le marché noir. Finalement, en septembre 1986, le Nigéria a laissé flotter la naira. Il était devenu urgent de rééchelonner la dette et de recourir aux financements extérieurs. Le flottement de la monnaie était au cœur du programme de réforme fondé sur les incitations du marché, la libéralisation des prix ainsi que la suppression des licences d'importation et des organisations de produits de base. Mais la dette extérieure continuait de s'accumuler, non tant en raison des nouveaux emprunts contractés après 1985 que sous l'effet cumulé des arriérés et des intérêts moratoires. Outre ce déséquilibre macroéconomique, force est de constater que, malgré la manne pétrolière, le pays n'avait guère progressé



Usine à gaz à côté de Finima, village de pêcheurs (Nigéria).

Encadré 1

Surendettement extérieur

Fin 1983, l'encours et le montant décaissé de la dette extérieure du Nigéria atteignaient 12 milliards de dollars. Selon les estimations prudentes des réserves de pétrole prouvées et compte tenu des coûts d'extraction et du partage approprié des recettes avec le secteur privé, la part de l'État dans la richesse pétrolière est estimée à 75 milliards de dollars, même aux prix faibles de 1985 (Pinto, 1987). Pourtant, en 1985-86, le Nigéria avait du mal à rééchelonner un montant relativement faible (2 milliards de dollars) de crédits commerciaux assurés, ses créanciers exigeant d'abord un programme de réformes appuyé par le FMI.

Pourquoi, compte tenu des énormes réserves de pétrole et de gaz du Nigéria, le rééchelonnement était-il si difficile? Premièrement, parce que, comme les emprunts extérieurs du pays étaient en fait garantis par le pétrole, les créanciers ont commencé à s'inquiéter quand les cours ont chuté. Deuxièmement, parce que, vu la prépondérance économique du pétrole au milieu des années 80, conjuguée à de graves errements sur le plan économique et institutionnel, les créanciers rechignaient à rééchelonner la dette du pays sans un programme du FMI. Le Nigéria avait perdu sa crédibilité et ne pouvait plus attirer de financements étrangers même pour des investissements très prometteurs : il était tout simplement devenu «surendetté».



sur le plan du développement économique et de la réduction de la pauvreté.

Que s'est-il passé? L'explication est que les autorités ont mal géré le boom pétrolier des années 70, ce qui montre que même une courte période de mauvaise gestion peut avoir des conséquences négatives pendant des décennies. À l'époque, les autorités ne pensaient qu'à éviter le «syndrome hollandais», c'est-à-dire une dégradation du secteur des biens échangés non pétroliers, notamment de

l'agriculture et du secteur manufacturier. Elles n'ont compris que bien plus tard les dégâts plus graves causés à l'économie — surendettement (voir encadré 1), stagnation prolongée de l'activité et dégradation des institutions publiques — causés par la corruption et une gouvernance défailante.

Une nouvelle chance

Après les élections de 1999, le premier gouvernement d'Olusegun Obasanjo s'est attaché à rétablir la stabilité politique et à combattre la corruption. Le deuxième gouvernement Obasanjo (2003–07) a lancé un vaste programme de réformes économiques et de lutte contre la corruption, qui mettait l'accent sur les aspects budgétaires et structurels ainsi que sur la réforme de la gouvernance et des institutions. Le but était aussi d'améliorer la transparence par l'adoption de l'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE, voir encadré 2) et de poursuivre les responsables corrompus. Cette volonté de changer le cours de l'économie nigériane a coïncidé avec la hausse des cours du pétrole, qui ont permis au pays de sortir du piège des ressources naturelles.

Sur le plan macroéconomique, il s'agissait avant tout de réduire l'instabilité en dissociant les dépenses publiques des recettes pétrolières courantes. Le Nigéria y est parvenu en 2004 en adoptant une règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole. Cette règle a pour but de limiter les dépenses en transférant les recettes pétrolières au budget conformément à un prix de référence, le déficit hors pétrole étant en outre plafonné. La loi de responsabilité budgétaire, signée par le Président Umaru Yar'Adua en novembre 2007, a donné force de loi à cette règle budgétaire.

Pour améliorer la transparence et lutter contre la corruption, le gouvernement a adopté une approche en deux volets :

- il a intégré les mesures anticorruption dans un programme de réformes économiques globales, et
- il a réalisé des études diagnostiques pour déterminer les domaines dans lesquels la corruption portait atteinte à la croissance et aux résultats du secteur public.

Par exemple, pour combattre la corruption, le gouvernement a révisé le processus de passation des marchés publics et institué un mécanisme «régulier» pour l'établissement des contrats publics.

La nouvelle règle budgétaire et l'adoption de l'ITIE illustrent la volonté du Nigéria de rompre résolument avec le passé en luttant contre la corruption et en améliorant la gouvernance. Fait révolutionnaire, le Nigéria est allé au-delà du secteur du pétrole en rendant publiques les recettes de toutes sources et à tous les

échelons de l'État. En renforçant la crédibilité du pays, cela a facilité l'annulation de sa dette par le Club de Paris et rehaussé son image aux yeux des investisseurs. Standard & Poor's et Fitch Ratings ont attribué à sa dette souveraine une note de BB- pour 2007, confirmant les résultats antérieurs. Le Nigéria s'est ainsi retrouvé au même niveau de notation que l'Indonésie, la Turquie, l'Ukraine, le Venezuela et le Vietnam. Cette amélioration s'est traduite par une nette augmentation de l'investissement direct étranger dans le secteur pétrolier (environ 6 milliards de dollars par an) et dans le reste de l'économie (environ 3 milliards de dollars par an).

Le boom pétrolier actuel a été utile pour éliminer le surendettement du Nigéria, en apportant les liquidités nécessaires, mais il est loin d'avoir été suffisant. Si les leçons des années 70 n'avaient pas été retenues, le pays aurait certainement laissé passer les chances offertes par le nouveau boom. C'est la conjonction de prix élevés du pétrole, d'une meilleure gouvernance, d'une nouvelle volonté politique et d'une meilleure gestion des finances publiques qui a fait toute la différence. Il s'agit maintenant d'entretenir la dynamique des réformes. (voir le graphique pour l'action des pouvoirs publics par domaines).

Les enseignements du passé

La leçon la plus importante des années 70 est que la mauvaise gestion de la manne pétrolière, même pendant une période relativement courte, peut nuire non seulement à la génération du moment, mais aussi aux générations futures. Pour agir correctement, les pouvoirs publics doivent tenir compte des deux principales caractéristiques du pétrole, à savoir que c'est une ressource non renouvelable et que ses cours sont volatils. Dans la plupart des pays en développement, c'est l'État qui bénéficie en premier lieu des recettes pétrolières. La composition et le niveau des dépenses publiques ainsi que la nature de leurs liens avec les recettes pétrolières courantes jouent un rôle déterminant dans la diversification de l'économie, la solvabilité du pays et sa croissance à long terme. C'est donc la politique budgétaire qui est au cœur de l'action économique des pouvoirs publics. Depuis 2004, le Nigéria applique ainsi la règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole, qui rompt le lien entre dépenses publiques et recettes pétrolières courantes. Cela a freiné la transmission de la volatilité des cours au reste de l'économie en limitant l'appréciation réelle et la volatilité de la monnaie.

Encadré 2

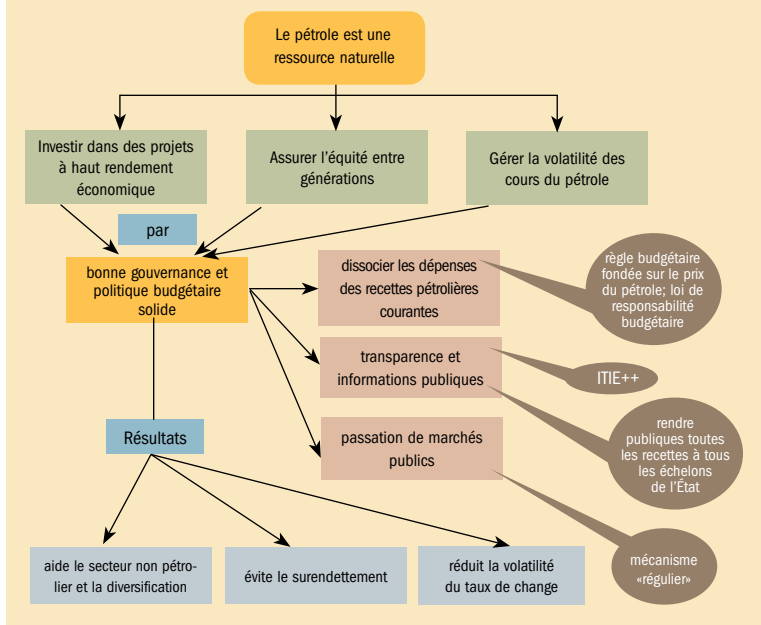
L'initiative pour la transparence des industries extractives

L'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), lancée en 2002 au Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, est une initiative volontaire reposant sur des normes qui visent à promouvoir la transparence des recettes et la responsabilité dans les pays riches en ressources naturelles. En vertu de cette initiative, les sociétés sont tenues de rendre publics les paiements qu'elles effectuent et les gouvernements, le montant des recettes issues du pétrole, du gaz et des ressources minières.

Le Nigéria a été l'un des premiers pays à adopter cette initiative, en l'inscrivant dans sa législation en mai 2007. Il est même allé au-delà des exigences de base en soumettant le secteur pétrolier à des audits financiers, matériels et fonctionnels pour la période 1999–2004. C'est ainsi que le Nigéria a obtenu le label ITIE++, et que l'initiative de l'ITIE est aujourd'hui étendue à d'autres pays sous l'égide de la Banque mondiale et d'autres participants à l'initiative.

La gestion des recettes pétrolières

Une bonne politique budgétaire et une bonne gouvernance sont les piliers sur lesquels repose la gestion de la manne pétrolière dont a bénéficié récemment le Nigéria.



Bien que la règle fondée sur le prix du pétrole aide à économiser une partie de la manne pétrolière, cela n'est pas suffisant car l'accumulation des recettes pétrolières se fait aux dépens d'un actif (les réserves de pétrole). Dès lors, le gouvernement doit aussi veiller à ce que le taux de rendement des dépenses publiques soit au moins aussi élevé que celui d'un portefeuille diversifié d'actifs financiers. Cela nécessite un choix minutieux des projets d'investissement public et une modification de la composition des dépenses.

Le Nigéria s'assure un rendement plus élevé des dépenses publiques notamment par le mécanisme régulier mentionné plus haut, qui encourage la transparence et la concurrence dans les appels d'offres pour les contrats publics. Mais il doit aussi pouvoir procéder à une analyse coûts-bénéfices efficace des investissements publics. Un exemple excellent d'investissement très rentable est le rachat par le Nigéria en 2005-06 de sa dette envers le Club de Paris. Non seulement cette opération a-t-elle permis de faire des économies sur le service futur de la dette, mais elle améliorait le climat d'investissement et les perspectives de croissance en éliminant le surendettement extérieur et en renforçant la solvabilité du Nigéria.

Étant donné que le pétrole est une ressource naturelle épuisable, il faut en répartir les bienfaits sur plusieurs générations. À cette fin, il convient de léguer à la génération suivante une économie solide, diversifiée et peu endettée. Le Nigéria a fait le premier pas dans cette direction. Une autre composante de l'équation consiste à économiser une partie de la manne et à l'investir dans les infrastructures et des projets de longue haleine dans les domaines de l'éducation et de la santé. Mais, en dépit des progrès réels accomplis ces dernières années, le Nigéria demeure fortement tributaire du pétrole. Le pétrole et le gaz ont représenté plus de 95 % des exportations en 2007 à la suite de la flambée des cours du pétrole; de plus, le pétrole et le gaz continuent d'être à l'origine de 85 % des recettes publiques et de représenter 52 % du PIB. Or, malgré le boom et l'abondance des ressources du Nigéria, près de 54 % de

la population vit avec moins d'un dollar par jour. Il est clair que le Nigéria a encore beaucoup à faire pour diversifier son économie, progresser sur la voie de développement et réduire la pauvreté.

Le boom pétrolier actuel a fourni les moyens d'éliminer le surendettement et même d'accumuler des réserves de sécurité, mais les décideurs doivent se garder de tout excès d'optimisme quant à la poursuite de la hausse des cours du pétrole. Cette prudence est de mise compte tenu de la chute récente des cours du pétrole liée à la propagation de la crise financière dans le monde et à la perspective de récession mondiale. On voit que le sort d'un pays peut évoluer rapidement et de façon radicale, comme cela a été le cas au début des années 80. La leçon amère de l'expérience est claire : les gouvernements des pays en développement riches en pétrole doivent adopter des prix de référence modérés et anticiper les risques de volatilité et de ralentissement de l'activité.

La deuxième grande leçon à tirer de l'expérience du Nigéria est que les mesures correctrices doivent aller au-delà de la politique économique et englober la gouvernance et la transparence. Une bonne politique de finances publiques est certes indispensable, mais il est tout aussi important de veiller à ce que le Nigéria obtienne sa juste part des recettes pétrolières et que le pétrole soit exploité en limitant les déchets

et dans la plus grande transparence possible. À cet égard, le Nigéria a fait figure de pionnier en obtenant le label ITIE++ et en rendant publiques les recettes de tous les échelons de l'État.

Le Nigéria a lancé un effort ambitieux pour stimuler la croissance et rehausser autant que possible le bien-être de ses citoyens. Le dernier boom pétrolier a apporté les ressources nécessaires pour remédier aux dégâts causés par le gaspillage des années 70. Il ne faut pas laisser passer cette chance. ■

Ngozi Okonjo-Iweala est Directrice générale à la Banque mondiale. Elle a été Ministre des finances du Nigéria de 2003 à 2006. Cet article s'inspire d'une conférence publique qu'elle a donnée à Jakarta le 30 janvier 2008. Brian Pinto et Mona Prasad, de la Banque mondiale, ont contribué à cet article.

Lectures conseillées :

Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere, and Kenneth Rogoff, 2006, "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development," NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Banque mondiale 2007, Country Brief on Nigeria (November).

Budina, Nina, Gaobo Pang, and Sweder van Wijnbergen, 2007, "Nigeria's Growth Record—Dutch Disease or Debt Overhang?" World Bank Policy Research Working Paper No. 4256 (Washington: World Bank).

Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako, 2007, "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenges," Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 6 (Washington: Brookings Institution).

Pinto, Brian, 1987, "Nigeria During and After the Oil Boom: A Policy Comparison with Indonesia," The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 3, p. 419-45.