

Diversification de l'économie des pays riches en ressources naturelles

Contribution préparée pour le séminaire de haut niveau du FMI *Ressources naturelles, finance et développement*, Alger, 4-5 novembre 2010

Alan Gelb, *Center for Global Development*¹

I Introduction.

Dans l'ensemble, les pays en développement ont remarquablement bien réussi à diversifier leurs économies et leurs filières d'exportation. Cette diversification s'est exprimée de multiples façons, la mutation la plus notable ayant été celle de l'industrialisation. Dans les années 1960, environ 80 % des exportations des pays en développement étaient des produits de base, tandis qu'aujourd'hui, 80 % des biens exportés sont des produits industriels. Cette refonte des filières exportatrices était liée à l'émergence de grands pôles industriels, notamment la Chine, mais aussi la Corée, l'Inde, le Brésil, la Malaisie, le Vietnam, l'Indonésie et le Mexique. La plupart des ces nouvelles puissances industrielles étaient hier basées pour l'essentiel sur les produits de base. Aujourd'hui, elles sont parfaitement intégrées aux réseaux mondiaux de production dans de nombreux secteurs, elles participent au développement rapide des échanges Sud-Sud, et, dans la plupart des cas, améliorent rapidement la composition de leurs exportations.

Certains pays ne sont pas allés aussi loin dans la création d'industries « autonomes », mais ils ont exploité leur potentiel pour faire évoluer la mise en valeur de leurs ressources naturelles. On note ainsi entre 1975 et 2004 une progression de 175 % de la part de l'Amérique latine sur les marchés internationaux des métaux. La part des minerais et des métaux à l'état brut a doublé pendant cette période, tandis que celle des produits usinés était multipliée par huit (Sinnott et al 2010). D'autres pays ont délaissé les exportations traditionnelles de produits de base pour se consacrer à des produits et services plus complexes mais toujours fondés sur les matières premières. On citera l'horticulture, la floriculture et la pisciculture, où l'existence d'une logistique efficace et le respect des normes sanitaires et phytosanitaires sont impératifs. On compte au nombre des services basés sur les ressources naturelles qui nécessitent une logistique et des moyens techniques élaborés le tourisme, qui, depuis quelques années, est l'exportation d'Afrique subsaharienne qui se développe le plus rapidement, équivalant aujourd'hui à plus de 10 % des exportations de marchandises, et les exportations liées aux TI.

L'Afrique subsaharienne reste très largement tributaire des secteurs primaires. Bien que 20 % environ de ses exportations soient classés comme biens industriels, il ne s'agit pour la plupart que de produits primaires faiblement transformés. Un quart à peine des exportations industrielles est réellement composé de biens manufacturés ; dans ces derniers, les deux principales catégories - produits automobiles d'Afrique du Sud et exportations textiles des pays à faible revenu - sont subventionnées par des programmes incitatifs (FMI 2007, Gelb 2009). Il semble à première vue que l'Afrique subsaharienne ne soit pas compétitive dans les secteurs autres que celui des ressources naturelles.

¹ Les points de vue exprimés dans cette contribution sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'avis du *Center for Global Development*.

La présente contribution analyse la diversification sous un angle particulier, en s'intéressant au cas des pays bénéficiant d'un avantage comparatif très fort dans une ressource naturelle, et plus particulièrement dans les ressources minières. Les exportateurs de produits miniers présentent un profil particulier et sont confrontés à une problématique distincte de celle que connaissent les pays dont le patrimoine en ressources naturelles est plus équilibré. Les liens avec le reste de l'économie sur le plan de la production y sont assez limités, la rente des ressources naturelles est très concentrée et s'exprime pour l'essentiel sous la forme de recettes budgétaires. À quelques exceptions près, notamment pour l'exploitation minière artisanale, la création d'emplois directs dans le secteur minier reste assez modeste.

Ces tendances se vérifient à divers degrés selon les minéraux et les économies, tout en étant particulièrement marquées pour le pétrole. Les pays riches en hydrocarbures sont un cas extrême parmi les exportateurs de minéraux, qui mérite une attention particulière. On dénombre environ 35 pays qui dépendent des ressources en hydrocarbures, avec de nouveaux venus comme le Ghana et l'Ouganda. Les exportateurs de pétrole représentent un tiers de la population et de la superficie de l'Afrique subsaharienne. On dénombre dans le monde 12 autres pays, dont un grand nombre en Afrique subsaharienne qui dépendent de l'exploitation de minéraux : cuivre (Mongolie, Chili, Zambie), diamants (Botswana, Sierra Leone), etc.

Ces pays exportateurs de minéraux sont souvent très tributaires de leur secteur dominant. Bornhorst, Gupta et Thornton (2008) se sont penchés sur le cas de 30 pays exportateurs de pétrole entre 1992 et 2005, période où les cours ont été historiquement modérés ou bas. Ils estiment que les recettes tirées des hydrocarbures ont représenté en moyenne 16,2 % du PIB, soit 49,1 % du total des recettes budgétaires. Ces moyennes étaient plus élevées dans certaines régions, à 20 % et 57,2 % respectivement pour 14 pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient. Il faut toutefois souligner que le PIB englobe non seulement les hydrocarbures mais aussi d'autres activités productrices dépendant directement ou indirectement du secteur pétrolier, et que par ailleurs, un grand nombre de taxes « non pétrolières » (entre autres les droits à l'importation et l'impôt sur les sociétés) provient d'activités et de flux qui varient en fonction des dépenses intérieures et des recettes des exportations générées par le secteur pétrolier. Ces économies sont bien plus dépendantes du pétrole qu'il n'apparaît à première vue.

« Faire fructifier le pétrole » pour diversifier l'économie est un objectif de longue date pour de nombreux exportateurs, mais peu d'entre eux ont réussi à s'affranchir de leur ressource dominante. Nous examinerons dans cette contribution ce problème à travers le prisme des exportateurs de minéraux, et notamment de produits pétroliers, et nous pencherons sur certaines questions stratégiques auxquelles ces pays sont confrontés.

La première question à poser est : pourquoi diversifier ? Pourquoi tenter de s'affranchir d'un secteur où l'on bénéficie d'un avantage comparatif très fort ? La section 2 de cette contribution avance comme explication le fait avéré que la diversification des exportations va de pair avec une croissance supérieure à long terme. Toutefois, les exportateurs de ressources naturelles présentent des profils hétérogènes sur de nombreux plans : population, main d'œuvre, compétences, situation géographique, niveaux de revenus, réserves, potentiel de développement d'activités non fondées sur l'exploitation des ressources naturelles. Ces paramètres influencent

les priorités et les politiques de diversification. L'emploi productif est ainsi un objectif majeur pour de nombreux pays exportateurs, notamment au Moyen-Orient, mais il existe de grandes différences entre les pays pétroliers riches du CCG qui importent de la main d'œuvre et les autres pays riches en pétrole et à la main d'œuvre abondante. Les pays de la première catégorie ont d'énormes réserves de pétrole et des richesses minières immenses rapportées à leur population. Étant des importateurs chroniques de main d'œuvre, leur stratégie de diversification n'est pas dictée en premier lieu par le besoin de créer des emplois pour leurs ressortissants ; ils peuvent cependant éprouver le besoin de diversifier leurs actifs et leurs revenus pour des raisons stratégiques de très long terme². Ceci s'est notamment traduit par l'élaboration du modèle de développement de Dubaï. Ce cas très particulier est abordé car il est une source d'enseignements positifs et négatifs pour les pays qui envisagent une diversification. Cette contribution s'intéresse ensuite au cas plus classique des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire très peuplés ayant de gros besoins en matière de développement et une ressource dominante.

La section 3 fait le point sur les travaux ayant trait aux liens entre ressources naturelles et développement et croissance rapides, en se plaçant sous l'angle de la diversification. Le débat n'est pas clos sur le lien entre abondance de ressources naturelles, ou dépendance à leur égard, et croissance à long terme. Cette question est complexe car la mesure de l'abondance et de la dépendance est en partie endogène à la croissance et au niveau de revenus. Le consensus qui se dégage est que l'abondance de ressources n'est pas, en soi, forcément négatif. Du reste, l'affirmation fondée sur le bon sens, selon laquelle elle serait même positive peut être étayée par de nombreux exemples, tels que l'Australie, le Canada et les Etats-Unis, pays qui s'appuyaient autrefois sur l'exploitation des ressources naturelles et sont devenus des économies diversifiées et aux revenus élevés. En tout état de cause, nombreuses sont les données qui montrent que la diversification des exportations est corrélée à une plus forte croissance à long terme, et que les pays qui restent tributaires d'un nombre limité de produits sont moins performants à long terme. De plus, le « syndrome hollandais », défini comme une conjonction de facteurs qui font que l'abondance de ressources naturelles produit un effet négatif et non positif, est une réalité - qui n'est pas inéluctable - pour certains pays.

L'une des principales conclusions de cette section est que nombre des facteurs politiques et institutionnels qui favorisent une bonne gestion des ressources jouent également un rôle important dans la capacité de diversification des pays. On citera la capacité à lisser la forte volatilité macroéconomique engendrée par les grandes variations des prix à l'exportation dont peuvent souffrir les pays qui dépendent d'un seul produit. Un pays qui n'y arrive pas rencontrera bien plus de difficultés pour continuer d'investir dans les secteurs de biens exportables hors ressources naturelles, ces investissements étant déstabilisés par les importantes fluctuations des taux de change réels. Les études multinationales démontrent en outre le caractère hétérogène de l'impact des ressources sur la croissance ; il dépend de l'existence de deux types de capital qui peuvent être perçus comme complémentaires des ressources naturelles : le capital humain et le « capital de gouvernance » ou « capital institutionnel ». Un pays privé de ces capitaux risque de subir la « malédiction des ressources naturelles ». Il semblerait par ailleurs que faute de ces capitaux complémentaires un pays ait plus de mal à diversifier son économie et à gravir les

² En partant d'un baril à 70 dollars, les réserves de pétrole connues d'Abu Dhabi représentent plus de 16 millions de dollars par habitant. L'Arabie saoudite fait exception à la règle dans les pays du CCG, car sa population est très importante et sa croissance démographique rapide.

échelons de l'échelle technologique. À long terme, il semble donc que les pays aient besoin d'un dosage équilibré de facteurs pour se développer. L'abondance de ressources naturelles donne la possibilité de constituer un capital humain et institutionnel, mais nombre de pays accusent un très gros retard dans ces domaines.

Quand un pays dispose de ressources abondantes, il peut choisir d'investir pour diminuer les coûts et accroître la productivité dans les secteurs hors ressources naturelles, ou de mener une politique de dépenses qui risque de perpétuer la dépendance à l'égard desdites ressources. Les mesures de promotion de la croissance économique et d'encouragement aux réformes structurelles font l'objet de nombreux débats actuellement, et les avis divergent sur la façon de concilier les politiques qui misent sur la stabilité macroéconomique, l'ouverture et un rôle globalement impartial de l'État (politiques « horizontales »), et celles qui privilégient des secteurs ou des entreprises en particulier (politiques « verticales »). Les politiques industrielles classiques étaient souvent associées à la planification, au protectionnisme et à la protection de l'industrie lourde. À mesure que leurs coûts et leur inefficacité étaient de plus en plus mises en évidence, l'ouverture des marchés et la moindre intervention de l'État ont reçu une attention grandissante. De nombreux pays se sont prononcés récemment en faveur de politiques industrielles actives « compatibles avec le marché », pour encourager les investissements et remédier aux imperfections du marché, parmi lesquelles les économies échappant à l'action des entreprises et les échecs de coordination³.

Cette contribution ne se prononce pas sur le bien-fondé des politiques verticales, car les résultats dépendent de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures. Certains pays riches en ressources naturelles désireux de se diversifier ne pourront probablement pas faire l'économie de mesures verticales, car i) les forces du marché auront tendance à rétablir la dépendance des ressources naturelles et ii) les rentes tirées des ressources naturelles donnent aux gouvernements plus de marge dans la mise en œuvre de ces politiques, en adoptant notamment des programmes d'investissements publics ciblés pour réduire les coûts de production des secteurs de biens exportables hors ressources naturelles. Les risques sont cependant particulièrement élevés pour les pays où les ressources naturelles abondent car ils subiront des pressions pour contrecarrer ces politiques et les mettre au service de la recherche de la rente. Faute d'être correctement conçues et mises en œuvre, ces politiques iront à l'encontre de la diversification alors même qu'elles veulent l'encourager.

La section 4 s'intéresse aux stratégies de promotion de la diversification en s'appuyant sur les exemples de pays qui ont mis en œuvre des politiques tant horizontales que verticales avec des résultats raisonnablement efficaces. Les premières comprennent les mesures macroéconomiques, et notamment les politiques budgétaires, destinées à stabiliser l'économie face aux cycles d'expansion et de ralentissement, la gestion des taux de change, la politique commerciale en général, les programmes de promotion de la qualité de l'éducation et les mesures pour abaisser les coûts de la pratique des affaires. L'un des exemples cités est la possibilité, négligée par la plupart des pays exportateurs de pétrole, d'améliorer l'administration de l'impôt pour les

³ Pour une analyse des politiques traditionnelles faisant abstraction des avantages comparatifs (« comparative advantage defying » - CAD) qui vont de pair avec une politique protectionniste lourde et des substitutions d'importations, plus particulièrement en faveur de l'industrie lourde, et des politiques axées sur les avantages comparatifs (« comparative advantage following » - CAF) et favorables au marché, voir Lin 2009.

secteurs hors ressources naturelles. Cette section tire plusieurs enseignements du modèle de Dubaï, à l'intention des pays qui tentent d'instaurer la compétitivité avec des externalités d'agglomération ou des zones spéciales.

L'action des pouvoirs publics n'explique pas tout, et il est important de comprendre pourquoi certains pays ont réussi à mettre en œuvre et à maintenir de bonnes politiques tandis que d'autres échouaient. La section 5 revient brièvement sur certaines caractéristiques institutionnelles utiles des exportateurs de ressources naturelles, et souligne les limites à la diversification imposées par la géographie et l'environnement. La section 6 est consacrée aux conclusions.

II Pourquoi diversifier ?

Quel est le premier motif de diversification des pays qui ont des réserves abondantes de diamants, de pétrole ou de cuivre ? Cette stratégie est-elle pertinente compte tenu de l'avantage comparatif dont ils bénéficient par rapport à d'autres nations ? Quels sont les avantages d'une stratégie de diversification économique intérieure par rapport à une stratégie consistant à diversifier en épargnant une part importante des rentes des ressources à l'extérieur pour investir dans un large éventail de secteurs, ou à ralentir simplement le rythme d'exploitation des ressources pour préserver les actifs miniers ?

On avance souvent l'argument, conforté par de nombreuses preuves empiriques, que les économies diversifiées sont plus performantes à long terme : Hesse 2008, Leiderman et Maloney (2007), entre autres, ont analysé cette question et ont tiré des conclusions utiles. Les résultats sont probants hormis dans le cas des pays de l'OCDE, et lorsque l'on fait la part de l'ouverture commerciale⁴.

Ceci s'explique par le fait que la production manufacturière enclenche un processus dynamique d'apprentissage pratique de nature à améliorer la productivité et les revenus. En outre, la diversification procure aux producteurs des informations plus variées, notamment sur les marchés étrangers, et améliore leurs capacités à mettre en valeur leur propre potentiel. L'intervention dans un secteur peut ouvrir la porte d'autres secteurs, notamment s'ils font appel à un savoir connexe.

On peut alors se demander si l'intérêt des exportations n'est pas fonction du type de produits exportés ; de nombreux travaux concluent dans ce sens. Certains produits sont proches dans « l'espace des produits » : la capacité d'en exporter un peut faciliter la capacité à en produire et à en exporter un autre. Un pays qui peut fabriquer des grille-pain peut ainsi aisément commencer à produire d'autres appareils électroménagers blancs, puis des fours à micro-ondes ou des produits électroniques. Promouvoir l'investissement dans un espace de produits aussi dense peut donc produire plus d'externalités que dans le cas de produits situés à la périphérie et n'ayant pas de liens manifestes avec d'autres secteurs sur le plan des connaissances, des compétences ou des

⁴ Imbs et Wacziarg 2003 ont constaté l'existence d'un profil en U : les pays aux premiers stades de développement diversifient leur production, tandis que les pays dont les revenus dépassent un certain niveau ont tendance à reconcentrer la production. La plupart des pays en développement se trouvent donc encore dans la première catégorie.

marchés. Il est également plus avantageux pour un pays d'avoir une gamme d'exportations proche de celles de pays qui affichent une productivité et des revenus supérieurs. Le pays risque autrement de se retrouver entraîné dans une sous-enchère salariale face à des concurrents plus pauvres⁵.

Privilégier l'industrie manufacturière ou des sous-secteurs industriels particuliers ne fait pas l'unanimité. Certains pays peuvent bénéficier d'un solide avantage comparatif dans plusieurs secteurs se rapportant aux ressources naturelles, comme les minéraux secondaires, les forêts, la culture arbustive, qui ne sont pas nécessairement « liés » mais qui offrent de bons débouchés. Sinnott, Nash et de la Torre (2010) soulignent que les changements technique dans le secteur manufacturier ne sont pas forcément plus importants que dans les secteurs primaires, et que ces derniers se prêtent également à un processus d'apprentissage pratique. Certaines productions de matières premières seraient tout aussi bénéfiques au regard des liens avec d'autres produits et des retombées sur d'autres types de production. En outre, ils notent que certaines études récentes, à la différence de ce qui s'affirmait par le passé, ne corroborent pas l'argument selon lequel les prix des produits primaires baissent à long terme par rapport à ceux des biens manufacturés. Ils indiquent également qu'il a été démontré que le facteur essentiel est la concentration, et non la nature du produit dominant.

D'autres facteurs sont susceptibles de jouer un rôle important pour les pays riches en ressources naturelles. Une croissance démographique soutenue dilue à long terme le niveau de rente par habitant. Avec un rythme annuel de croissance démographique de 3 %, la contribution par habitant d'un secteur à ressources constantes est divisée par deux en 24 ans. La stabilité sociale et la prospérité à long terme ne peuvent être assurées qu'en employant de façon productive les facteurs de production grandissants, au nombre desquels la main d'œuvre. Il est un autre argument en faveur de la diversification selon lequel celle-ci peut être un moyen de s'assurer contre les grands chocs macroéconomiques engendrés par les fluctuations des cours qui frappent les pays très dépendants d'un éventail restreint d'exportations.

Un pays exportateur peut avoir des contraintes de capital (Van der Ploeg et Venables 2009), avec un taux de rendement marginal interne du capital investi supérieur au rendement des actifs extérieurs. Ceci conforte les partisans d'une politique plus favorable aux investissements intérieurs qu'à un placement d'épargne à l'étranger. Un pays peut par ailleurs estimer qu'il court un risque stratégique inacceptable à long terme si sa seule source d'approvisionnement en devises, autres que celles générées par les ressources naturelles, provient d'un fonds extérieur, même si les actifs du fonds sont placés dans des secteurs diversifiés. Les pays hôtes seront-ils toujours disposés à accueillir les investissements de ce fonds ? La dépendance du pays d'origine à l'égard des investissements étrangers risque-t-elle de limiter la souveraineté nationale en cas de désaccords à l'avenir ? Toutes ces considérations peuvent pousser à appliquer une décote au rendement des avoirs extérieurs par rapport à leur valeur de marché, et une prime aux investissements intérieurs capable de remplacer un fonds d'épargne pourvoyeur de devises.

⁵ Pour une discussion de ces questions et de la méthodologie, voir Hausmann et Klinger (2007) et les travaux sur le même domaine. Le niveau de revenus du mix d'exportations (EXPY) est dérivé des niveaux de revenus des pays qui bénéficient d'un avantage comparatif dans ces produits.

La pertinence de ces arguments dépend de l'horizon prévisionnel de la rente par rapport aux besoins. L'épuisement des ressources n'est sans doute pas la seule considération. La dégradation de l'environnement peut certes entraîner l'effondrement d'une société (déforestation de l'Île de Pâques), mais on n'enregistre que quelques cas d'épuisement des ressources minières d'une nation⁶. Les progrès des techniques de forage et d'exploitation minière ont permis à maintes reprises de prolonger - parfois de longtemps - la durée de vie des gisements exploités, et les réserves commercialement exploitables sont un concept plus économique que physique, dans la mesure où leur niveau varie en fonction des cours. Certains pays comme le Gabon ressentiront probablement assez vite l'impact de la baisse de réserves génératrices de rentes élevées. Mais même les pays qui ont des ressources naturelles considérables peuvent s'inquiéter du risque de chocs technologiques pouvant réduire largement, voire effacer, leur seul avantage comparatif, soit par la création de produits de substitution, soit par l'ouverture de nouvelles sources d'approvisionnement⁷. Vu sous cet angle, même la conservation de ressources dans le sous-sol est risquée, et l'assurance peut-être un important argument de diversification.

Ces éléments ont un impact sur la perception qu'ont les pays de la diversification dans le cadre de leur stratégie globale. La plupart d'entre eux cherchent des gains de croissance et d'emploi, mais certains pourraient être prêts à payer pour diversifier. Ces considérations influencent également le type de diversification qui peut être pratiquée par un pays. Dans certains cas, une diversification dans le secteur des ressources naturelles suffira, en passant du pétrole au gaz naturel ou à l'exploitation minière avec pour optique de prolonger les rentes à l'avenir, et en essayant d'optimiser les liens productifs d'amont avec le secteur des ressources. D'autres pays déplaceront le curseur vers l'aval pour une plus grande valeur ajoutée, et prendront des mesures pour combler les lacunes des chaînes d'approvisionnement essentielles qui lient la base de ressource aux industries aval. Dans d'autres cas, la priorité sera mise sur le transfert vers des fabrications à forte intensité de main d'œuvre. L'abondance de ressources et les contraintes varient selon les pays, au même titre que leurs objectifs. Certains pays à hauts revenus comme l'Australie et le Canada ont des économies modernes très productives tout en restant très dépendants de leurs ressources naturelles⁸. Une diversification efficace peut être un bon

⁶ On citera l'exemple de Nauru, qui avait un PIB par habitant très élevé après l'indépendance en raison de ses riches gisements de phosphate. Anticipant l'épuisement des gisements, Nauru a investi à grande échelle dans des fonds fiduciaires pour amortir la transition et assurer son avenir économique. Les fonds fiduciaires ont largement dépensé et ont fait des investissements hasardeux, ce qui a décidé le gouvernement à se mettre en état de faillite virtuelle. Pour réduire les coûts, il a instauré un gel des salaires, une réduction des effectifs surabondants des organismes publics, a privatisé de nombreuses agences gouvernementales et a fermé plusieurs consulats à l'étranger. Les incertitudes économiques résultant d'une mauvaise gestion financière et de la corruption, conjuguées à des pénuries de produits de base, ont fait naître des troubles intérieurs. En 2004 Nauru s'est retrouvée confrontée au chaos et aux conflits politiques, et le système de télécommunications de l'île s'est effondré. Nauru est aujourd'hui très tributaire de l'aide de l'Australie.

⁷ On citera entre autres exemples d'avancées technologiques récentes la technologie de fracturation hydraulique, qui a permis d'augmenter considérablement les gisements de gaz naturel exploitables des Etats-Unis. L'énergie de fusion, la mise au point d'une technologie nucléaire sûre et bon marché, et de technologies pour les énergies renouvelables et l'amélioration des technologies des piles pourraient avoir un impact majeur sur la demande en pétrole.

⁸ En 2009, l'agriculture, l'énergie, l'exploitation forestière et l'exploitation minière représentaient environ 58 % des exportations totales du Canada ; l'agriculture et l'exploitation minière représentaient 42 % des exportations australiennes.

investissement, mais il arrive que des pays gaspillent beaucoup de ressources dans des programmes inefficaces ou aux objectifs inappropriés.

II La « malédiction des ressources naturelles » : une perspective de la diversification.

L'impact des rentes tirées des ressources naturelles sur la performance économique continue de faire l'objet de débats. L'analyse achoppe sur trois écueils : i) comment gérer le caractère endogène des mesures d'abondance des ressources (réserves par habitant) et de dépendance des ressources (importance des ressources naturelles pour les recettes d'exportation ou du budget, ou pour le PIB)⁹; ii) comment mesurer les résultats (niveaux de recettes, taux de croissance ou grands indicateurs de développement) ; iii) comment tenir compte de l'hétérogénéité des pays. Si la performance est fonction de la qualité des institutions ou du capital humain, le problème ne relève pas des ressources naturelles, mais de l'absence de ces facteurs complémentaires.

Les travaux fondés sur des mesures d'abondance des ressources relèvent souvent des associations positives entre ressources naturelles et croissance. Les estimations de « richesse des nations » concluent que les pays aux revenus plus élevés ont également un niveau plus élevé par habitant de tous les types de capital, dont le « capital naturel » (terres cultivées, forêts et ressources minières). Le capital naturel atteint en moyenne 3.588 dollars seulement par habitant dans les pays à faible revenu, et 20.227 dollars dans les pays à revenu élevé¹⁰. On ne peut pas pour autant en déduire que les pays à faible revenu se retrouvent bloqués par un excès de capital naturel connu. On constate toutefois que les autres catégories de capital, dont le capital humain et le capital produit, augmentent bien plus rapidement au fur et à mesure que les revenus progressent. On peut en conclure que les différents types de capital sont complémentaires, et que les pays se diversifient et deviennent moins tributaires du capital naturel à mesure qu'ils s'enrichissent.

Les études qui se fondent sur des mesures de dépendance des ressources constatent souvent un lien négatif avec la croissance économique. Ainsi, Lederman et Maloney (2007) notent qu'entre 1980 et 2005, le PIB par habitant a progressé bien plus lentement chez les exportateurs nets de ressources naturelles (0,6 %) que chez les importateurs nets de ressources naturelles (2,2 %). Comme nous l'avons examiné plus haut, il est une interprétation qui consiste à avancer que les pays spécialisés dans les ressources minières ont plus de mal à se diversifier dans des produits qui pourraient élargir leur champ de production dans des filières plus élaborées et génératrices de salaires plus élevés au fur et à mesure qu'ils gravissent l'échelle technologique. Par exemple, dans l'espace des produits, le pétrole est nettement séparé des groupes denses. À moins qu'il ne soit techniquement avancé au point de pouvoir fabriquer des biens d'équipement, un pays

⁹ Les mesures d'abondance des ressources sont plus élevées dans les pays plus riches et bien gouvernés car le degré d'exploration et de prospection y est généralement plus élevé. On en conclura qu'une grande partie des ressources des pays pauvres n'a pas encore été découverte. Les mesures de dépendance des ressources sont plus élevées dans les pays mal gouvernés, ce qui s'explique en partie par le fait que leurs activités productives ne sont pas rentables en raison des risques et des coûts élevés, et parce que la faiblesse des revenus et de la demande augmente la disponibilité des ressources exportables.

¹⁰ Pour une estimation de la richesse nationale, voir la Banque mondiale 2006.

producteur tirera peu de choses de l'exploitation pétrolière qu'il puisse appliquer à d'autres produits¹¹.

Cela étant, il peut être difficile pour un exportateur spécialisé dans les produits miniers de savoir sur quel produit optimiser sa compétitivité. Ainsi, un exportateur à revenu intermédiaire qui commence à se diversifier aura du mal à concurrencer les produits fabriqués dans des pays à faible revenu, avec peu de ressources naturelles et une main d'œuvre abondante. Par ailleurs, comme les coûts salariaux et le taux de change réel reflètent le niveau de revenu tiré des ressources minières, ce pays pourrait aussi avoir du mal à faire le « saut » vers d'autres produits fabriqués par des pays sans richesses naturelles, d'un niveau de revenu similaire mais dotés de capacités supérieures.

Gestion de la volatilité. La volatilité est l'une des voies de transmission interactions négatives pour le couple dépendance des ressources - croissance. Les cours des ressources, et plus particulièrement du pétrole, qui affiche un coefficient de variation de 0,7 sont très volatiles. Il est également très difficile de prédire l'évolution des cours. Personne n'avait réellement prévu les bouleversements du marché pétrolier intervenus depuis le début des années 1970. Au début des années 1980, on tablait sur des augmentations de prix soutenues, et cette hypothèse ne n'est absolument pas confirmée. Pendant le récent boom pétrolier, les prix des cours à terme ont simplement suivi le prix au comptant (« spot price ») ; ils étaient atones, et tablaient sur un maintien des cours actuels sur une décennie au moins. Les cours réels ne peuvent pas suivre strictement la méthode de marche aléatoire en raison des limites supérieures et inférieures, mais les modèles prédictifs basés sur des estimations ne sont pas plus fiables qu'une marche aléatoire, ou à peine meilleurs.

Hamilton (2008) a étudié dans le détail les propriétés statistiques des séries des cours pétroliers. Il a constaté que l'hypothèse de marche aléatoire ne peut être rejetée et que, à partir d'un prix du baril de 115 dollars, il ne serait pas surprenant que le prix du baril atteigne dans quatre ans le cours très élevé de 391 dollars ou le cours très bas de 34 dollars. Lorsque cette étude a été réalisé, ce dernier cours était inenvisageable, et sortait entièrement de la fourchette des cours à terme relevés ; les cours ont pourtant chuté à 34 dollars par baril fin 2008 avec l'effondrement du marché. Les producteurs se sont alors retrouvés confrontés à des incertitudes énormes : pour un exportateur comme le Nigeria, par exemple, si l'on prend pour référence un baril de pétrole à 100 dollars, la différence entre un cours de 50 dollars et de 150 dollars équivaut à une variation de 50 % du PIB.

Les exportateurs de pétrole n'ont globalement pas réussi à lisser ces cycles de prix extrêmes. Ils alternent des périodes de boom plus courtes caractérisées par une appréciation des taux de change réels¹², une explosion des prix dans les secteurs de biens non exportables (et en particulier l'immobilier) et un taux de croissance du PIB élevé sans être pour autant spectaculaire

¹¹ Hausmann, Klinger et Lopez-Calix 2010 ont analysé ce problème dans le contexte algérien. Les pays comme la Norvège et plus récemment le Brésil ont démontré leur capacité à établir une articulation productive importante du pétrole vers l'industrie.

¹² Il semble que les taux de change réels soient assez sensibles aux exportations de ressources. Korhonen et Juurikkala (2007) ont établi dans le cas des exportateurs de pétrole un lien cohérent entre le taux de change réel et les cours du pétrole, avec une élasticité de 0,4 environ.

et des périodes de marasme prolongées. Ce modèle d'offre reproduit les variations encore plus grandes du rythme d'absorption réel, générées par les variations des dépenses publiques.

L'effet destructeur de ces cycles ressort de nombreux exemples. Le Mexique a emprunté en tablant sur une augmentation des cours réels du pétrole après 1981, et a beaucoup souffert lorsque ces attentes ne se sont pas concrétisées. Avant 1980, le Venezuela faisait partie des économies d'Amérique latine à la croissance la plus rapide, avec un taux moyen à long terme proche de 6,4 %. Après 1974, le pays a connu plusieurs années d'euphorie avant un net recul de l'économie, et la production par habitant a été divisée par deux au cours des deux décennies suivantes. Le Nigeria est un troisième exemple de ce type, qui a connu une période de dépenses publiques « voraces » largement supérieures au rythme d'augmentation des recettes jusqu'en 1984, suivie par une contraction des dépenses du fait des contraintes d'endettement (Budina et van Wijnbergen 2008). Les simulations montrent que ces cycles peuvent transformer un gain exceptionnel tiré du pétrole en perte réelle (Gelb et Grasmann 2010). De très nombreuses études établissent un lien entre une production volatile et une croissance faible.

La diversification des exportations peut également être compliquée par une grave instabilité macroéconomique. Hausmann et Rigobon (2003) ont montré que la volatilité des taux de change réels engendrée par les chocs sur les marchés d'exportations concentrées diminue l'attrait des secteurs exposés hors ressources aux yeux des investisseurs frileux. Les investissements se déplacent alors vers les secteurs de biens non exportables, ce qui débouche sur une spécialisation « prématurée » dans la ressource dominante. Il s'ensuit une volatilité encore plus grande, et un recul de la croissance.¹³ Un élément essentiel de toute politique de diversification est donc une gestion macroéconomique prudente tout au long du cycle de la ressource, pour faciliter la stabilisation du contexte économique pour les secteurs exposés hors ressources naturelles.

En raison de l'importance des articulations budgétaires, le principal élément d'une politique de stabilisation pendant un cycle d'expansion et de ralentissement doit être une politique de dépenses publiques prudente étayée par une épargne conséquente en période d'expansion pour lisser la demande globale. On peut envisager la mise en œuvre d'autres politiques, qui joueront un rôle subsidiaire dans la stabilisation du contexte économique pour les opérateurs des secteurs exposés hors ressources naturelles. Pour avoir une base relativement stable, toutefois, la seule solution est de consentir des efforts pour soutenir une politique budgétaire contracyclique pendant le cycle de ressources.

La politique des taux de change pose un dilemme. Lorsqu'un cycle fort est à la hausse, une politique de parités fixes expose les sociétés à l'impact d'une demande qui s'apprécie et à des prix qui augmentent très fortement dans le secteur non échangé en plein essor. Cette politique appliquée en période de baisse du cycle peut entraîner une période douloureuse de baisse de la

¹³ La volatilité augmente parce que les variations des prix relatifs n'affectent que la demande relative de biens exportés et non exportés. Lorsque la spécialisation est intégrale, la réaction de l'offre est nulle. Les taux de change réels semblent assez sensibles aux exportations de ressources. Korhonen et Juurikkala (2007) ont établi dans le cas des exportateurs de pétrole un lien cohérent entre le taux de change réel et les cours du pétrole, avec une élasticité de 0,4 environ.

demande et de déflation. Quant aux taux variables, ils exposent les sociétés à la concurrence extérieure encore plus rapidement dans la phase remontante du cycle.¹⁴

Plusieurs pays ont constaté qu'il était futile d'essayer de protéger les secteurs exposés hors ressources naturelles en étouffant le boom des importations par le durcissement des barrières à l'importation. Cette politique a pour seul effet l'appréciation des taux de change réels, l'augmentation des prix intérieurs et des coûts des intrants, et la baisse de la compétitivité de la production.

La politique monétaire a également ses limites. Un resserrement général du crédit pour ralentir l'expansion du secteur non exposé a des répercussions négatives sur les secteurs exposés. Il peut également encourager les afflux de capitaux par nature procycliques. Le recours à des outils plus discriminants peut alors être judicieux, qui resserrent le crédit de façon sélective aux secteurs non exposés pour limiter l'expansion du bâtiment et de l'immobilier.¹⁵ La Malaisie, confrontée à un boom immobilier dans les années 1980, a imposé aux banques des contraintes spécifiques en matière de réserves pour empêcher que le crédit ne se détourne des secteurs agricole et industriel vers l'immobilier.

La constitution de capital humain. Si la malédiction des ressources naturelles existe, elle semble frapper certains pays plus que d'autres. Bravo-Ortega et de Gregorio (2007) constatent que plus le capital humain est abondant, plus l'effet marginal de l'abondance de ressources naturelles est positif pour la croissance. Lederman et Maloney (2007) arrivent à la même conclusion, et notent que les pays riches qui ont su bien exploiter leurs ressources naturelles pour se développer, comme l'Australie et la Norvège, avaient un niveau élevé et croissant de capital humain.

Les travaux démontrent l'importance du capital humain dans les filières exportatrices. Dans leur étude classique, Maier et Wood 1998 classent les régions en fonction de deux ratios : les compétences par habitant et les surfaces en terres par habitant (substitut aux ressources). L'augmentation de la population va de pair avec un déclin progressif du ratio terres/habitant ; le ratio compétences/habitant augmente lorsque les pays investissent dans le capital humain. L'Afrique subsaharienne est au premier rang pour l'abondance de terres et au dernier pour les compétences. Elle ressemble beaucoup à cet égard à l'Amérique latine voici 30 ans. Les économies asiatiques ont relativement plus de compétences, et continuent à les développer.

Maier et Wood montrent qu'il existe une corrélation étroite entre ces ratios et la composition des exportations pour toutes les régions et toutes les époques. Les régions présentant des ratios élevés de terres par rapport aux ratios de compétences ont tendance à se spécialiser dans les produits primaires. Lorsque le ratio terres/compétences diminue, le mix d'exportations évolue, d'abord en direction des produits primaires transformés, puis des fabrications simples, et enfin

¹⁴ L'une des options évoquées par Frankel 2009 est le rattachement de la devise au cours de l'exportation dominante, ce qui permet d'amortir les chocs commerciaux. L'inconvénient est la déstabilisation des prix exprimés en monnaie locale des autres biens exportés, ce qui est très préoccupant du point de vue de la diversification. Pour une discussion plus approfondie, voir Sinnott et al (2010).

¹⁵ On peut envisager des ratios de capitaux ajustés en fonction des cycles, des ratios de provision de pertes sur prêts et de ratios prêts/actifs pour décourager la spéculation sur les marchés où une bulle pourrait se former.

des productions plus complexes et plus sophistiquées sur le plan technologique. Cette étude laisse entendre que les pays qui n'arrivent pas à beaucoup investir dans leur capital humain ont des difficultés à s'affranchir de leur dépendance aux produits primaires et à passer à des produits plus complexes.¹⁶ Ce n'est pas un hasard si des pays tels que la Finlande et la Corée, tous deux connus pour avoir évolué spectaculairement d'une économie basée sur les produits primaires à une économie exportatrice de produits manufacturés très sophistiqués en quelques décennies, se retrouvent régulièrement en tête des classements comparatifs des systèmes éducatifs dans le monde.¹⁷ À l'exception de la Norvège, aucun pays spécialisé dans les ressources naturelles n'obtient un classement proche de celui de ces pays ; la plupart manquent de capital humain par rapport à leur niveau de revenus. L'un des éléments clés de toute politique de diversification doit être de privilégier la qualité de l'enseignement à grande échelle afin d'être mieux classé.

Institutions et gouvernance. Une littérature abondante constate que les différences qualitatives des institutions expliquent les écarts de croissance entre les pays riches en ressources qui réussissent et ceux qui ont moins de succès. Mehlum et al (2006), par exemple, concluent que la qualité des institutions est critique pour éviter la malédiction des ressources. Les ressources naturelles n'ont un impact négatif sur la croissance que dans les pays où la qualité des institutions est médiocre.

Quel type d'institution est important ? Collier (2007) affirme que l'existence de structures démocratiques n'est pas le seul facteur qui entre en jeu. Sans contre-pouvoir efficace, la lutte pour contrôler les rentes procurées par les ressources naturelles peut entraîner un dysfonctionnement des démocraties. Contrairement aux taxes normales, c'est un secteur où aucun contrôle ne s'exerce et où les politiques ne rendent pas de comptes, ce qui encourage l'émergence d'une politique clientéliste. Eifert, Gelb et Tallroth (2003) distinguent les démocraties « factionnelles » des démocraties « matures », et affirment que dans les premiers cas, les politiques très ciblées et la recherche de rentes engendrent une concurrence électorale clientéliste à court terme qui répartit les rentes de façon non transparente. Dans certains cas extrêmes, la concurrence peut évoluer en conflit ouvert. Certaines autocraties ont bien géré les rentes des ressources naturelles ; le risque, comme le montre l'exemple du régime de Suharto en Indonésie, est qu'à long terme, elles se retrouvent piégées et corrompues par leur abondance de ressources naturelles.

Comment la qualité des institutions affecte-t-elle le potentiel de diversification ? Il ne s'agit pas ici de rouvrir l'interminable débat sur la façon de mesurer les institutions et sur le rôle joué par les ressources sur le plan institutionnel. Toutefois, de récents travaux sur la croissance à long terme mettent de plus en plus en avant l'importance des institutions (Acemoglu, Johnson et

¹⁶ En s'appuyant sur cette analyse, on n'est pas surpris de constater que la diversification des exportations dans les pays africains a largement consisté à élargir la gamme des produits et services fondés sur l'exploitation des ressources naturelles (tourisme compris) et à remonter la filière de transformation plutôt que de passer à la production manufacturière. Pour une discussion plus détaillée de l'Asie de l'Est, et en particulier du rôle essentiel joué par l'accumulation de capital humain, voir Noland et Pack (2003).

¹⁷ Les récentes évaluations PISA sur les compétences en matière de lecture (2000), de mathématiques (2003) et de sciences (2006) placent la Finlande et la Corée respectivement au premier et au cinquième rang, au premier et au deuxième rang, et au premier et au septième rang sur un total respectif de 27, 29 et 35 pays. Ils figurent également en bonne place dans le classement TIMSS, et figurent à la septième et deuxième place de l'Indice d'innovation mondial.

Robinson 2003). Il existe une corrélation forte et systématique entre les différentes mesures des institutions et le niveau de revenu par habitant, particulièrement dans les pays qui ne sont pas spécialement bien dotés en ressources naturelles. La qualité institutionnelle semble donc avoir un lien étroit avec le potentiel d'une économie à générer des revenus élevés tout en affichant une productivité élevée. Ceci signifie que, quelle que soit la causalité exacte, la solidité des institutions joue un rôle important par rapport à l'organisation économique potentielle. Ainsi, l'industrie manufacturière réalise plus de transactions que l'agriculture de subsistance ou les gisements de pétrole offshore. Elle est plus tributaire de la bonne exécution des contrats, du principe de légalité et de façon générale d'un contexte commercial favorable. Dans des cas extrêmes d'effondrement des institutions, les économies ont tendance à se replier sur l'agriculture de subsistance et sur l'exploitation minière.

Les économies riches en ressources naturelles et dotées d'institutions fortes ont donc plus de choix pour se diversifier que les pays dont les institutions sont faibles. Malheureusement, la plupart des exportateurs de ressources naturelles ont des institutions faibles mesurées à l'aune de divers paramètres, dont leur niveau de revenus. Les Indicateurs de gouvernance dans le monde, qui sont des indicateurs institutionnels, montrent que les pays exportateurs de pétrole ont un classement institutionnel qui correspond à celui d'économies non pétrolières bien plus pauvres. Dans certains cas, leurs résultats sont identiques à ceux de pays n'ayant pas de ressources naturelles et dont les niveaux de revenus représentent un peu plus d'un quart des leurs. Ce résultat n'est pas propre à une région. Gelb et Turner (2008) ont montré que neuf pays africains exportateurs de pétrole ayant un PIB par habitant de 979 dollars (au taux de change du marché) obtenaient en moyenne des résultats se situant vers le décile inférieur des indicateurs de gouvernance. Par comparaison, onze pays africains non pétroliers à faible revenu affichant un PIB par habitant de 300 dollars seulement avaient connu une croissance relativement plus rapide au cours de la dernière décennie, et se situaient trois déciles plus haut. Certains groupes de pays affichent de meilleurs résultats dans certaines catégories d'institutions. Les pays du CCG, par exemple, ont généralement de meilleurs résultats lorsqu'on mesure les capacités de l'État et son aptitude à préserver un cadre réglementaire adapté. Les pays producteurs de pétrole d'Amérique latine, en revanche, affichent de meilleurs résultats en matière de participation politique et de moins bons résultats pour la réglementation.

On pourrait avancer que le pétrole n'est pas intégré dans les circuits économiques, et qu'il n'est donc pas pertinent de comparer la qualité de la gouvernance par rapport au niveau de revenu par habitant, pétrole compris. Il pourrait être préférable de prendre en compte un « discompte de gouvernance », mais si l'on considère que les niveaux de gouvernance et d'institutions sont des indicateurs de la productivité potentielle de l'économie non pétrolière (comme cela semble être le cas pour les économies non fondées sur les ressources naturelles en général), l'importance de ce discompte révèle le gouffre entre les revenus réels et le niveau de référence de la productivité dans les secteurs hors ressources naturelles. La réduction de cet abîme institutionnel par l'entremise de politiques énergiques pour améliorer le fonctionnement de l'État et des services ou par la mise en place de zones de développement spéciales est d'une importance cruciale pour la politique de diversification.

L'abondance de ressources naturelles est favorable à l'émergence de ces politiques, mais les exportateurs de ressources vont-ils choisir de les exploiter ? Le Botswana a investi une partie des

revenus tirés des diamants pour créer (et rémunérer) une administration efficace. Concernant l'administration fiscale, on constate que les pays exportateurs de pétrole ont en général des recettes fiscales non pétrolières plus basses que les autres pays ; le produit de l'impôt, moins important, représente l'équivalent d'un cinquième des recettes du pétrole (Gelb et Grasmann 2010). Il peut sembler judicieux de remplacer certains impôts provoquant un effet de distorsion par des impôts sur les ressources ; un régime de faible imposition peut aussi faire partie d'une stratégie de diversification. Libérés de pressions immédiates sur les revenus, les pays pourraient rationaliser leur régime fiscal, abaisser les taux et élargir l'assiette, supprimer les impôts vexatoires et améliorer l'administration fiscale. Certains l'ont fait (voir le cas de Dubaï évoqué ci-après) mais les exemples restent malheureusement rares. Knack (2008) estime que la qualité d'une administration fiscale d'un pays non pétrolier (mesurée par la Performance des institutions et des politiques de la Banque mondiale) est moins bonne dans les pays exportateurs de pétrole que dans les autres.

Stratégies « verticales » et efficacité des dépenses publiques. La diversification est également impactée par la façon dont les gouvernements dépensent les rentes des ressources naturelles. Toute dépense avec une composante intérieure tend à transférer les ressources vers les secteurs non exposés, à apprécier le taux de change réel et à affaiblir les secteurs de biens exposés hors ressources naturelles. Cet effet peut être partiellement compensé par des dépenses (ou des allègements fiscaux) qui réduisent les coûts de production dans ces secteurs, améliorent leur efficacité et encouragent l'entrée d'investisseurs dotés de nouvelles capacités et de savoir-faire. Une politique d'investissements bien conçus et convenablement déployés dans les infrastructures, le capital humain et l'amélioration des institutions peut produire cet effet, même en cas de neutralité sectorielle.

Néanmoins, il est inéluctable que les pays riches en ressources naturelles aient recours à des politiques verticales et des dépenses publiques à des degrés divers pour les secteurs exposés hors ressources naturelles, de façon large ou ciblée. Il est très difficile de promouvoir tous ces secteurs en même temps face à la dérive vers les secteurs non exposés, qui résulte de l'augmentation de la demande intérieure alimentée par les dépenses publiques financées par les taxes sur les ressources.¹⁸ À partir du moment où la diversification est une priorité nationale, on peut considérer que les politiques verticales sont un effort pour compenser les mécanismes de marché faussés par l'utilisation des rentes des ressources. Les gouvernements ont à leur disposition des modes plus variés de financement de ces mesures : infrastructures sur mesure, baisse des impôts, promotion des investissements et autres dispositifs incitatifs.

Les politiques verticales comportent toutefois plusieurs risques, et notamment celui de fausser gravement le fonctionnement du marché, en direction notamment d'une substitution des importations. Ce n'est pas un hasard si les pays qui ont le mieux réussi, comme on le verra ci-après, ont beaucoup mis l'accent sur les exportations. Un deuxième risque est de se mettre au service des intérêts d'une élite bien établie qui cherche à bénéficier de la rente et des incitatifs au lieu de les utiliser pour encourager les investissements compétitifs, souvent gérés par de nouveaux acteurs. Un troisième risque est que les décideurs ne prêtent plus attention aux

¹⁸ Dans un modèle d'équilibre général simple, il n'est possible de développer tous les secteurs exposés que si le gouvernement diminue ses achats de biens et services non échangés, ce qui est une réponse peu probable à l'abondance de ressources.

obstacles à la diversification et à la croissance. Sur le plan politique, il est souvent plus payant de lancer un nouveau programme plutôt que de s'attaquer à des obstacles bien ancrés qui perturbent l'activité économique et aux intérêts matériels qu'ils masquent. Le quatrième risque, qui consiste à conserver des politiques qui ont échoué, est particulièrement élevé dans les pays riches en ressources naturelles, car la pression budgétaire du changement n'est pas la même. Auty note que *« une abondance de ressources peut être gaspillée si elle est mise au service de politiques moins prudentes que celles qui seraient pratiquées dans une économie pauvre en ressources. Les deux conséquences importantes sont ...premièrement le préjudice économique...et deuxièmement la cristallisation de groupes politiques défendant des intérêts particuliers »* Auty 1994, page 7. Les dépenses ne peuvent suffire à elles seules, même si leur objectif est d'appuyer la diversification. À moins d'être efficaces, elles ne feront que compliquer la diversification en augmentant la demande intérieure.

IV Quelques exemples

Rares sont les exemples de pays en développement qui ont construit des économies diversifiées en partant d'une forte concentration dans le secteur minier, mais il existe tout de même des cas remarquables de politiques, dont certaines ont rencontré un succès relatif. Coxhead (2007) a étudié l'expérience à long terme de pays dotés de riches ressources naturelles. Il a identifié cinq pays ayant une forte croissance à long terme : la Malaisie, la Thaïlande, la Chine, l'Indonésie et le Sri Lanka, qui se sont tous diversifiés en direction de la production manufacturière ou, comme le Chili, ont diversifié la gamme de leurs exportations fondées sur l'exploitation des ressources naturelles en l'enrichissant de produits plus sophistiqués. L'expérience de ces pays, et notamment celle des trois pays disposant de ressources minérales substantielles, est particulièrement instructive.

La Malaisie a la chance de disposer de ressources naturelles assez diversifiées - situation géographique favorable, ports en eau profonde, caoutchouc, étain, et produits forestiers - qui, avant le pétrole, étaient des biens essentiels exportés. En 2010, les produits fondés sur l'exploitation des ressources naturelles représentaient encore 42 % de la valeur ajoutée de la fabrication.¹⁹ La Malaisie a réussi à maintenir un taux d'épargne élevé et relativement stable, et a massivement investi dans l'exploitation des terres et les programmes de reboisement pour développer et moderniser la production de caoutchouc et d'huile de palme. Elle a aussi beaucoup investi dans les technologies et les infrastructures, et notamment dans l'énergie, les communications et les transports. Bien que la Malaisie se soit engagée dans la voie du protectionnisme dans les années 1960, elle a commencé en 1973-1974 à promouvoir de façon intensive des exportations basées sur des fabrications bon marché et a réduit ses coûts, en mettant en œuvre des politiques de réduction des coûts du travail et de gestion des relations entre partenaires sociaux.²⁰ Au milieu des années 1980, elle a infléchi sa stratégie vers des produits plus technologiques et vers l'amélioration de ses compétences. Elle a libéralisé l'immigration de travailleurs qualifiés, a accru considérablement le nombre d'étudiants des universités technologiques, a noué des relations avec des universités australiennes et canadiennes et a lancé

¹⁹ L'électronique représente 30 %.

²⁰ C'est ainsi qu'aucune législation instituant un salaire minimum n'a été adoptée pour les industries exportatrices, que seuls les syndicats « maison » ont été autorisés, et que moins de 10 % des salariés de l'industrie électronique (dont 78 % sont des femmes) appartiennent à un syndicat. Pour une discussion plus détaillée, voir Kuruvilla (1996).

des programmes de développement des compétences cofinancés par la Fédération des producteurs et l'Université des sciences et technologies.

L'objectif de sa politique macroéconomique était également de limiter les coûts. La Malaisie a progressivement opté pour un régime commercial plus ouvert. Plusieurs dévaluations ont déprécié le taux de change réel (22 % sur la période 1980-1992) pour maintenir les incitatifs. Le pays a investi et soutenu de façon ciblée différentes mesures parmi lesquelles la mise en place de zones franches, de mécanismes de financement des exportations, d'aides à la recherche, de mise au point de produits et de campagnes de commercialisation ayant pour objectif la réduction des coûts et l'amélioration de la compétitivité. Bien que la Malaisie n'ait jamais autant souligné que la Corée qu'elle souhaitait d'abord soutenir les industries exportatrices, les performances des exportations étaient un objectif important de la diversification.

L'Indonésie illustre bien l'importance du recours à des politiques actives d'encouragement à l'agriculture face au boom du secteur pétrolier, et de baisse des coûts intérieurs afin d'encourager la diversification des exportations. Le hasard a joué un rôle dans cette réussite, qui n'aurait pas été possible sans la mise au point de variétés de riz résistantes aux maladies et à rendement élevé. Leur diffusion n'aurait toutefois pas été envisageable sans les politiques de développement à une échelle inhabituelle mises en œuvre par le gouvernement, qui consistaient notamment à utiliser une grande partie des recettes pétrolières pour développer les ressources de gaz naturel, en vue de les exporter vers le Japon et de les utiliser comme intrant pour la production d'engrais. Les engrais ont été distribués à prix subventionnés, ce qui a fait grimper les rendements en flèche. L'agriculture et l'économie rurale ont en outre été renforcées par divers programmes communautaires (INPRES) performants qui ont absorbé une grande quantité de main d'œuvre et permis de construire des infrastructures locales, et notamment des écoles, des routes et autres édifices. Les infrastructures, particulièrement dans les campagnes, ont absorbé un quart des investissements publics pendant le boom pétrolier (Auty 1994).

Une fois dotée d'une agriculture solide capable de nourrir sa main d'œuvre industrielle croissante à des prix assez bas, l'Indonésie s'est tournée vers les fabrications à bas salaires et a adopté une stratégie exportatrice au début des années 1980.²¹ Elle a pris des mesures pour prévenir de trop fortes fluctuations du taux de change réel, et a mené une politique de gestion prudente des dépenses publiques dans les années de prospérité économique entre 1974 et 1981. Le pays a accumulé des réserves et des excédents budgétaires, faisant peu de cas de la doctrine officielle qui prônait l'équilibre budgétaire. Le gouvernement s'est alors retrouvé en position de restructurer ses dépenses publiques et de réduire la voilure des projets planifiés au moment où les cours du pétrole ont commencé à baisser. Il a piloté sa politique de taux de change pour limiter l'appréciation du taux de change réel, et a dévalué fortement au moment où le cycle des cours du pétrole a connu un creux en 1983 et 1986 (de 60 % en 1986), tout en prenant des mesures pour prévenir toute appréciation ultérieure. La politique commerciale a été progressivement libéralisée après 1985, et les exportateurs ont eu accès à des intrants importés aux cours mondiaux. Les investissements directs étrangers ont été libéralisés, notamment dans les secteurs exportateurs. En 2005, les produits manufacturés représentaient 47 % des exportations de marchandises.

²¹ Auty (1995) note que l'Indonésie et la Malaisie ont commis l'erreur de promouvoir des industries inefficaces pendant la période de boom pétrolier. Toutefois, la volonté de maintenir une gestion macroéconomique saine et de contenir les pertes a limité les effets de ces politiques.

Contrairement à la Malaisie et à l'Indonésie, le Chili n'est pas devenu un grand exportateur de produits industriels, mais c'est un exportateur de produits de base plus diversifié et dynamique, qui a mis l'accent sur les produits à forte valeur ajoutée fabriqués à base de produits primaires, en s'appuyant sur des ressources diversifiées. L'un des éléments clés de sa réussite a été la mise en œuvre de politiques budgétaires contracycliques, qui ont stabilisé l'économie grâce à un gros effort d'épargne pendant le boom du cuivre et à une injection de liquidités dans l'économie lorsque la chute des cours a commencé. Le Chili a également privilégié l'amélioration du climat des affaires, et figure au premier rang des pays d'Amérique latine pour les indicateurs « Doing Business ».²²

Le Chili offre plusieurs exemples de politiques publiques verticales couronnées de succès qui ont contribué à développer l'industrie du saumon et du vin. On citera notamment l'encouragement de l'adaptation et du développement technique, la diffusion des informations sur les normes, la mise à disposition d'infrastructures et d'informations et la coordination de nombreux petits producteurs (Benavente, 2006 et Katz, 2006). Ceci a permis de développer des partenariats public-privé de long terme, avec notamment CORFO et Fundación Chile, pour aider les producteurs à atteindre les capacités et la masse critique nécessaires. Le Chili a également mis en place en 2005 un fonds pour la compétitivité et l'innovation, qu'il a financé par une taxe sur l'exploitation minière, et a développé des groupes sectoriels en cofinancement avec le secteur privé. On dénombre aujourd'hui 50 pôles d'excellence opérationnels, dont la majorité sont rattachés à des universités, et qui se font tous concurrence pour trouver des financements. Le Chili encourage également l'investissement dans le capital humain de haut niveau en finançant des bourses d'études à l'étranger (Sinnott et al 2010).

Passons pour finir au modèle de Dubaï, dont l'objectif est d'attirer les investissements (les risques étant implicitement couverts par le recours aux richesses pétrolières des Émirats arabes unis²³) dans les infrastructures, l'immobilier et différents services, et de créer une zone franche pour développer les capacités d'exportation. Dubaï est *sui generis*, et est très dépendant des compétences et de la main d'œuvre importées : les autochtones ne constituent que 10 % de la population. C'est un modèle instructif pour d'autres pays qui envisagent de diversifier leur économie en créant une grande zone franche ou en adoptant d'autres politiques du même type.

Le projet de Dubaï ne se fonde pas seulement sur le postulat : « il suffit de construire et ils viendront ». Il comporte également des incitatifs pour attirer les investissements directs étrangers et les grandes multinationales, et notamment une administration efficace peu corrompue, une absence d'impôts et des tarifs douaniers bas très attrayant pour les entreprises et les expatriés, une économie de marché n'imposant que peu de restrictions aux mouvements de fonds et aux transactions, des infrastructures haut de gamme à la pointe du progrès pour appuyer un système électronique et une cyberadministration, un soutien public direct ou indirect à tous les grands projets, une délivrance rapide et simplifiée de visas aux hommes d'affaires et aux touristes,

²² En 2009, le Chili s'est classé 40^{ème} pays sur 181 pour les indicateurs « Doing Business ». Le classement 2009 pour les autres pays mentionnés dans cette section est le suivant : Malaisie 20^{ème} rang, Botswana 38, EAU 46, Indonésie 129 et Algérie 132. Le classement moyen pour neuf pays exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne est 161. Le classement moyen pour les 11 pays africains non pétroliers à faible revenu et à croissance rapide notés dans Gelb et Turner (2008) est 138.

²³ Les dettes de Dubai World n'ont pas été garanties officiellement par le gouvernement, mais Abu Dhabi a apporté son aide pour restructurer la dette.

l'autorisation pour les étrangers de posséder des biens immobiliers dans la zone franche, et de très gros investissements dans la sécurité.²⁴ Grâce à une politique commerciale et de recrutement très ouverte, une pression fiscale très faible et un taux de change arrimé au dollar, Dubaï est une base relativement stable et à bas coûts pour les opérateurs économiques.

Dubaï veut créer un nouvel actif, une masse critique d'infrastructures, de services et d'activités d'excellente qualité, pouvant servir de pôle logistique et de transports tout en atteignant une agglomération et des externalités de « réseau » suffisantes pour être autonome. Si la réussite est au rendez-vous, ceci attestera de la diversification de l'économie locale, qui aura pour l'essentiel consisté à créer une nouvelle économie. Parallèlement, les ressortissants de Dubaï profiteront de revenus tirés d'une rente assise pour l'essentiel sur les terres et les biens immobiliser et de la participation réglementaire aux activités gérées par les expatriés. L'emploi « normal » obtenu sur des marchés du travail compétitifs n'est qu'une faible partie de la rente pour les ressortissants.²⁵

Reste à voir si Dubaï réussira, et si oui, à quel prix pour les ressources pétrolières des EAU, alors que la donne a changé après l'éclatement de la bulle immobilière en novembre 2009. Cette expérience confirme qu'un modèle fondé sur l'expansion suivie d'un effondrement peut être très coûteux. En 2007, on estimait que les six pays du Conseil de coopération du Golfe avaient produit depuis 2004 du pétrole à raison de deux billions de dollars au prix comptant (spot), et que plus d'un billion de dollars avait déjà été investi dans les infrastructures intérieures et l'immobilier.²⁶ Les prix de l'immobilier ont explosé après 2004, passant d'un indice 100 à presque 320 avant de retomber à 130 mi 2009 - ce qui est spectaculaire même à l'aune des autres booms immobiliers similaires.²⁷ On ne sait pas encore comment seront réparties ces pertes massives, mais il est clair qu'une partie au moins sera couverte par des actifs financiers d'Abu Dhabi. Dans l'intervalle, un grand nombre de biens restent inoccupés, les prix continuent de baisser - ils sont retombés dans certains cas à 20 % de leur niveau antérieur - et Dubaï est confronté à des spreads à haut risque sur ses obligations impayées.

Les autres pays riches en ressources naturelles peuvent-ils tirer des enseignements de ces exemples ? De toute évidence, le potentiel de diversification est influencé par de nombreux facteurs, dont la base de ressources, les capacités de la population et la qualité de la gestion économique. La Malaisie et le Chili ont des ressources naturelles riches et variées ; l'Indonésie a une main d'œuvre à bas coût abondante et est bien située géographiquement. On peut conclure de l'étude de ces différents cas qu'il est important d'éviter les variations brutales des taux de

²⁴ Riad Kahwaji, publié le 27/12/2007 © bitterlemons-international.org

²⁵ Les données du Programme de comparaison internationale 2005 montrent que les pays du CCG affichent des niveaux de prix intérieurs inférieurs d'au moins 30 % par rapport aux prix des pays qui ont des niveaux de revenus par habitant comparables. La plupart des « facteurs fixes » dont on pense habituellement qu'ils sont une contrainte pour les secteurs non exposés étant importables dans les pays du CCG (et plus particulièrement la main d'œuvre), la « maladie hollandaise » se manifeste moins par des prix élevés et un taux de change réel apprécié que par l'employabilité limitée des ressortissants nationaux dont le coût est élevé et qui ne sont pas compétitifs dans le secteur privé. Les entreprises à Dubaï doivent travailler avec des partenaires locaux, hormis celles installées dans la zone franche (« Free Zone »). Le principal avantage que celle-ci offre à Dubaï est une contribution aux externalités d'agglomération et une demande de biens immobiliers, de transports et de services logistiques.

²⁶ Meena Janardhan, « Diversification Follows the 'Copycat' Route » Dubaï, 28 novembre 2007 (IPS)

²⁷ FMI, Consultations au titre de l'article IV, février 2010.

change réels et les périodes de forte surévaluation. Un autre fil directeur est la nécessité de réduire les coûts des secteurs hors ressources, que ce soit par une gestion macroéconomique et une politique de taux de change, des investissements publics bien ciblés ou autres mesures. On constate également que ces pays ont fait des efforts pour compléter les « aiguillons » du marché de différentes façons afin d'encourager la diversification, sans essayer de les remplacer.

Un autre point à prendre en compte est le degré d'ouverture aux investisseurs étrangers, aux compétences extérieures et aux nouveaux marchés. Les modalités d'accès et l'encouragement aux exportations ont été des éléments clés des politiques menées dans tous ces pays.²⁸ Lorsqu'on se penche sur le cas des pays du Moyen-Orient et d'Afrique Nord, qui sont nombreux à être très tributaires des hydrocarbures, on dévoile un tableau contrasté. Gourdon (2010), analysant la diversification décevante de cette région, note que la contribution de l'introduction de nouveaux produits a été faible, et que la modeste diversification qui a eu lieu s'explique par une diversification de produits existants. Par comparaison, les nouveaux produits ont joué un rôle essentiel dans la diversification d'un grand nombre de pays extérieurs à cette région. Nabli et al (2008) expliquent la persistance dans la région de politiques industrielles verticales qui favorisent des groupes bien établis. En effet, les groupes d'intérêt susceptibles de faire pression en faveur de politiques horizontales plus tournées vers l'extérieur sont en position de faiblesse par rapport aux réseaux privilégiés qui cherchent à préserver leur accès aux rentes. Ces thèmes sont traités par Hausman, Klinger et Lopez-Calix (2010) dans leur étude sur l'Algérie. Ils rejettent l'explication classique de la maladie hollandaise pour la dépendance au pétrole, l'appréciation du taux de change réel et la forte volatilité macroéconomique. Ils notent également un climat peu favorable aux affaires, et notamment une absence de règles claires, prévisibles et appliquées pour encadrer l'activité des opérateurs, l'existence d'un marché intérieur très protégé et d'une lutte pour s'accaparer la rente du pétrole, qui émoussent les incitatifs aux investissements du secteur privé qui pourraient favoriser le développement de nouvelles exportations.²⁹

Certains exportateurs de ressources naturelles éprouvent beaucoup de difficultés à se diversifier alors même que leurs politiques sont saines. Le Botswana, par exemple, est très bien classé pour un grand nombre de critères de gestion économique et de gouvernance, et a su gérer ses gisements de diamants de façon exemplaire. Il est toutefois confronté à des contraintes spécifiques qui rendent plus difficile une diversification compétitive. Contrairement à Dubaï, le Botswana n'est pas bien placé géographiquement ; c'est un pays à la population clairsemée, éloigné des grands marchés et à l'écart des grands axes de transport. Malgré un climat propice aux affaires et à une tradition d'incitatifs généreux, il a un secteur industriel moins compétitif que celui des pays voisins. Ses ressources hydriques sont limitées, ce qui limite les possibilités de diversification dans l'agroalimentaire et l'élevage du bétail. En raison du très faible coût du transport des diamants bruts, il a du mal à concurrencer les principaux centres mondiaux de

²⁸ Les pays qui se sont diversifiés rapidement n'ont pas forcément repris tous ces éléments. Ainsi, la Corée a restreint les investissements directs étrangers, privilégié l'acquisition de technologies par le biais de licences, et mis très fortement l'accent sur le renforcement des capacités intérieures. Cette politique est bien plus difficile à mettre en œuvre dans un pays qui ne bénéficie pas d'un système éducatif aussi bon que celui de la Corée.

²⁹ L'Indonésie, qui se trouvait dans une position similaire en 1985, a accru ses EXPY hors pétrole (PIB/habitant du panier d'exportations estimé sur la base des revenus des pays présentant un avantage comparatif pour un groupe de produits) à un rythme deux fois supérieur à celui de l'Algérie, bien qu'étant un pays bien plus pauvre.

transformation du diamant situés en Inde, qui s'appuient sur une main d'œuvre qualifiée, bon marché et abondante, une technologie de pointe et de grandes économies d'échelle.³⁰

V Les facteurs communs de réussite

Pourquoi certains pays ont-ils réussi à mettre en œuvre de façon durable des politiques saines, et notamment des stratégies de diversification ?

Les pays qui bénéficient au départ d'un bon cadre institutionnel ont de toute évidence une gamme plus étendue de possibilités d'utilisation du pétrole que les pays dont les institutions sont très faibles.³¹ Toutefois, des pays tels que le Chili, l'Indonésie (surtout pendant la première décennie du gouvernement Suharto) et la Malaisie ont montré que même des pays riches en ressources minières mais ayant connu des périodes d'instabilité et ayant mené des politiques inadaptées peuvent un jour avoir l'occasion de mettre en œuvre des pratiques de bonne gestion qui autorisent la diversification. Leurs expériences montrent qu'ils présentent un certain nombre de facteurs communs.

En ce qui concerne le Chili, cet État est depuis longtemps considéré comme capable et disposant de capacités techniques développées, avec notamment des ministères clés et une Banque centrale. Au début des années 1970, le pays a été en proie à une forte instabilité macroéconomique et à une polarisation sociale. La période qui a suivi l'élection en 1970 du gouvernement Allende et le coup d'État de Pinochet en 1973 a été particulièrement traumatisante ; en 1973-1975, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 3 000 % ; cette situation a été suivie par une crise profonde de l'endettement et une contraction économique au début des années 1980. Le taux de chômage a atteint 33 % en 1982. Après le retour des civils au pouvoir en 1990, les expériences traumatisantes des deux dernières décennies ont conforté un consensus axé sur la prévention des crises d'expansion et d'effondrement aux effets perturbateurs, pour éviter de renouer avec l'instabilité politique et courir le risque d'un retour de l'armée au pouvoir. Une large majorité s'est dessinée en faveur de la stabilité économique et de la réduction de la

³⁰ L'Inde représente environ 60 % du traitement du diamant en valeur, 80 % en carats et 90 % en nombre de pièces. Le principal centre situé à Surat traite presque 80 % des solitaires pesant plus d'un carat (The Economic Times, 28 décembre 2009).

³¹ Le Botswana est le cas le plus fréquent d'un exportateur pauvre de produits miniers avec des institutions initiales solides. Acemoglu, Johnson et Robinson (2003) avancent que les fondations institutionnelles avaient été établies avant la découverte des diamants. Les élites politiques étaient contraintes par le cadre institutionnel traditionnel, et le colonialisme n'a pratiquement pas perturbé ces traditions. On soulignera en particulier l'initiative de Seretse Khama qui enleva aux tribus les droits sur les gisements miniers en sous-sol pour les transférer à l'État, évitant ainsi des conflits entre tribus luttant pour la rente des ressources. Le Botswana a utilisé les revenus tirés des diamants pour renforcer ses institutions et ses capacités. Il a rémunéré convenablement ses fonctionnaires et a employé des conseillers étrangers pour travailler aux côtés des fonctionnaires plutôt que de nationaliser rapidement la fonction publique et d'en dégrader la qualité. Récemment, le gouvernement a demandé et obtenu une notation de sa dette souveraine alors même que le Botswana n'a pas immédiatement besoin d'emprunter. La notation a été considérée comme un engagement, un outil pour mettre en évidence tout dérapage éventuel des futurs gouvernements. Par comparaison, la Guinée équatoriale est un cas extrême où la rente pétrolière nourrit un régime autoritaire, l'instabilité et le sous-développement, situation qui semble inextricable. McSharry (2006), qui a analysé l'économie politique du pétrole en Guinée équatoriale, avance que l'extraordinaire faiblesse des institutions gouvernementales et la pénurie de programmes sociaux affaiblissent la probabilité que le gouvernement arrivera à gagner l'appui de la population comme l'ont fait le Koweït et l'Arabie saoudite.

dette publique. La puissance de ce consensus est démontrée par la réaction du Chili face à la spirale des cours du cuivre et l'accumulation exceptionnelle d'excédents dans le fonds de stabilisation du cuivre après 2005. La dette publique nette est tombée à moins 14% du PIB en 2008. Le maintien de ces politiques a toutefois demandé des efforts soutenus de l'administration pour se faire entendre des élus et leur expliquer les répercussions que pourraient avoir des dépenses trop larges.

L'Indonésie est un autre exemple intéressant de gestion macroéconomique à la fois souple et prudente, mise en œuvre sans fonds dédié, sans transparence, et même en violation des règles budgétaires, tout au moins durant la première phase de l'ère Suharto. Cette phase a été qualifiée d'exemple « d'autocratie réformatrice » par Eifert et al (2003). Comme dans le Chili post-Pinochet, le gouvernement Suharto est arrivé au pouvoir dans un pays où la stabilité était un enjeu de premier plan. Les dernières années de la « démocratie guidée » de l'ère Sukarno avaient été de plus en plus chaotiques, traversées d'émeutes et d'affrontements interethniques. En 1975, la crise de Pertamina, la compagnie pétrolière nationale, a rendu le gouvernement encore plus prudent, et a accru la crédibilité des technocrates, une équipe très stable de conseillers économiques connue sous le nom de « mafia de Berkeley »³². Cette équipe qui est restée très longtemps en place a eu les mains libres pour mener sa politique. Lors des booms pétroliers de 1974-1981, le gouvernement s'est officiellement rallié au principe d'équilibre budgétaire. Cependant, sans que le public ou le parlement en aient eu connaissance, des leviers ont été actionnés par l'administration pour ralentir les dépenses, créant un excédent *de facto* et multipliant les réserves par deux. L'Indonésie a également géré ses programmes de dépenses avec une grande souplesse. Lors de la chute des cours du pétrole intervenue après 1981, le gouvernement a entrepris vigoureusement de reprogrammer ses dépenses de développement, annulant des projet, diminuant les subventions et les dépenses, tout en stabilisant le taux de change réel par une dévaluation progressive.

La Malaisie, autre exemple de réussite, a vu sa stabilité sociale et économique menacée par deux orientations : soit elle optait pour une croissance rapide où les Malais étaient dominants politiquement mais dépossédés économiquement, soit l'économie s'effondrait à la suite de politiques par trop redistributives. Après avoir clairement identifié ces menaces et être arrivé à la conclusion qu'aucune de ces variantes n'était envisageable, le gouvernement a emprunté la seule voie possible, celle d'une politique de gestion économique efficace avec un réinvestissement des rentes pour encourager la croissance, et créer notamment des emplois pour les Malais (Abidin 2001, Rasiah 2006).

Le Chili, l'Indonésie et la Malaisie sont des cas très différents, tout en présentant quelques caractéristiques communes. Premièrement, ils considéraient tous que les objectifs d'accélération du développement et de maintien de la stabilité économique et sociale, qui bénéficiaient d'un large soutien intérieur, étaient importants. Deuxièmement, l'augmentation du niveau et de la variété des exportations était considérée comme une priorité de développement majeure. Troisièmement, les gouvernements concernés ont pu s'appuyer sur une administration stable, solide et crédible, qui avait parfaitement appréhendé les risques inhérents à une stratégie de développement basée sur les ressources minières. Grâce aux liens étroits entre politiques et

³² Pertamina avait été gérée par un militaire allié du président ; cette crise, qui a nécessité un renflouement de 1 milliard de dollars, a renforcé le pouvoir des technocrates.

technocrates, ces questions sont devenues prioritaires. Quatrièmement, les groupes clientélistes enracinés dans les secteurs exposés non pétroliers étaient puissants. En Malaisie, les producteurs de caoutchouc et d'étain avaient par exemple une grande influence, à l'instar du secteur agricole indonésien qui jouait un rôle stratégique similaire en raison de son importance dans la préservation du niveau de vie des paysans et de la stabilité sociale. Au Chili, les exportateurs de biens fondés sur l'exploitation des ressources qui s'étaient développés pendant les années d'atonie du marché du cuivre avaient été activement courtisés par l'administration, et furent pendant les années de boom du cuivre d'ardents défenseurs de la maîtrise des dépenses. Ces groupes d'intérêts ont été des acteurs importants de la stabilité, et ont contribué à limiter les fortes appréciations des taux de change qui auraient eu des répercussions négatives sur les secteurs concernés.³³

VI Conclusion

Quelques pays disposant d'une base de ressource solide ont réussi à diversifier leurs économies et leurs exportations, mais ils sont nombreux à avoir échoué. Les observations montrent que la diversification économique est rentable à long terme, mais que son importance varie selon les pays. Divers facteurs parmi lesquels la géographie et l'écologie limitent considérablement les opportunités de certains pays, mais la plupart d'entre eux peuvent choisir entre plusieurs options, à savoir élargir la gamme des exportations primaires, descendre vers l'aval des chaînes de valeur ajoutée de la transformation ou se déplacer vers les produits manufacturés. Il faut s'interroger sur la motivation de ces pays : est-elle suffisante pour qu'ils veuillent se diversifier, et sont-ils prêts à prendre les mesures nécessaires pour y arriver ?

Le premier pas est d'établir certaines notions fondamentales « horizontales ». Une bonne gestion macroéconomique est essentielle. Lorsqu'une politique budgétaire contracyclique destinée à contenir les cycles massifs d'expansion et de ralentissement échoue, il en résulte une déstabilisation des secteurs échangés et une croissance faible. Les autres politiques macroéconomiques sont secondaires et viennent en appui. La politique de taux de change pose un dilemme, dans la mesure où sa seule utilité réelle est de prévenir de longues périodes de surévaluation, notamment dans la phase de contraction d'un cycle. Une politique commerciale doit être raisonnablement ouverte, car si l'on dépense à l'intérieur du pays les rentes des ressources, les prix et les coûts intérieurs augmentent, ce qui rend les secteurs exposés moins compétitifs. Une politique de crédit sélectif peut être mise en œuvre pour contribuer à prévenir les booms immobiliers et les bulles d'actifs qui sont caractéristiques des cycles de ressources.

Il est par ailleurs essentiel de constituer d'autres types de capital - humain, institutionnel et gouvernance - pour compléter l'abondance des ressources. Les pays qui présentent un grand déficit dans ces domaines sont plus exposés à la « malédiction des ressources ». Ils auront également plus de difficultés à mettre en place des secteurs d'exportations hors ressources naturelles viables, car ils seront moins compétitifs par rapport à d'autres pays ayant sensiblement le même niveau de revenus. L'abondance de ressources offre aux pays la possibilité d'investir dans du capital humain de haut niveau et dans un État capable et responsable, mais ils sont rares à l'avoir fait.

³³ De même, les chefs traditionnels et les propriétaires de bétail au Botswana ont joué un rôle modérateur, comme les pêcheries et autres industries décentralisées en Norvège, qui ont soutenu une politique de dépenses prudentes.

La diversification sectorielle est irréalisable sans mesures pour réduire les coûts de production dans les nouveaux secteurs exposés, améliorer l'efficacité et encourager les nouvelles entrées. Les politiques horizontales mentionnées ci-dessus jouent un rôle de premier plan ; toute mesure économique de portée générale qui augmente les coûts ou qui aggrave les obstacles rencontrés par les opérateurs économiques complique la diversification. Certaines formes de mesures « verticales » qui favorisent les secteurs exposés (sur une base plus ou moins large) sont inévitables dans les pays aux ressources abondantes. Elles peuvent notamment prendre la forme d'investissements ciblés dans les infrastructures, d'allègements fiscaux ou tarifaires, de zones spéciales, de programmes et de réglementations qui abaissent le coût du travail. La question se pose de savoir avec quel degré de précision les pays peuvent cibler les sous-secteurs prometteurs ; diverses méthodes analytiques peuvent être mises en œuvre pour les identifier, mais il convient de garder à l'esprit que la souplesse est indispensable, notamment si l'objectif est d'encourager l'entrée de nouveaux investisseurs.

Tous les pays ayant réussi qui sont mentionnés dans cette contribution ont mis des politiques de ce type en œuvre, et ont notamment privilégié l'élargissement du champ des opérateurs économiques et des exportations. Ces politiques présentent des atouts certains : les économies n'ayant pas de ressources peuvent remédier aux défaillances du marché - économies externes, lacunes d'information ou de coordination - qui ralentissent la croissance de nouvelles entités. En outre, en supposant que la diversification est effectivement une priorité nationale à long terme, elles permettent de contrer la tendance du marché à déplacer immédiatement les facteurs de production vers les secteurs non exposés, alimentée par la dépense des rentes de ressources. Par ailleurs, les rentes naturelles fournissent aux gouvernements de nouvelles ressources pour mettre en œuvre des politiques verticales.

Les risques sont toutefois très élevés. L'accès aux mécanismes incitatifs est une façon de récupérer une partie de la rente de ressources, mais transforme les programmes spéciaux en mécanisme de distribution à quelques privilégiés. Les décideurs qui privilégient ces programmes risquent de perdre de vue l'essentiel, car il est toujours plus facile politiquement de lancer un nouveau programme plutôt que de se résoudre à affronter les partisans des politiques existantes et à réformer ces dernières. L'augmentation des ressources budgétaires fait que le besoin d'abandonner des politiques qui ont échoué est moins pressant. Un programme inefficace, même si son objectif affiché est de promouvoir la diversification, est pire qu'un gel des dépenses, car il influe la demande, et attire les facteurs de production vers les secteurs non exposés.

BIBLIOGRAPHIE

- Abidin, Mahani Z. 2001. "Competitive Industrialization with Natural Resource Abundance: Malaysia", in Richard M. Auty (ed.), *Resource Abundance and Economic Development* (Oxford University Press, Oxford).
- Acemoglu Daron, Simon Johnson and James A. Robinson 2003. "An African Success Story: Botswana" in Rodrik, Dani (ed) *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press.
- Auty, Richard 1994. *Economic Development and Industrial Policy*, Mikesell, London, UK.
- Auty, Richard 1995. *Patterns of Development: Resources, Policy and Economic Growth*, Edward Arnold, London UK.
- Benaventa, Jose. 2006. "Wine Production in Chile" in Chandra, Vandana (ed) *Technology, Adaptation and Exports: How some Developing Countries Got it Right*, World Bank.
- Bornhorst Fabian, Sanjeev Gupta and John Thornton 2008. "Natural Resource Endowments, Governance and the Domestic Revenue Effort: Evidence from a Panel of Countries", IMF Working Paper WP/08/170, International Monetary Fund, Washington DC.
- Bravo-Ortega, Claudi., and Jose de Gregorio 2007. "The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth". In Lederman, D., and Maloney, W.F. (2007). *Natural resources. Neither Curse nor Destiny*. The World Bank. Stanford University Press.
- Budina Nina and Sweder van Wijnbergen 2008. "Managing Oil Revenue Volatility in Nigeria: The Role of Fiscal Policy". Chapter 10 in Go, Delfin and John Page (eds), *Africa at a Turning Point*, World Bank.
- Collier, Paul 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press.
- Coxhead, Ian. 2007. "A New Resource Curse? Impacts of China's Boom on Comparative Advantage and Resource Dependence in Southeast Asia" *World Development* 35: 7, 1099-1119.
- Eifert Benn, Alan Gelb and Nils Tallroth. 2003. "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries" in Davis, Jeffrey M., Rolando Ossowski and Anna Fedelino (eds). *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries*. IMF, Washington DC.
- Frankel, Jeffery A. 2009. "A Comparison of Monetary Anchor Options for Commodity-Exporters in Latin America and the Caribbean". Background paper for Sinnott et al 2010.
- Gelb, Alan. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse* Oxford University Press.

Gelb, Alan and Sina Grasmann. 2010. "How Should Oil Exporters Spend their Rents?" Working Paper 221, Center for Global Development, August.

Gelb, Alan 2009. "Natural Resource Exports and African Development" Paper prepared for the *Oxford Companion to Economics in Africa*, forthcoming 2011.

Gelb and Turner 2008. "Confronting the Resource Curse" in Desker, Barry, Jeffrey Herbst, Greg Mills and Michael Spicer (eds) *Globalization and Economic Success: Policy Lessons for Developing Countries*, The Brenthurst Foundation, Johannesburg.

Gourdon, Julien 2010. "FDI Flows and Export Diversification: Looking at Extensive and Intensive Margins" in Lopez-Calix, Jose, Peter Walkenhorst and Ndiame Diop (eds) *Trade Competitiveness of the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington DC.

Hamilton, James D. 2008. "Understanding Crude Oil Prices" University of San Diego, Draft June 4.

Hausmann Ricardo and Roberto Rigobón. 2003. "An Alternative Interpretation of the Resource Curse: Theory and Policy Implications" in Davis et al 2003

Hausmann, Ricardo and Bailey Klinger 2007. "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", Harvard University Center for Economic Development Working Paper 146, Cambridge, MA.

Hausmann, Ricardo, Bailey Klinger and Jose Lopez-Calix 2010. "Export Diversification in Algeria" in Lopez-Calix, Jose, Peter Walkenhorst and Ndiame Diop (eds) *Trade Competitiveness of the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington DC.

Hess, Heiko 2008. "Export Diversification and Growth" Working Paper No. 21, Growth Commission, World Bank, Washington DC.

Imbs, Jean and Romain Wacziarg 2003. "Stages of Diversification" *American Economic Review*, 95(3).

IMF 2007 *African Economic Outlook* International Monetary Fund, Washington DC.

Katz, Jorge. 2006. "Salmon Farming in Chile" in Chandra (ed)

Knack, Stephen. 2008. "Sovereign Rents and the Quality of Tax Policy and Administration" *World Bank Policy Research Report 4773*, November.

Korhonen, Iikka and Tuuli Juurikkala 2007. "[Equilibrium exchange rates in oil-dependent countries](#)," [BOFIT Discussion Papers](#) 8/2007, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, Helsinki.

Kuruville, Sarosh, 1996. "Linkages between industrialization strategies and industrial relations/human resource policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India" Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cbpubs/6/>

Leiderman, Daniel and William Maloney (eds) 2007. Natural Resources: Neither Curse Nor Destiny, World Bank and Stanford University Press.

Lin, Justin Yifu 2009. *Economic Development and Transition*, Cambridge University Press.

Maier, Jorg and Adrian Wood 1998. "Africa's Export Structure in a Comparative Perspective", Study Number 4, UNCTAD, Geneva.

McSharry, Brandon. 2006. "The Political Economy of Oil in Equatorial Guinea", African Studies Quarterly, 8(23).

Mehlum, Halvor., Karl O. Moene and Ragnar Torvik, R. 2006. "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal*, 116(508), 1-20.

Nabli, Mustapha, Jennifer Keller, Claudia Nassaf and Carlos Silva-Jauregui 2008. "The Political Economy of Industrial Policy in the Middle East and North Africa" in Ahmed Galal (ed) *Industrial Policy in the Middle East and North Africa: Rethinking the Role of the State*, The American University in Cairo Press, New York.

Noland, Marcus and Howard Pack 2003. *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Institute for International Economics, Washington DC.

Noland, Marcus and Howard Pack 2008 "The East Asian Industrial Policy Experience: --- Implications for the Middle East" in Ahmed Galal (ed) *Industrial Policy in the Middle East and North Africa: Rethinking the Role of the State*. The American University in Cairo Press, New York.

Rasiah, Rajah. 2006. "Explaining Malaysia's Export Expansion in Palm Oil and Related Products" in Chandra (ed).

Sinnott, Emily, John Nash and Augusto de la Torre 2010. *Natural Resources in Latin America: Beyond Booms and Busts?* World Bank, Washington DC.

van der Ploeg, Frederick and Anthony J Venables. 2009. "Harnessing Windfall Revenues: Optimal policies for resource-rich developing economies". OxCarre Research Paper, No. 2008-09.

World Bank 2006. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington DC.

World Bank. (2007). Botswana Investment Climate Assessment. Washington, D.C.: World Bank.