

La richesse en matières premières: malédiction ou bénédiction?

Pour de nombreux pays riches en ressources naturelles, la diversification économique constitue un défi majeur. Elle garantit, en effet, la durabilité de la croissance et renforce à long terme leur capacité de résistance aux chocs. Pour y parvenir, il faut des conditions-cadres stables, des investissements dans la formation et des institutions solides. L'Azerbaïdjan se trouve au début de ce processus. La Suisse l'aide à maîtriser les défis inhérents à cette étape, dans le cadre de la coopération avec les États de l'Est.



Après un long «boom» pétrolier, les revenus de la production d'or noir sont en baisse en Azerbaïdjan. Aujourd'hui, la croissance du pays est surtout alimentée par le secteur de la construction et les services. En illustration: le paysage urbain de Bakou en pleine mutation.

Photo: SCO/Mila Teshaieva

Les matières premières peuvent être une bénédiction ou une malédiction. Nombre de pays riches en ressources naturelles en sont fortement dépendants et ils sont considérés, à long terme, comme économiquement à la traîne de ceux qui en sont largement ou totalement dépourvus. Les pays dont l'économie est très diversifiée – en particulier à l'exportation – affichent dans la durée une progression plus stable que ceux qui dépendent d'une seule branche exportatrice.

Les ressources naturelles, telles que pétrole, gaz ou autres minerais, peuvent certes

faire rentrer beaucoup d'argent dans les caisses et accélérer fortement la croissance à court terme. La dépendance aux matières premières cause, toutefois, des distorsions et peut affecter durablement la compétitivité d'autres secteurs économiques. Les pays dans cette situation ressentent plus fortement la fluctuation des prix et de la demande – ils sont, dès lors, plus sensibles aux chocs extérieurs – que ceux dont la structure des exportations est plus variée. De même, les pays aux ressources abondantes ont souvent des institutions plutôt faibles, caractérisées par la recherche de rentes et une structure oligarchique du pouvoir. Cela rend plus difficiles l'application de mesures économiques et l'émergence d'un climat d'affaires sain.

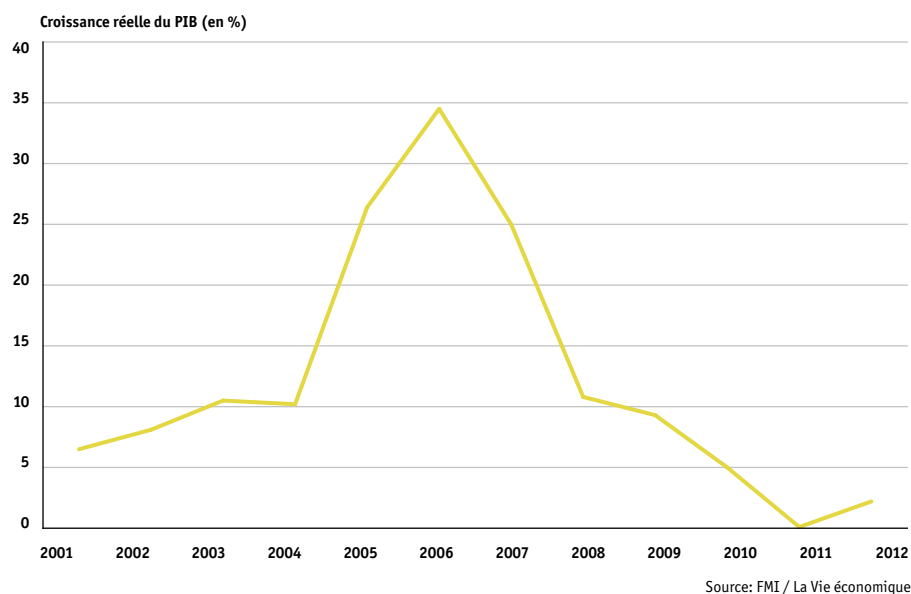


Matthias Feldmann
Directeur régional
adjoint, Bureau de la
coopération suisse pour
le Caucase du Sud

Diversifier, oui mais comment?

Pour que l'abondance de ressources naturelles soit une réelle bénédiction, des stratégies de diversification adéquates s'imposent. Leur élaboration et leur mise en œuvre dépendent grandement des motivations initiales ainsi que des conditions de départ,

Graphique 1

Croissance économique de l'Azerbaïdjan, 2001-2012

économiques et institutionnelles. La diversification est une entreprise de longue haleine dont le succès n'est pas garanti. Dans des pays comme le Chili, la Malaisie ou l'Indonésie, qui ont suivi des processus de diversification réussis, l'expérience montre que la formule la plus prometteuse est celle qui combine des conditions macroéconomiques stables, l'investissement dans la formation et la mise en place d'institutions efficaces. Des politiques sectorielles ne devraient être engagées qu'avec circonspection et uniquement sur la base d'une pesée des risques économiques.

Politique fiscale anticyclique

Le fondement de toute politique de diversification réussie est le maintien de conditions macroéconomiques stables sur toute l'étendue du cycle des ressources. Il est essentiel à cet égard de poursuivre une politique budgétaire anticyclique capable d'atténuer les cycles qui font alterner des phases d'expansion et de récession. L'absence d'une telle politique risque de déstabiliser le secteur exportateur hors matières premières et de ralentir la croissance. Des règles budgétaires peuvent aussi assurer une politique de dépenses prudente tout au long du cycle conjoncturel. La politique monétaire constitue un autre soutien: sa mission consiste à éviter que les taux de change ne subissent de fortes fluctuations, notamment les surévaluations. Autre facteur très important: une politique commerciale libérale garantissant l'accès aux capitaux, savoirs et marchés étrangers.

Constitution de capitaux de divers types

Le capital humain, les institutions et la bonne gouvernance – autrement dit un cadre économique et politique solide – jouent également un rôle. Pour réussir à se diversifier hors du secteur des matières premières en développant des branches innovantes à forte valeur ajoutée, il est essentiel pour un pays d'investir dans la formation et la recherche. La capacité d'une économie nationale à produire de la croissance durable dépend, en outre, largement de la qualité des institutions économiques et politiques du pays; il ne faut donc pas les négliger. Sont notamment incontournables les mécanismes politiques de contrôle réciproque, l'obligation de rendre compte, la participation de la population aux décisions politiques, la compétence et l'efficacité des autorités ainsi qu'un climat d'affaires sain reposant sur des règles du jeu transparentes.

Politiques sectorielles et de dépenses ciblées

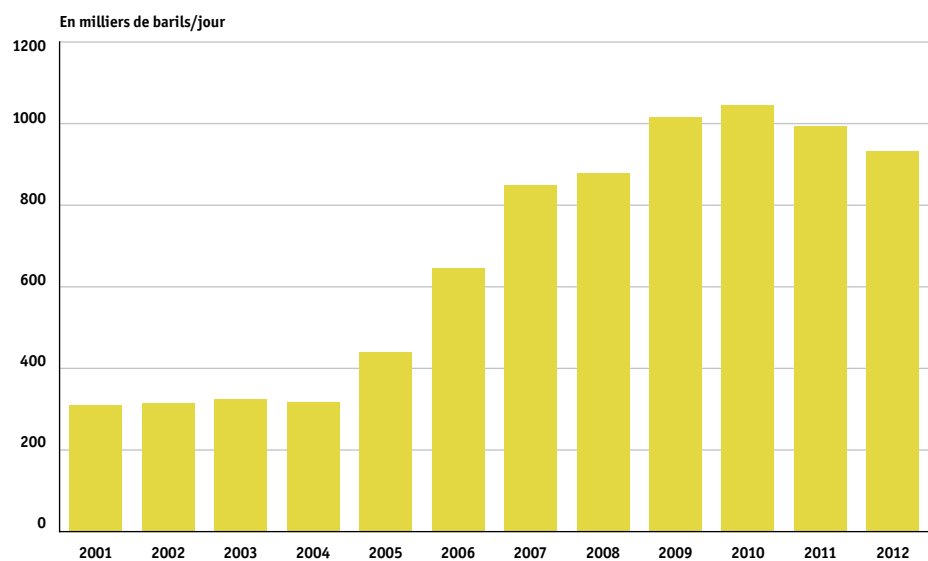
Les politiques de dépenses ou sectorielles ciblées ont aussi un rôle important à jouer, bien qu'il ne faille pas perdre de vue que les dépenses publiques tendent à asservir les ressources à l'économie nationale et à affaiblir le secteur des exportations. Ce problème peut être pallié en optant pour des investissements neutres du point de vue sectoriel dans l'infrastructure de base, en favorisant la formation et en créant des institutions efficaces. Les politiques sectorielles doivent réduire les coûts de production des activités exportatrices hors matières premières, afin d'accroître leur efficacité et de favoriser l'essor de nouveaux marchés. Leur but premier est d'améliorer les conditions-cadres économiques. Les programmes de réduction des coûts salariaux, les incitations fiscales ou les zones économiques spéciales peuvent aussi agir en ce sens, s'ils sont ciblés et temporaires. Cela dit, les politiques sectorielles comportent aussi des risques élevés dans la mesure où elles peuvent créer des distorsions, servir les intérêts d'une petite élite ou détourner l'attention des obstacles qui touchent l'économie entière. Elles doivent donc être choisies avec soin en fonction de leurs conséquences macroéconomiques et régulièrement réexaminées en fonction des objectifs fixés.

La marche de l'Azerbaïdjan vers une économie diversifiée

Comme tous les pays riches en matières premières, l'Azerbaïdjan est mis au défi de diversifier son économie. Il peut se flatter, malgré sa jeunesse, d'avoir accompli des progrès impressionnants. Les premières années

Graphique 2

Production pétrolière de l'Azerbaïdjan, 2001–2012



Source: EIA / La Vie économique

de son indépendance, acquise au début des années nonante après l'effondrement de l'Union soviétique, étaient marquées par des conflits politiques internes, la guerre avec l'Arménie sur la question du Haut-Karabach et le chaos économique. Depuis, la situation économique et politique s'est stabilisée. La vigoureuse croissance de la décennie écoulée, due au «boom» pétrolier, a valu à l'Azerbaïdjan des succès remarquables en termes de développement. La part de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté est ainsi passée, selon les statistiques officielles, de 49,6% en 2001 à 6% seulement en 2012. Ce résultat provient principalement de l'augmentation des transferts sociaux et des salaires réels, qui a suivi celle des recettes pétrolières, ce qui fragilise, toutefois, quelque peu la pérennité des acquis. Par ailleurs, les écarts de revenus se creusent au sein de la population. La pauvreté des zones rurales et le grand nombre de personnes déplacées restent des phénomènes non négligeables.

Une économie dépendante du secteur pétrolier et gazier

Aujourd'hui, l'Azerbaïdjan est à la croisée des chemins. Après une longue période de forte croissance liée au «boom» pétrolier, la production ne cesse de baisser depuis quelques années et s'accompagne d'un net ralentissement de l'économie. Le taux de croissance annuelle, qui était de 15,3% en moyenne entre 2001 et 2010, est tombé à 0,1% en 2011 et à 2,2% en 2012. Poussé par les dépenses publiques, c'est le secteur non pétrolier – notamment la construction et les services – qui

contribue aujourd'hui pour l'essentiel à la croissance. L'économie tarde à instaurer les changements structurels nécessaires et continue de dépendre du secteur pétrolier et gazier qui représente toujours la moitié du produit intérieur brut (PIB), même si cette part diminue. Quelque 80% des investissements directs étrangers sont cependant liés à ce secteur, tout comme 92% des exportations et plus de 70% des recettes publiques. Les capacités de production sur les gisements azéris vieillissants devraient, sauf gros investissements nouveaux, s'épuiser d'ici quinze à vingt ans. Les réserves de gaz naturel ne représentent qu'un tiers des réserves de pétrole.

Les objectifs ambitieux du gouvernement

La pression augmente face à ces perspectives. Sans diversification, l'Azerbaïdjan ne pourra sans doute pas renouer avec le succès de ces dernières décennies et n'atteindra pas ses objectifs ambitieux.

Dans sa *Vision 2020 du développement*, le gouvernement entend doubler le revenu par habitant durant les sept prochaines années. Ce programme fixe un certain nombre de priorités et place la diversification économique au premier plan. Il met l'accent sur les investissements dans les infrastructures (voies de transport notamment), la formation et la santé, sur le renforcement des institutions et sur l'aide à certains secteurs comme l'industrie, l'agriculture, le tourisme et les technologies de l'information.

Agir dans trois domaines

L'Azerbaïdjan dispose d'un potentiel suffisant pour diversifier son économie et pérenniser sa croissance. Le pays doit cependant relever d'importants défis s'il veut bien maîtriser ce processus.

1. *Garantir un environnement macroéconomique stable*: l'essentiel est d'assurer l'équilibre de la politique budgétaire dans la durée. Très expansive par le passé, celle-ci a nourri une grande partie de la croissance de ces trois dernières années. Rapporté au PIB et après déduction du secteur pétrolier, le déficit budgétaire n'a dès lors cessé de se creuser, passant de 20% en 2003 à plus de 40% en 2012. Il faut donc détacher la politique budgétaire des revenus pétroliers et l'asseoir sur une base solide et plus durable. Cela peut, par exemple, exiger des règles budgétaires instaurant un équilibre adéquat entre les dépenses croissantes – surtout les investissements en infrastructures publiques – et les économies à réaliser. Une politique commerciale plus ouverte favoriserait également la diversification économique. L'Azerbaïdjan souhaite depuis quelques

Encadré 1

La longue histoire du pétrole en Azerbaïdjan

Le pétrole provenant de ressources naturelles était déjà utilisé dans l'Antiquité et au Moyen Âge. On s'en servait comme combustible, comme produit thérapeutique et à des fins militaires. Le premier forage pétrolier de l'histoire fut réalisé en 1844 près de Bakou. Il déclencha une véritable ruée et attira de nombreux entrepreneurs, ingénieurs et investisseurs étrangers, dont les frères Nobel et la famille Rothschild. Au tournant du siècle, l'Azerbaïdjan était devenu le premier producteur pétrolier mondial. La Révolution soviétique et la nationalisation des compagnies pétrolières étrangères suite à l'annexion de l'Azerbaïdjan par l'Union Soviétique ont mis fin à ce «boom» et entraîné le déclin, du moins partiel, de la production pétrolière. Un deuxième «boom» pétrolier suivit durant la Seconde Guerre mondiale, puisque 70% environ du pétrole soviétique, d'importance cruciale pour l'issue de la guerre, provenait de Bakou.

Le troisième «boom» pétrolier a débuté avec l'accession de l'Azerbaïdjan à l'indépendance en 1991. En signant le *contrat du siècle* en 1994,

l'Azerbaïdjan autorisait des compagnies pétrolières étrangères à exploiter les nouveaux champs pétroliers *Azeri-Chirag-Gunashli (ACG)* découverts dans la mer Caspienne. L'oléoduc *Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC)*, mis en service en 2006, a en outre ouvert une nouvelle voie d'acheminement directe vers la côte méditerranéenne de la Turquie et ainsi vers le marché mondial.

Dans le futur, l'Azerbaïdjan veut renforcer sa production gazière à destination du marché européen. L'exploitation commerciale du gisement *Shah Deniz II* doit démarrer en 2018. Le 28 juin dernier, il a été décidé que l'acheminement du gaz vers l'Italie passerait par le *Transadriatic Pipeline (TAP)* et non par le gazoduc *Nabucco West*, qui conduit de la frontière turque à l'Autriche. L'ouverture de ce corridor sud pour les livraisons de gaz naturel est essentielle afin de diminuer la dépendance européenne envers le gaz russe. Le groupe énergétique suisse Axpo participe au TAP. L'ouverture de ce corridor sud pour les livraisons de gaz naturel est essentielle afin de diminuer la dépendance européenne envers le gaz russe.

années rejoindre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais les négociations n'ont guère progressé à ce jour.

2. *Développer le capital humain et la gouvernance*: des investissements sont nécessaires pour réformer le système éducatif, améliorer la formation professionnelle et promouvoir la capacité d'innovation. Malgré les priorités définies par le gouvernement, les dépenses de formation sont tombées de 20% en 2003 à moins de 10% en 2012. Créer un «capital de bonne gouvernance» est tout aussi important. Cela passe par la défense des libertés politiques et économiques élémentaires, le renforcement des autorités nationales – surtout dans les finances et les services – ainsi que l'amélioration du climat d'affaires et du secteur financier. En définitive, il s'agit de liquider l'héritage soviétique et de créer un environnement favorisant la libre concurrence et l'accès au marché. L'Azerbaïdjan a déjà entrepris des efforts en ce sens, mais sa progression vers des institutions plus solides reste semée d'embûches. Malgré un climat d'affaires amélioré – ce que reflètent les *IFC Doing Business Reports* ou encore l'*Indice de compétitivité* du WEF –, de gros problèmes subsistent dans l'application des règles et l'accès aux moyens financiers. En conséquence, les frais opérationnels et le coût du crédit restent élevés dans le secteur privé et plus particulièrement pour les PME. La corruption demeure également une préoccupation majeure. Selon l'*Indice de perception de la*

corruption, établi par *Transparency International*, les progrès sont très lents et l'Azerbaïdjan est toujours en retrait par rapport à d'autres pays en transition comparables.

3. *Politique de dépenses et sectorielle du gouvernement*: un coup d'œil sur la politique de dépenses de ces dernières années montre que les investissements dans les infrastructures se taillent la part du lion, tandis que le budget consacré à la formation et à la santé recule. Au regard du délabrement des infrastructures publiques héritées de la défunte Union soviétique, les investissements en infrastructures de base – telles que l'approvisionnement en eau, les réseaux électriques et les voies de communication – soutiennent la croissance et contribuent à la diversification économique. Des questions se posent, toutefois, quant à l'efficacité de pareils investissements et à la capacité d'absorption de l'économie. La *Vision 2020 du développement* du gouvernement propose aussi des mesures d'aide ciblant des secteurs précis comme l'agriculture et les technologies de l'information, par exemple en octroyant des crédits à taux préférentiels ou en créant des zones économiques spéciales. La plupart n'ont, cependant, pas dépassé le stade de la planification. Sans amélioration simultanée de la qualité des institutions, elles n'auront sans doute qu'un impact limité sur le développement. En outre, ces mesures d'encouragement spécifiques ne doivent pas faire oublier les obstacles qui concernent l'économie entière.

Contribution de la Suisse

Dans le cadre de sa coopération avec l'Europe de l'Est, la Suisse s'engage depuis une vingtaine d'années dans le Caucase du Sud. En 2002, elle a ouvert un bureau de programme en Azerbaïdjan. En tant que membre des groupes de vote suisses auprès de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, ce pays joue aussi un rôle important dans la coopération multilatérale.

Conformément à la nouvelle Stratégie Caucase du Sud 2013–2016, les activités déployées en Azerbaïdjan par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) se concentrent sur la gouvernance économique et le développement du marché. L'objectif est de soutenir le processus de transformation et de diversification économiques et d'améliorer la pérennité de la croissance. La gouvernance économique en-

Encadré 2

Une plateforme de dialogue économique et politique

En coopération avec l'agence allemande de coopération *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* et le Programme des Nations Unies pour le développement (Pnud), le Seco a créé récemment une plateforme de dialogue économique et politique. Son objectif est d'encourager des échanges ouverts avec le gouvernement et les experts de l'Azerbaïdjan au sujet de la diversification économique et d'aider ainsi à renforcer les capacités d'action en matière politique. Cette plateforme comprend un cycle de conférences et de séminaires avec des experts nationaux et internationaux ainsi que des représentants du gouvernement et de la société civile. Les expériences d'autres pays doivent permettre d'éclaircir différents aspects au sein de petits groupes de travail et de présenter des conclusions à l'occasion d'une conférence de plus grande envergure qui se tiendra à la mi-2014. L'élaboration d'un plan d'action concret pour mettre en œuvre la *Vision 2020 du développement* est l'une des préoccupations majeures de la plateforme.

Anciennes plates-formes pétrolières dans la mer Caspienne. Le pétrole et le gaz assurent encore 92% des exportations.



Photo: SCO/Mila Teshaiyeva

globe toutes les règles de jeu déterminantes pour les activités économiques des secteurs public et privé. L'État joue un rôle central dans la gestion des fonds publics, la prestation de services publics et la création d'un environnement adéquat pour le secteur privé comme pour la gouvernance d'entreprise dans les sociétés privées. Le programme s'attelle ainsi aux défis majeurs de l'Azerbaïdjan, à savoir la garantie d'un environnement macroéconomique stable et le renforcement des institutions économiques. Un des axes prioritaires concerne l'amélioration de la gestion des finances publiques, y compris la fourniture de services d'infrastructure publics, ainsi que la création de capacités en matière de politique économique. Un autre porte sur l'amélioration du climat d'affaires pour les PME à travers l'allègement des obstacles réglementaires et la montée en puissance du secteur financier. La Suisse mène par ailleurs des programmes spécifiques pour soutenir le développement de marchés ruraux en créant des chaînes de valeur ajoutée agricoles.

La coopération suisse a déjà contribué à de nombreux résultats. Elle a, par exemple, aidé à élaborer de nouvelles lois destinées à régler les inspections commerciales ou l'accès au marché pour les entreprises privées. Elle a également favorisé l'introduction de nouveaux modèles de prévision économique et l'amélioration des bases statistiques pour la politique économique. Au final, les programmes suisses ont contribué à l'augmentation des revenus et à la création d'emplois en milieu rural.

Pérenniser les récents succès en matière de développement

Durant la dernière décennie, l'Azerbaïdjan a remporté d'importants succès en matière de développement. Pour maintenir ces acquis tout en poursuivant sur la voie de la réussite, le pays doit cependant se montrer capable de poser sa croissance sur une base solide et durable et de diversifier son économie. Ce processus vient tout juste de commencer et sera, à n'en pas douter, semé d'embûches. L'expérience d'autres pays montre, toutefois, que la diversification est possible. Dans cette optique, le programme de coopération déployé par la Suisse apporte aussi une précieuse contribution.

Encadré 3

Références

- Acemoglu D. et Robinson J., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, 2012, Random House.
- Booz et Co, *Economic Diversification: The Road to Sustainable Development*, 2008.
- Gelb A., *Economic Diversification in Resource Rich Economies*, 2010.
- Gouvernement de la République d'Azerbaïdjan, *Development Concept Azerbaijan 2020: The Vision for the Future*, 2012.
- FMI, *Economic Diversification in LICs: Stylized Facts and Macroeconomic Implications*, 2012.
- FMI, *Cadre de politique macroéconomique pour les pays en développement riches en ressources naturelles*, 2012.
- FMI, *Republic of Azerbaijan: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation*, 2012.
- Onder H., *Azerbaijan: Inclusive Growth in a Resource-Rich Economy*, 2013, Banque mondiale.