

PAUL COLLIER *

Développement : la malédiction pétrolière

Dans le Tiers-monde, la richesse pétrolière a été, le plus souvent, un obstacle au développement, stérilisant les autres activités et entraînant parfois de graves troubles politiques. Diagnostic et remèdes, par un expert de la question.

Les découvertes de pétrole procurent des ressources à des pays dont les revenus sont faibles, dans une mesure qui rend insignifiant le montant des aides au développement. Et pourtant, elles ont souvent entraîné des conséquences négatives. Le pétrole a été associé à la stagnation économique et à la destruction d'autres activités exportatrices. Sur le plan politique, il est souvent associé à des situations de conflit et de violence. Pourquoi a-t-il été si nuisible ? Les échanges pétroliers représentent d'énormes volumes, et on connaît les difficultés budgétaires qui bloquent le développement des aides. Mais il sera sans doute encore plus difficile de réformer l'utilisation des revenus pétroliers que de convaincre les pays riches d'accroître leur aide.

LES CAUSES DU MAL

Historiquement, l'idée de gouvernement représentatif est née du besoin des dirigeants de réunir des fonds importants pour financer les guerres. Dans les régimes démocratiques, concéder une représentation et un droit de regard aux

contribuables était le prix à payer pour que le peuple accepte de payer les impôts. En réduisant le besoin de lever des impôts, le pétrole réduit l'exigence d'un droit de regard : les gens sont moins concernés par une mauvaise utilisation de l'argent public s'ils n'ont pas été mis à contribution pour le fournir. Cet affaiblissement de la pression populaire pour une véritable responsabilité des dirigeants dépend de la situation pré-pétrolière. Si le pays était déjà une démocratie solidement établie, comme la Norvège, le principe de responsabilité peut être facilement maintenu.

Mais, outre l'absence de responsabilisation, des revenus élevés entraînent des luttes pour leur contrôle. Les ressources consacrées à cette « chasse à la rente » sont une perte sèche d'un point de vue social. Et ses participants y consacreront des ressources dont la valeur pourra égaler celle des gains potentiels. La société n'en profitera pas, mais cette évolution la modifiera en profondeur. Elle peut, par exemple, conduire les gens les plus brillants vers la politique plutôt que vers le monde de l'entreprise, parce que les

bénéfices que le pouvoir politique apporte en retour sont plus importants. Elle peut aussi être une source de criminalité : des gangs bien organisés piratent des oléoducs et expédient par bateau le pétrole ainsi détourné. Souvent, criminalité et politique se confondent. Au Nigeria, dans la région du delta, un mouvement qui au départ protestait contre l'injustice et la dégradation de l'environnement s'est rapidement transformé en guerre de bandes entre villages pour la mainmise sur l'activité de « protection » des populations et des investisseurs – et la pratique de prises d'otages contre rançon.

L'expression politique la plus pure et la plus frappante de cette « chasse à la rente » est la sécession. Les guerres civiles qui éclatent dans les pays producteurs de pétrole ont presque toujours des motifs sécessionnistes, alors qu'elles sont ailleurs, en général, de nature idéologique. Les gens qui vivent à proximité du pétrole ont un intérêt économique évident à en revendiquer les bénéfices pour eux-mêmes. Les Etats sont d'ailleurs souvent des conglomerats d'entités politiques qui étaient auparavant distinctes, et ce processus d'assimilation prête le flanc à la contestation. On découvre fréquemment du pétrole dans des régions où des groupes politiques – parfois marginaux – demandent déjà leur autonomie. La présence de ressources naturelles permet à ces groupes d'ajouter un argument économique crédible à ce qu'on pouvait considérer comme l'effet d'un attrait romantique pour un passé historique. Un exemple de cette transforma-

* Université d'Oxford.

tion a été l'émergence (non-violente) du nationalisme écossais, que l'on peut situer avec précision entre les deux élections générales de 1970 et 1974. Aux élections de 1970, comme dans toutes les élections précédentes, le Parti National Ecossais ne recueillit qu'une très faible partie des suffrages et n'obtint qu'un seul siège au parlement. En 1974, son score atteignit 30 %. L'événement qui déclencha ce changement fut sûrement l'augmentation impressionnante des prix mondiaux du pétrole par l'OPEP en 1973. Le pétrole enfoui au large des côtes écossaises pris soudain de la valeur. Le parti bâtit d'ailleurs sa campagne sur le slogan « Ce pétrole appartient aux Ecossais »...

La simple idée de richesse associée au mot « pétrole » peut avoir un effet attractif décisif. Par exemple le GAM, mouvement rebelle qui, en Indonésie, tente de réaliser la sécession de l'Aceh, a utilisé dans sa propagande la comparaison avec Brunei, en affirmant que la population de l'Aceh pouvait être aussi riche. C'est une exagération énorme, mais qui peut trouver un écho favorable dans l'imagination populaire. Un million de gens sont descendus dans la rue pour soutenir le GAM. Bien sûr, l'incurie et l'inaction du gouvernement se combinent avec l'attrait économique de la sécession : l'injustice renforce l'avidité.

Il ne s'agit pas seulement d'arguments en faveur de la rébellion : le pétrole peut aussi rendre celle-ci plus réalisable. La rébellion coûte généralement cher : pour tirer de l'argent des compagnies pétrolières, on les menace de saboter les oléoducs, leurs employés sont pris en otages et rançonnés. Autre pratique, le « butin de guerre anticipé » : le groupe rebelle finance ses activités en vendant un contingent de droits d'exploitation en cas de victoire. C'est ainsi, dit-on, que le président Sassou N'guesso est revenu au pouvoir dans la République du Congo.

EFFETS ÉCONOMIQUES : LE DUTCH DISEASE

En plus de ses conséquences politiques, le pétrole peut avoir des effets économiques nuisibles. Le cas classique est ce qu'on a appelé le « mal hollandais »

(« *Dutch disease* ») : le pétrole fait disparaître les autres exportations. En termes économiques, c'est une réponse efficiente, au moins à court terme : puisque la société est plus riche, elle consomme plus, et produit davantage de biens et de services qui ne peuvent pas être importés ; pour cela, elle utilise les facteurs de production laissés disponibles par les secteurs auparavant exportateurs. Mais, en fait, cette restructuration peut avoir sur l'économie des effets déstabilisants. En effet, alors que la part des exportations non pétrolières s'amenuise et disparaît, la pression pour se maintenir à un niveau international de compétitivité diminue, ce qui peut ralentir le rythme de la croissance et de la productivité. Le secteur industriel ne peut que se tourner vers le marché intérieur, et chercher son profit en faisant pression sur le gouvernement pour être protégé plutôt qu'en restant compétitif.

Autre conséquence économique prévisible, le déséquilibre entre investissement public et investissement privé. Même si le gouvernement réinvestit les revenus du pétrole, il ne contrôle directement que les investissements publics tels que les infrastructures. Effet pervers de la lutte pour le contrôle des revenus pétroliers, les investissements privés peuvent perdre de leur intérêt. Au Nigeria, par exemple, une très forte augmentation de la création de capital fixe public a coïncidé avec l'effondrement des investissements privés. Actuellement, le Nigeria a un capital public trois fois supérieur au capital privé, alors que dans les pays de l'OCDE et les économies du Sud-Est asiatique le capital privé est, en moyenne, cinq fois supérieur au capital public. Dans ces conditions, il est à craindre que les investissements publics soient relativement improductifs.

Enfin, une caractéristique des économies pétrolières est leur grande fragilité face aux variations brutales des prix du brut. Même depuis la création de l'OPEP, ces prix ont fortement oscillé – entre 10 et 30 dollars le baril. Quand les prix flambent, les gouvernements prennent des engagements qui ne peuvent plus être tenus quand ils s'effondrent. Une démarche très courante – au Congo ou

au Cameroun par exemple – a été de protéger et de subventionner pendant les périodes fastes certaines industries, qui ont dû être abandonnées avec la dépression. Le capital investi dans ces activités est alors une perte sèche.

QUE PEUT-ON FAIRE ?

Ces effets cumulés, politiques et économiques, ont fait perdre d'excellentes occasions de financer le développement. Que peut y faire la communauté internationale ? Le mode d'action le plus direct est de promouvoir la transparence des revenus. Tant que les revenus pétroliers ne seront pas transparents, il ne sera pas possible de vérifier leur utilisation. De plus, la transparence peut atténuer les tentations de sécession – comme dans le cas de l'Aceh, où les mouvements rebelles ont délibérément exagéré l'importance des revenus pétroliers potentiels. Le secret facilite de telles exagérations.

L'ONG *Global Witness* s'est efforcée d'encourager la transparence, faisant pression sur les compagnies pétrolières pour qu'elles déclarent les sommes versées. Mais une telle démarche présente des inconvénients. Il est politiquement difficile de mener avec succès une action internationale fondée sur la contrainte. Certaines compagnies y voient une atteinte à la confidentialité, et les gouvernements des pays pétroliers se dressent contre ce qu'ils considèrent comme une accusation de corruption de la part des pays développés. De plus, avec les différences entre compagnies en ce qui concerne les exercices comptables et les méthodes de calcul des redevances, il serait impossible d'arriver à un chiffre global crédible.

Une autre solution a été suggérée par le gouvernement britannique : les gouvernements des pays pétroliers obligerait les compagnies à rendre des comptes, sur une base confidentielle, à une agence internationale qui pourrait alors publier une information globale. Cette formule présente plusieurs avantages. D'abord, le gouvernement qui héberge une compagnie aurait le choix de rendre obligatoire ou non la publication des comptes. Il ne

serait donc pas lui-même soumis à l'obligation de transparence, mais deviendrait un des acteurs de la recherche de transparence. Une fois fixée une base de règles communes pour le calcul des revenus, les gouvernements qui adopteraient cette formule donneraient ainsi un signe fort de leur engagement en faveur de pratiques honnêtes de gouvernance.

La possibilité de fournir ce signal serait très utile aux gouvernements désireux de redorer une mauvaise image, en leur offrant le moyen de faire oublier le passé. Toutes les compagnies, y compris les compagnies nationales des pays pétroliers, seraient tenues de rendre des comptes selon ces règles communes. Si cette obligation émanait des pays de l'OCDE, elle ne pourrait concerner que les sociétés qui relèvent de leur pouvoir réglementaire, et qui seraient de ce fait désavantagées. Les gouvernements concernés répugneraient alors à imposer de telles obligations discriminatoires. En introduisant un intermédiaire international, on esquivait cette difficulté, et on peut exiger la fourniture de données respectant les règles communes.

TRANSPARENCE, SURVEILLANCE, STABILITÉ

La transparence des revenus n'est qu'une étape vers le contrôle des dépenses. L'examen des dépenses des revenus du pétrole implique l'examen de l'ensemble du budget. Dans la plupart des pays en développement riches en pétrole, les institutions qui devraient normalement se charger de cette tâche – des commissions parlementaires, de concert avec une Cour des comptes et une presse possédant des moyens d'investigation – sont en général insuffisamment efficaces. La communauté internationale peut faire pression sur les gouvernements pour que le pouvoir et le rôle de ces institutions soient renforcés. L'avantage procuré par ce changement de mode de gouvernance peut être appréciable, surtout pour les pays porteurs d'une mauvaise image, que ce soit vis-à-vis de leur propre électorat ou des investisseurs étrangers. Dans certains cas, les organismes de contrôle sont à créer à partir de rien. Au Tchad,

par exemple, à la suite de la construction d'un pipeline Tchad-Cameroun, de nouvelles institutions publiques ont vu le jour, en partie sous la pression des compagnies étrangères, en parallèle avec un groupe *ad-hoc* issu de la société civile. L'expérience montre que même des approches *ad hoc*, comme celle-ci, peuvent se révéler efficaces. La structure du système de contrôle doit s'adapter au contexte, pays par pays.

La transparence et la surveillance devraient limiter l'importance de la « chasse à la rente ». Elles devraient aussi réduire les encouragements à la sécession. Les mouvements séparatistes ne seraient plus en mesure d'exagérer le niveau des revenus pétroliers, ni de faire miroiter la perspective de les réserver au développement local. La meilleure parade à la sécession est sans doute d'apporter la preuve crédible que les revenus financent des dépenses équitables au niveau national, comme celles d'éducation primaire. La transparence et la surveillance peuvent être aussi un remède à l'incurie gouvernementale, dans la mesure où la population se rendra compte que le pétrole est la propriété de toute la nation.

Quant à la fragilité face aux variations des prix pétroliers, elle peut être réduite par un système d'assurance, par le développement de l'épargne et par la diversification des exportations. Un mode d'assurance peut être fourni par la Banque Mondiale, qui est un des principaux créanciers à la fois des pays exportateurs de pétrole et des pays importateurs. Actuellement, le service annuel de la dette des pays exportateurs auprès de la Banque est d'environ six milliards de dollars, et celui des pays importateurs d'environ douze milliards. On peut imaginer entre ces deux flux de paiements un mécanisme de compensation en fonction des variations des prix du pétrole : quand ces derniers augmentent, les pays exportateurs prendraient à leur charge une partie du service de la dette des pays importateurs, et inversement. La Banque y gagnerait en réduisant le risque de non-

paiement ; et, pour les pays, ce système se traduirait par des fluctuations moins brutales de leurs revenus nets.

La transparence, la surveillance et la stabilité offrirait un climat plus favorable aux investissements privés, ce qui en retour faciliterait la diversification des exportations. L'exemple de l'Indonésie montre que c'est possible : dans le même temps où les exportations du Nigeria étaient détruites par le pétrole, celles de l'Indonésie pénétraient de nouveaux marchés..

Les revenus pétroliers ont représenté, pour de nombreux pays en développement, une occasion manquée, en générant stagnation économique et corruption. Les causes fondamentales de cet échec sont l'absence de transparence des revenus, l'absence de surveillance de leur utilisation, l'instabilité des économies. La communauté internationale est maintenant consciente de ce gâchis, et soucieuse d'y remédier. Avec des hésitations et des reculs, elle admet l'idée que l'aide et l'assistance ne sont pas les seuls moyens au service d'une politique cohérente. Le cocktail désastreux du secret et de l'instabilité n'est pas inguérissable! ●

Traduit de l'anglais par la rédaction.

La transparence et la surveillance devraient limiter la « chasse à la rente » et réduire les encouragements à la sécession.

Quelques références

Bannon, Ian et Collier, Paul eds., (2003), *Natural Resources and Violent Conflict: Actions and Options*, World Bank.
Collier, Paul and associates (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press.
Gelb, Alan and associates (1988), *Oil Windfalls: Blessings or Curse?*, Oxford University Press.
Sachs, Jeffrey and Warner Andrew, (2001), « *The Curse of National Resources* », *European Economic Review*, n° 45, 827-38.