

Cycles de séminaires en coopération entre Sciences Po – CERI et EDF R&D

La rente pétrolière et le développement économique des pays producteurs de pétrole

Marie-Claire AOUN, Directrice Centre Energie, IFRI

31 mars 2017

Synthèse¹

Marie-Claire Aoun a abordé la rente pétrolière et le développement économique des pays producteurs de pétrole en trois parties. La première est consacrée au marché pétrolier, la seconde aux indicateurs de développement socio-économique des pays pétroliers et gaziers et la troisième témoigne des facteurs d'incertitude qui affectent deux pays en particulier, l'Algérie et l'Arabie Saoudite.

1. Le marché pétrolier

Depuis 2014, l'offre sur le marché pétrolier excède une demande mondiale qui croît plus lentement. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce déséquilibre : l'arrivée sur le marché des pétroles de schiste américains, la production inattendue de l'Irak en 2015 et la levée des sanctions sur le pétrole iranien. La Russie, pour sa part, ayant réalisé des investissements colossaux à une époque où le pétrole était cher a continué de produire de même que l'Arabie Saoudite. Actuellement trois grands pays se partagent 30% de la production mondiale, produisant chacun 10 millions de barils jour : Arabie Saoudite, USA et Russie.

En novembre 2014 alors que les prix du pétrole ont baissé, l'Arabie Saoudite décide de ne pas intervenir pour ne pas perdre ses parts de marché. Finalement ce n'est que fin 2016 que l'OPEP décide de réduire sa production de 1,2 million de barils jour, dont l'Arabie Saoudite assume une grande part (réduction de 500 000 barils jour). Seul l'Iran est autorisé à augmenter sa production de 0,1 million de barils jour. Le présent accord OPEP s'applique de janvier à octobre 2017. Dans le même temps les pays producteurs non OPEP s'accordent également pour réduire leur production de 300 000 barils jours. Contrairement aux accords précédents, 90% des engagements ont été tenus essentiellement par les pays de l'OPEP, la Russie annonçant de son côté qu'elle réduirait sa production progressivement. En revanche l'application de cette politique sur une durée limitée a pour but de ne pas donner de visibilité au marché et notamment aux investisseurs dans le pétrole de schiste américain pour éviter de perdre des parts de marché. Ces accords ont permis de lever, au moins temporairement, un premier facteur d'incertitude pour le marché.

Un second facteur d'incertitude tient à la situation du pétrole de schiste américain. Cette nouvelle technologie a surpris le marché par sa force de résilience et la rapidité des progrès technologiques qui ont permis de tripler la production en quelques années. Les pays de l'OPEP pensaient qu'avec un prix du baril inférieur à 70 dollars, le secteur du pétrole de schiste ne tiendrait pas. Or la production n'a baissé que tardivement en 2016 et s'est infléchie seulement faiblement. La question se pose donc de

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

savoir comment le secteur va se comporter à l'avenir. Les projections montrent que le nombre de barils jours devrait augmenter en 2017 entre 400 000 et 900 000 barils jour, risquant de provoquer une nouvelle chute des prix.

A court terme, il reste donc une forte incertitude sur l'évolution des prix, notamment en 2017. A moyen terme le manque d'investissement dans le secteur depuis 2014 pourrait provoquer une pénurie de pétrole d'ici à 2020 estimée à 4 millions de barils jour. De nouvelles tensions sur le marché pourraient alors apparaître, notamment en cas de choc de demande.

2. La rente pétrolière

Pour la majorité des pays producteurs il s'agit d'une rente unique générée par une seule matière première. En 2011 – 2012 lorsque le prix du baril atteint 100\$, la rente mondiale s'élève à 2300 milliards \$, en 2015 avec un prix de 50\$ le baril, la rente se monte à 1000 milliards \$.

Les pays de l'OPEP sont les premiers touchés par la baisse de la rente pétrolière. Leur revenus à l'exportation ont diminué de 1200 milliards\$ à 340 milliards\$. Par conséquent ils sont passés d'un solde budgétaire excédentaire entre 2011 et 2013 à un solde déficitaire de -10% ensuite. Pour éviter pareille situation, tous les pays ont besoin d'un prix d'équilibre du pétrole : il est, par exemple, de 85\$ le baril pour l'Algérie ou de 100\$ pour l'Iraq. L'Arabie Saoudite a également besoin d'un prix élevé, seuls le Koweït, le Qatar et les Emirats Arabes Unis peuvent survivre avec un prix plus faible dans la mesure où leurs populations respectives sont moins nombreuses et les besoins énergétiques moins importants.

Le problème le plus criant pour la plupart des pays producteurs tient à l'absence d'autres structures économiques. Ils ne peuvent donc compter que sur le pétrole pour générer le revenu dont ils ont besoin. Au cours des dernières années la plupart de ces pays ont échoué à diversifier leur économie et connaissent des performances économiques plus faibles que les pays pauvres en ressources. Il s'agit là de la malédiction des ressources naturelles qui a été largement théorisée par la littérature économique, entre autres par la théorie du syndrome hollandais. Les secteurs pétrolier, gazier et charbonnier dominant l'économie au point de faire disparaître les autres secteurs en raison de leur manque de compétitivité.

La théorie de la malédiction des ressources naturelles étudie également le déficit de gouvernance qui en résulte. L'importance du secteur provoque des comportements de recherche de rente, c'est-à-dire que l'élite s'oriente vers ce secteur et n'a aucun intérêt à chercher ailleurs. L'opacité de l'industrie pétrolière génère d'importants symptômes de corruption. Depuis que la société civile s'est saisie de la question de la transparence des revenus du pétrole, des tentatives de lutte contre la corruption ont été mises en œuvre mais ce phénomène reste toutefois une caractéristique forte du secteur pétrolier. Elle a pour corollaire un manque de structure démocratique. Dans la mesure où la population ne connaît aucune fiscalité, elle ne demande aucun compte au gouvernement qui n'est donc pas incité à créer des structures de représentation démocratique. Ceci est d'autant plus vrai que les dirigeants mettent en place des programmes sociaux de redistribution de la rente par le biais de subventions à l'eau, à l'électricité ou à l'essence par exemple, encourageant de ce fait la consommation, décourageant les investissements dans l'efficacité énergétique et limitant les revendications sociales et démocratiques. En revanche si un gouvernement tentait d'abaisser les subventions, il pourrait être confronté à de graves risques sociaux et démocratiques. L'augmentation des salaires du secteur public pléthorique (70% de l'emploi dans certains pays) est un bon moyen pour apaiser les tensions et représente une caractéristique type des économies rentières. La qualité institutionnelle en est affectée et peut même conduire dans les cas extrêmes d'effondrement institutionnel à des guerres civiles comme ce fut le cas au Nigéria. Conscients de ces problèmes, les pays producteurs ont réussi à mettre en place entre 2004 et 2014 des politiques afin que la rente se traduise par une croissance et un développement plus importants. Un phénomène nouveau est également apparu : celui de l'accumulation d'actifs financiers

grâce à des fonds souverains ou à des réserves de devises plus importantes afin de se prémunir en cas d'épisode de baisse du prix du pétrole. Dès que le prix atteint un certain seuil, les pays peuvent puiser dans ces fonds souverains pour éviter l'endettement. Les taux de retours sur investissement de ces fonds servent à financer entre 20 et 40% des dépenses nationales.

Le vrai problème auquel sont confrontés les pays producteurs aujourd'hui concerne l'emploi. Si le secteur pétrolier représente la part essentielle du PIB de ces pays, il crée peu d'emploi. La plupart des pays producteurs doivent créer des emplois pour résorber le chômage important des jeunes et des femmes. Mais en Arabie Saoudite, par exemple, il existe une inadéquation entre la demande et les compétences disponibles. Or sans solution, ce phénomène peut attiser les risques de conflit et détruire la cohésion sociale.

3. Deux cas : l'Algérie et l'Arabie Saoudite

3.1 L'Algérie

En Algérie, avec 7,7% du PIB, les subventions à l'énergie représentent quasiment la moitié du volume des subventions, auxquelles le gouvernement se refuse de toucher jusqu'à présent, préférant réduire les investissements publics et risquer d'oblitérer ainsi le potentiel de croissance future. L'Algérie paie un coût économique très élevé pour maintenir une stabilité politique. Dans le contexte actuel de tensions régionales, les dépenses pour la sécurité augmentent.

De son côté, la Sonatrach connaît une situation économique difficile et d'importants problèmes de gouvernance. L'entreprise a changé 6 fois de PDG en 7 ans et n'arrive pas à attirer les investissements étrangers pour la production gazière et pétrolière. Actuellement 46 milliards de m³ de gaz sont exportés par l'Algérie, ce volume pourrait baisser à 15 milliards de m³ d'ici 2030. Sans investissement, l'Algérie risque de se voir privée de sa principale source de revenus. Les besoins de réformes sont urgents mais l'évolution économique et politique du pays inquiétante.

3.2 L'Arabie Saoudite

L'Arabie Saoudite dispose d'importantes réserves financières et d'une très faible dette, deux facteurs clés pour amortir le choc pétrolier. Mais la dynamique de consommation énergétique domestique pourrait rapidement s'avérer insoutenable. Actuellement 4 millions de barils jour sont utilisés pour la production d'électricité saoudienne, mais au rythme actuel de la demande interne, en 2028 ce volume pourrait atteindre plus de 8 millions de barils jour.

Dans ce contexte, l'Arabie Saoudite envisage de diversifier son économie. Pour y parvenir des réformes sont en cours depuis l'annonce en 2016 de la Vision 2030 qui envisage des objectifs économiques ambitieux, une amélioration de la productivité et de la compétitivité, une transformation du secteur énergétique et une diversification vers d'autres secteurs. Toutefois cette stratégie soulève de sérieux doutes quant à sa mise en œuvre. Elle a été établie dans la précipitation, sans aucune priorisation dans les objectifs. Elle repose, en outre, sur un socle important, la privatisation de 5% de Saudi Aramco. Cette réforme de l'entreprise phare du pays doit générer 2 trillions de dollars qui seront dédiés à un fonds d'investissement public en faveur du développement des autres secteurs. Là aussi des doutes persistent. L'entrée en bourse de Saudi Aramco est fondée uniquement sur ses réserves prouvées, évaluées à 264 milliards de barils. Mais elles n'ont jamais été effectivement prouvées et aucune entreprise n'a été cotée sur ce seul chiffre, sans indicateur sur la fiscalité. Mais Saudi Aramco ne publie aucune donnée, elle verse à l'Etat 20% de redevance et paie 80% d'impôts sur les revenus. Dans la perspective de la valorisation de l'entreprise, le niveau d'impôts devrait diminuer à 50%. Toute la question est donc aujourd'hui de savoir à quel prix l'action sera valorisée. Il est certain en tout cas que la population n'acceptera pas que ce joyau du royaume soit bradé.

Au-delà de la réforme de Saudi Aramco, l'Arabie Saoudite est confrontée à de multiples facteurs d'incertitudes : un problème de qualité du système éducatif, d'incertitude sur l'évolution du marché pétrolier et une lutte interne de pouvoir entre conservateurs et progressistes. Le vice prince héritier veut réformer, réduire les subventions et introduire pour la première fois en 2018 une taxe sur la valeur ajoutée. Mais sans compensation de la baisse des subventions et de la réforme fiscale, il risque d'être confronté à d'importantes tensions sociales, le tout inscrit dans un contexte de fortes incertitudes géopolitiques.

Enfin, les réformes sont perçues comme nécessaires à court terme pour amortir la baisse de la rente pétrolière mais il n'y a aucune réflexion à long terme sur la question de la transition énergétique.

Discussion

- Pourquoi la Norvège n'est-elle pas affectée par le syndrome hollandais ?
- Face à la compétition politique interne et aux rivalités claniques, comment la vision 2030 est-elle acceptée ?
- Quelles sont les prévisions pour Gazprom à 2-3 ans ?
- Quels risques à long terme pour les investissements russes en baisse pour la R&D et les infrastructures ?
- A long terme quelle place pour le gaz dans la transition énergétique dans les pays du Golfe ?
- Comment l'Arabie Saoudite et les Etats-Unis vont-ils réagir à l'achat de parts de Saudi Aramco par Petrochina ?
- Du côté russe, existe-t-il des intérêts pour bénéficier de l'expérience norvégienne en matière d'extraction du charbon ?
- Quels sont les effets des contrats gaziers à long terme avec l'Algérie sur les recettes ?
- Dans quelle mesure le gaz et le pétrole de schiste algérien représentent-ils une nouvelle rente à moyen terme ?
- En Arabie Saoudite la dévaluation de la monnaie locale est-elle un projet envisagé pour survivre à cette période difficile ?
- Quelle est la structuration des grandes entreprises du Golfe pour maîtriser la chaîne des activités pétrolières et gazières ?