

Un seul Instrument Pour Plusieurs Cibles : Le Défi Posé par la Politique Macroéconomique du Timor-Leste

Par Rui A. Gomes, du PNUD au Timor-Leste et Degol Hailu, Centre international de politiques pour une croissance inclusive

Il est difficile d'être optimiste à propos des avancées enregistrées par le Timor-Leste en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En effet, la proportion des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté dans ce pays est montée en flèche, passant de 36 pour cent en 2001 à 50 pour cent en 2007. Le ratio de mortalité maternelle y demeure également beaucoup trop élevé. Près de la moitié des enfants souffrent d'une insuffisance pondérale avec retard de croissance. À Dili, la capitale, 58 pour cent des jeunes sont sans emploi (Gouvernement du Timor-Leste et ONU, 2009). Dans ces conditions, le Timor-Leste peut-il étendre la portée des investissements liés aux Objectifs du Millénaire pour le développement ?

La bonne nouvelle est que le pays dispose de gisements de pétrole et de gaz au large des côtes. Les revenus tirés de ces ressources ont progressé de 29,5 millions de dollars des États-Unis en 2002 à 993,1 millions de dollars des États-Unis en 2006. Le gouvernement a mis en place un Fonds pétrolier inspiré du modèle norvégien. Le montant des recettes pétrolières et gazières est investi en bons du Trésor américain à un taux de rendement de l'ordre de 5 à 6 pour cent. En juin 2009, le montant des recettes affectées à ce fonds s'élevait à 4,8 milliards de dollars des États-Unis, dont une partie seulement a été investie. Le Fonds pétrolier devrait atteindre 8 milliards de dollars des États-Unis d'ici 2012.

Le gouvernement retire annuellement entre 3 et 6 pour cent des sommes déposées au titre du fonds pétrolier. Cette stratégie permet de garantir que les gains temporaires puissent se transformer en avantages potentiels à l'avenir, particulièrement en cas de chute des cours du pétrole. En 2008, le gouvernement a retiré du Fonds pétrolier 396 millions de dollars des États-Unis. Il est prévu que d'ici la fin 2009, il en retire 589 millions de dollars des États-Unis. Ces projections sont calculées sur la base d'un prix au baril compris entre 40 et 60 dollars des États-Unis, selon une progression continue jusqu'au tarissement des dépôts pétroliers dans une quinzaine d'années.

Le financement des dépenses publiques est essentiellement assuré par le Fonds pétrolier. Les recettes pétrolières et gazières constituent 97 pour cent du budget total du gouvernement et représentent plus de trois fois la valeur du PIB. Les revenus nationaux ont été plus ou moins constants depuis 2002. Le tableau ci-dessous montre que sans les revenus des produits pétroliers et gaziers, le solde global des recettes fiscales tomberait à moins de 43 pour cent du PIB. Ce constat est inquiétant car il indique que les recettes issues des produits non pétroliers sont négligeables, et que le pays est dépendant d'une source de revenus volatile et limitée, ce qui le place dans une situation dangereusement risquée. Du reste, le secteur pétrolier forme une enclave qui n'entretient presque aucune relation avec le reste de l'économie. Et il ne crée pas d'emploi pour la main-d'œuvre nationale.

Pour les besoins de notre étude, nous nous concentrerons, toutefois, sur les défis macroéconomiques en jeu. Le Timor-Leste a adopté le dollar des États-Unis comme monnaie nationale¹. L'absence de monnaie nationale a restreint les politiques monétaires et les politiques liées aux taux de change. Le pays ne s'est pas doté d'une politique de taux d'intérêt ou d'encadrement du crédit d'envergure et il n'est soumis à aucune exigence en termes de taux de réserves.

La politique fiscale est le seul instrument efficace dont dispose le gouvernement pour modérer les pressions inflationnistes et développer les investissements liés aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Selon l'Office des services bancaires et des paiements (BPA), qui attend toujours d'être transformé en une véritable

banque centrale, les prix des produits alimentaires ont augmenté de 14 pour cent en 2008. Le taux d'inflation est monté en flèche, passant de 1,3 pour cent en février à 12,4 en juillet de la même année et enregistrant ainsi une hausse moyenne annuelle de 9,2 pour cent. La part des produits alimentaires dans l'indice des prix à la consommation est de 57 pour cent. Les dépenses publiques ont plus que doublé depuis 2002 et le gouvernement prépare un plan de restrictions budgétaires majeures afin d'éviter une nouvelle envolée inflationniste. Le dernier communiqué de presse du FMI indique que son personnel « a réservé un accueil favorable » à la volonté manifestée par le gouvernement du Timor-Leste de réduire l'enveloppe allouée aux dépenses dans son budget de 2010... et appuie le maintien des politiques monétaires et du régime des taux d'échange actuellement en vigueur afin de préserver la stabilité macroéconomique » (FMI, 2009). L'argument avancé pour justifier cette position est fondé sur le fait que les revenus pétrolières et gaziers, contrairement aux recettes fiscales, n'induisent pas de diminution de revenus dans le secteur privé. Par conséquent, les dépenses viennent renforcer la demande globale.

Si la stabilité macroéconomique est l'objectif principal de la politique fiscale, comment relever le défi des OMD ? Une politique anti-inflationniste zélée serait socialement contre-productive. La réponse se trouve peut-être dans l'adoption d'une politique monétaire qui impliquerait que le Timor-Lest frappe sa propre monnaie. Cette solution est susceptible de régler le compromis entre stabilité macroéconomique et réduction de la pauvreté. Par conséquent, il est nécessaire de déployer une plus grande coordination entre des politiques monétaire et fiscale expansionnistes et une politique des taux de change.

La politique fiscale peut être utilisée pour augmenter le volume des investissements publics dans les infrastructures rurales et renforcer les capacités de production afin de stimuler la demande sur les produits alimentaires et accroître les investissements privés. À court terme, les programmes de travail publics faisant appel à une main-d'œuvre intensive peuvent s'avérer efficaces. La politique monétaire, par le biais des taux d'intérêts, est susceptible de déclencher un afflux d'investissements privés en améliorant l'accès au crédit. Alors que le secteur financier arrive à maturité, la banque centrale doit jouer le rôle de banque de développement et servir d'intermédiaire de dernière minute. Un taux de change administré peut être utilisé comme point d'ancrage inflationniste afin de générer des incitations pour la diversification des activités non pétrolières. La mise en place d'une politique macroéconomique coordonnée devrait permettre au gouvernement de s'attaquer aux pressions inflationnistes sans recourir à des mesures d'austérité.

Les ressources budgétaires du Gouvernement Central en Pourcentage du PIB non pétrolière

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus pétrolières et gaziers	10	14	46	107	195	330	481
Revenu national	7	10	10	11	10	11	9
Dépenses	23	21	20	26	32	59	106
Solde des recettes fiscales issues des produits non pétrolières	-5	0	1	-5	-21	-46	-97
Solde global	5	14	46	102	174	284	384

Source : FMI (2008). *Country Report 08/203* et *Country Report No. 09/219 International Monetary Fund (Washington, DC)*. Références disponibles sur le site Web du FMI, à l'adresse <<http://www.imf.org/>>.

Note :

1. Le gouvernement a introduit des pièces de monnaie équivalentes aux cents des États-Unis. Les pièces de monnaie sont émises par commodité et non pour leur impact sur les variables monétaires.

Références :

FMI (2009). « IMF Mission Concludes Article IV Consultation Discussions with Timor-Leste », Press Release 09/213. Washington, DC, International Monetary Fund. Site Web du FMI, <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09213.htm>>.

Gouvernement de la République démocratique du Timor-Leste et l'Organisation des Nations Unies (2009). The Millennium Development Goals, Timor-Leste, MDG Report. Site Web du PNUD au Timor-Leste, <http://www.tl.undp.org/MDGs/MDGs_File/UNDP_MDGReport_Final.pdf>.